

50. Вопрос об управлении развитием агломераций¹

В том, что агломерационное управление возможно уже сейчас – в рамках действующего законодательства – убеждает модель, отражающая простейший вариант такого управления (см. рисунок). Вопросы о том, что это за управление, почему оно необходимо и почему до сих пор не применяется в России, будут рассмотрены в данном тексте.

С недавнего времени обнаружил себя парадокс, существование которого остаётся за пределами внимания исследователей: на фоне оживления разнообразных и многочисленных дискуссий об агломерациях всё более утверждаются в отношении их управления жесткие анти-агломерационные подходы. Управление происходит не так, как диктуют особенности самого объекта управления – агломерации, – но так, как хотят и могут в соответствии с их пристрастиями нынешние субъекты управления, устремления которых не согласуются с должным в отношении агломераций. В ситуации отсутствия понуждения к должному, неизбежно утверждается желаемое в виде предпочтений уже апробированного – «испытанных и надежных», но неадекватных для агломераций схем управления, которые начинают все более закрепляться законодательно и вытеснять должное из практики – упразднить зачатки правовых инструментов агломерационного управления. Такова в сжатом виде суть указанного парадокса. Попытаемся разобраться, почему происходящему неизбежно быть, как оно должно развёртываться и в чём проявляться, а также чего следует ожидать в будущем в части законодательного и административного обеспечения процесса управления агломерациями.

Суть эффективного управления применительно к агломерациям может быть определена одним словом – **взаимодействие**. Если нет формализованного, то есть, закрепленного обязательствами взаимодействия публичных субъектов управления самостоятельными юрисдикциями, образующими некоторую функционально-пространственную целостность (агломерацию), то нет и не может быть агломерационного управления, нет оснований ожидать эффективного упорядочения в развитии такого образования, но зато есть основания ожидать неотвратимого нагромождения и роста давления нерешаемых проблем, становящихся всё более неразрешимыми. Именно осознание того, что проблемы накапливаются и не решаются, возродило на новом витке интерес к теме агломераций. Но не к теме агломерационного управления. Это видно хотя бы потому, что на практике громко и агрессивно заявила о себе утверждаемая законодательно позиция решать проблемы «просто и быстро» – без взаимодействия, путем отторжения взаимодействия, то есть, негодными средствами. Эта позиция, утверждая свою мнимую правоту, ныне легко противостоит критике по двум причинам: 1) по причине того, что последствия все равно наступят не скоро, и к тому времени по прошествии многих лет многое забудется, и уже некому будет зафиксировать тот факт, что причиной негативной ситуации, усугубленной в будущем, стала некогда с напором внедрявшаяся негодная система управления (см. таблицу 1); 2) по причине отсутствия ныне фактически самоупразднившегося института доказательной профессиональной критики того, что происходит. Сказанное, однако, не может помешать тому, чтобы впредь тема агломерационного управления научно осмысливалась бы так, как она того достойна.

В порядке предваряющего краткого ответа на поставленный в начале данного текста вопрос можно сказать, что анти-агломерационное управление (отвергающее взаимодействие) в пределах реально существующих агломераций – это неизбежный результат субъективных процессов в виде «естественной» эволюции законодательной и

¹ Предлагаемый текст является полной версией того текста, который в сокращённом виде был представлен в материалах третьего Московского Урбанистического Форума, состоявшегося 5-7 декабря 2013 года.

административной двойственности², непоследовательности и недальновидности, практикуемых законодателями и иными субъектами градуправления. Более подробный ответ является в итоге рассмотрения того, как формируется связь между (1) внешними обстоятельствами и (2) внутренними предпочтениями субъектов градуправления, принимающими тот, или иной способ управления (с разной степенью осознанности его необходимости), – связь, которая в конечном итоге материализуется в виде (3) конкретной модели управления. Детально проявления этой связи изложены в таблице 2, представленной в конце данного текста. Анализ отображённых на рисунке и в двух таблицах положений позволяет выделить главное.

1. Утверждению моделей агломерационного управления на основе взаимодействия препятствует, в частности, распространенное предубеждение относительно того, что *эффективное агломерационное управление, якобы, должно быть основано не на взаимодействии, но на суверенной власти единого и единственного субъекта управления*. Чтобы такое управление стало возможным, необходимо создание из нескольких самостоятельных юрисдикций одной – в границах, повторяющих контуры агломерации. Для этого в федеральный закон, якобы, должны быть введены понятие «агломерация», а также процедуры ее создания и особого функционирования³. Ошибка, превращающая данную позицию в предубеждение, состоит в том, что у такого гипотетического закона не может быть самостоятельного предмета⁴, поскольку нет, и не может быть особого порядка функционирования, кроме функционирования на основе общего порядка взаимодействия (с соседями и вышестоящим уровнем власти), - взаимодействия, которое не удастся упразднить, даже насильно создав «унитарную агломерацию» с тем, чтобы избежать взаимодействия по принципу «нет самостоятельных юрисдикций – не с кем взаимодействовать»⁵.

2. Действующее законодательство прямым образом не препятствует применению агломерационного управления, основанного на взаимодействии. Однако, такой вид управления ныне не практикуется, в том числе и по причине того, что некоторые последние новеллы федерального законодательства сужают сферу применения соответствующих управленческих моделей. Речь идет, в частности, о фактическом упразднении из Градостроительного кодекса Российской Федерации ранее в него введенного базового института добровольного совместного территориального планирования несколькими субъектами публичной власти⁶.

² Имеется в виду сомнительная свобода выбора между (а) системными действиями, основанными на применении институтов градостроительного проектирования, и (б) анти-системными действиями, принимаемыми на основе института «предварительного согласования мест размещения объектов строительства». Более подробно об этом см., например, раздел 6.1 в книге Э.К.Трутнев (рук.). Градорегулирование: основы регулирования градостроительной деятельности в условиях рынка недвижимости. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2008. – 296 с., а также на сайте: http://www.urbanecomomics.ru/texts.php?folder_id=9&mat_id=440&page_id=14399.

³ Проект закона об агломерациях подготавливается в Минрегионе. Соответствующие предложения также содержатся в работе, выполненной в рамках Международного конкурса на концепцию развития Московской агломерации.

⁴ Если только этот предмет не создать искусственно – вопреки правовой логике.

⁵ На самом деле насильственное создание агломерации теряет смысл не только по причине того, что взаимодействие невозможно упразднить, но также и по причине неустранимой подвижности, изменчивости границ и их «множественности», определяемых разнообразными функциональными признаками – нестабильностью агломерации.

⁶ Ныне добровольность заменена процедурной схемой, при которой вышестоящий уровень власти самостоятельно (не совместно с другими органами власти) подготавливает и утверждает свой документ территориального планирования, а затем понуждает муниципалитеты к «совместному» территориальному планированию, от которого последние не имеют права отказаться, и которым фактически вменено в обязанность доделывать то, что не доделал вышестоящий уровень власти при

3. В рамках действующего законодательства основанное на взаимодействии агломерационное управление могло бы применяться по следующей простейшей схеме (см. рисунок), предусматривающей заключение Соглашения между соседними субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления – Соглашения, согласно которому:

- совместно подготавливается и взаимно согласуется общая Концепция развития территории в границах региона-агломерации⁷;
- Концепция используется как основание для подготовки технических заданий для документов территориального планирования⁸;
- проекты документов территориального планирования⁹ перед утверждением согласуются всеми участниками Соглашения не только по предметам, определенным федеральным законодательством, но и на соответствие общей Концепции¹⁰;
- приведенные в соответствие с общей Концепцией документы территориального планирования транслируются в правила землепользования и застройки – в юридически значимые градостроительные регламенты, определяющие основу правового режима использования земельных участков и предъявляющие всем субъектам градостроительной деятельности как правовые гарантии, так и правовые запреты. Таким правовым способом Концепция защищается от «эрозии» со стороны волюнтаристских решений, принимаемых в том числе и под давлением землевладельцев-застройщиков, мало заинтересованных в соблюдении абстрактных для них градостроительных балансов, ограничений и запретов¹¹;

автономном территориальном планировании. См. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации в части института территориального планирования на сайте Института экономики города.

URL:http://www.urbanecomomics.ru/texts.php?folder_id=9&mat_id=440&page_id=14399.

⁷ Концепция подготавливается как научно-исследовательская работа, предшествующая разработке документов территориального планирования, а также предложений о внесении в них изменений, и в дальнейшем используется как материалы по обоснованию таких документов. Имеется широкий спектр вариантов в отношении административно-технологических аспектов подготовки Концепции. Во всех случаях обеспечивать подготовку концепции должна рабочая группа (комиссия) из ответственных представителей всех участников Соглашения. Разработчик Концепции может быть представлен одним лицом, либо несколькими лицами. Описание технологии делегирования полномочий и проведения конкурса на размещение государственного, муниципального заказа – см. вопрос 16.2 в книге Э.К. Трутнев, Л.Е. Бандорин. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации: ответы на проблемные вопросы градостроительной деятельности. М.: Экзамен, 2008, а также на сайте Института экономики города. URL:http://www.urbanecomomics.ru/texts.php?folder_id=9&mat_id=440&page_id=14399.

⁸ Технические задания должны согласовываться рабочей группой (комиссией) из ответственных представителей всех участников Соглашения.

⁹ Имеется широкий спектр вариантов в отношении количества разработчиков документов территориального планирования: от одного исполнителя, подготавливающего все документы территориального планирования на основе общей Концепции (см. сноску 7), до нескольких исполнителей, каждый из которых подготавливает свой документ. Во всех случаях разработка осуществляется во взаимодействии и под контролем рабочей группы (комиссии) из ответственных представителей всех участников Соглашения.

¹⁰ Согласование осуществляет высшее лицо исполнительной власти каждого участника Соглашения. Предметом согласования являются не только положения, определенные Градостроительным кодексом Российской Федерации, но и положения, определенные Соглашением (в частности, относительно ограничений и запретов, обусловленных необходимостью воспрепятствовать несбалансированному развитию региона в части нарушения равновесия между объемами застройки и инфраструктурой). В соответствии с Соглашением никакой проект документа территориального планирования не подлежит представлению на утверждение, если отсутствует положительное заключение хотя бы одного участника Соглашения. То есть, соблюдается «право вето».

¹¹ См., например, в «Библиотеке ответов на вопросы о градостроительной деятельности» вопрос (47) о том, что такое «физиология» строительства и почему она должна упразднить разумение градостроительства?, сайт Института экономики города: http://www.urbanecomomics.ru/news/?mat_id=933

- Соглашением может определяться также и совместная подготовка планов реализации документов территориального планирования в части распределения обязательств и ответственности (в том числе и в отношении объемов финансового участия в инфраструктурных проектах).

Результат: в масштабах региона-агломерации выдерживается баланс между объемами застройки и возможностями инфраструктуры (транспортной, инженерно-технической, социальной) – баланс, с позиции которого определяются, в частности, ограничения на избыточную застройку в отношении как предельных объемов, так и типологических характеристик застройки. Создаются правовые основания для обеспечения подлинно устойчивого развития региона-агломерации.

Также нет формальных препятствий для привлечения Российской Федерации к взаимодействию. Одним из многих способов такого взаимодействия может быть, например, подготовка и направление предложений к схеме территориального планирования Российской Федерации применительно к соответствующему региону в части развития сети инфраструктурных объектов федерального значения¹².

4. Из таблицы 2 видно, что *модели взаимодействия ныне не используются вовсе*, а используются исключительно модели фактического отвержения взаимодействия. Из последних в наибольшей степени распространены модели автономного градоуправления в пределах самостоятельных юрисдикций и модели в виде имитаций подлинных правовых схем взаимодействия, которые замещаются, например, подготовкой и реализацией (а) предложений о создании единого документа территориального планирования для нескольких публичных субъектов градоуправления – документа, неотвратимо создающего ситуацию, когда неясно, кто и за что будет отвечать; (б) предложений по включению в региональные нормативы градостроительного проектирования ограничений по этажности застройки с тем, чтобы не правовыми, но «силовыми методами» воздействовать на органы местного самоуправления при принятии ими соответствующих решений¹³; (в) предложений по введению дублирующего института согласования с региональной властью разрешений на строительство, выдаваемых органами местного самоуправления¹⁴.

5. Достояна особого рассмотрения *модель унитарного градоуправления агломерацией* с упразднением «лишних» юрисдикций и поглощением их одним субъектом градоуправления. Ныне в «чистом виде» такая модель также не применяется, поскольку это бы означало наличие юрисдикции управления, созданной специально в контурах агломерации как некоего целостного в функциональном отношении объекта управления.

¹² Несмотря на отсутствие прямых формальных препятствий для указанного взаимодействия, его реализация всё же может быть осложнена по причине введения посредством № 41-ФЗ новелл в Градостроительный кодекс Российской Федерации – новелл, согласно которым фактически упразднён институт добровольного совместного территориального планирования (см. http://www.urbanecomomics.ru/texts.php?folder_id=9&mat_id=440&page_id=14399).

¹³ Противоправность таких предложений состоит в том, что установление ограничений по этажности – это полномочие органов местного самоуправления, реализуемое посредством установления градостроительных регламентов в составе правил землепользования и застройки. Если субъект Российской Федерации устанавливает такие ограничения, то происходит превышение полномочий – нарушение федерального законодательства. Кроме этого происходит замещение системного регулирования – нарушается технологическая связь между территориальным планированием (осуществляемым во взаимодействии – см. рисунок) и градостроительным зонированием. Ложные представления о разумной технологии подавляют право, что не может не иметь негативных последствий для системы управления и для управляемого объекта.

¹⁴ См. Библиотека ответов на вопросы о градостроительной деятельности. Вопрос (49) о том, как посредством псевдо-нормирования обеспечить персональную свободу должностных лиц от законодательства в процессе практического градоуправления? (О проекте нормативов градостроительного проектирования Московской области), сайт Института экономики города: http://www.urbanecomomics.ru/news/?mat_id=943

Но зато имеется пример установления иных контуров. Речь идет о феномене «присоединенных территорий» – о Москве в новых границах.

То, что трудно поддается объяснению со стороны логики, отображающей закономерности построения формы целостного функционального объекта, каковым является агломерация, может быть относительно легко объяснено другой логикой – логикой системы управления. Рассмотрение вопроса о специфической логике управления неожиданным и парадоксальным образом выявляет очевидную преемственность между системой градоуправления, практиковавшейся до 2010 года, и нынешней системой градоуправления в Москве (см. таблицу 1). Эта преемственность обнаруживает себя следующим образом.

Имеется логическая последовательность трансляции в систему градоуправления мотиваций деятельности экономических субъектов и субъектов управления. В начале 1990-х годов Москва в силу ряда причин оказалась под прессом сильного давления спроса на жилье, в том числе извне – из других регионов России. На этот спрос должна была ответить тогдашняя система управления. Гипотетически могло быть два способа ответа – ответ на спрос либо в режиме «ручного управления», либо в режиме системного правового градорегулирования. Второй способ требовал времени, перестройки понимания и политической воли для создания системы правовых документов (генерального плана и, особенно, правил землепользования и застройки – документа «неведомого» в период социалистического градоуправления). Первый способ уже «был под рукой», поэтому он должен был победить – должно было произойти отвержение системы правового градорегулирования, что и произошло в действительности. Развертывание практики «ручного управления» неотвратимо должно было привести к следующим последствиям. Должно было происходить и происходило: негласное отрицание пределов емкости территории Москвы для «потребления» нелимитированных объемов нового жилья; распространение «точечной застройки» при отсутствии должной координации с объемами и возможностями инфраструктуры; возникновение проблем, в том числе, проявившихся в приближении ситуации транспортного коллапса; неотвратимое наступление периода исчерпания возможности территории столицы принимать все новые и новые объемы нелимитированного строительства; неизбежная постановка вопроса о том, как обеспечить принятие новых объемов строительства, несмотря на исчерпание возможности их принимать, или иначе – как не допустить приостановку работы «армии строителей», не допустить регионального экономического и политического кризиса?

В логике практиковавшейся системы «ручного управления» должна была быть создана квази-правовая система, «позволявшая» строить где угодно, что угодно и когда угодно в неконтролируемых объемах. Поскольку это было необходимо, то такая квази-правовая система была создана в виде института «территорий реорганизации» – система, противоречащая федеральному законодательству, но зато «как бы позволяющая» изымать любую недвижимость в любом месте для нового строительства под ложным предлогом реализации государственных нужд¹⁵. Такой способ решения проблем требовал значительных объемов финансирования также из федерального бюджета, прежде всего для решения кризиса в транспортной сфере. Передача федеральных денег не могла произойти под риском с правовой и, соответственно, политической точки зрения «проект». Поэтому региональный административно-политический кризис был неизбежен – неизбежно должна была произойти «насильственная» смена главы региональной политической власти. Но пришедшая на смену старой новая региональная власть должна была решать все тот же ранее поставленный и неизбывный вопрос: как не допустить

¹⁵ Подробно на эту тему см.: Э.К. Трутнев. Логика развертывания системы правового градоуправления Москвы: чем опасно и чем полезно прошлое для будущего // Журнал «Проект Россия». № 62. 2011. С. 149–156; Москва: «территории реорганизации» – территории вне закона: о противоправных новеллах московского законодательства. На сайте Института экономики города, URL: http://www.urbanomics.ru/texts.php?folder_id=80&mat_id=444&page_id=11984.

падения важнейшей для столицы экономической отрасли, не допустить утраты работы многотысячной армии строителей, то есть, как предоставить «фронт работ» – новые территории для строительства? Поэтому неизбежно должно было состояться упразднение одиозного квази-правового института «реорганизации территорий», а взамен – присоединение к Москве новых территорий для бесперебойного обеспечения нового «фронта работ» для строительных организаций. Последнее неизбежно повлекло принятие специально для присоединенных территорий «эксклюзивного» законодательства, «законно противоречащего» федеральному и создающего правовые основания для строительства чего угодно где угодно, в том числе коммерческого жилья на занятых участках со сносом объектов недвижимости, под предлогом государственных нужд¹⁶.

То есть, и после 2010 года, и после прихода новых управленцев неизбежно должна была проявиться преемственность с практиковавшимися ранее методами управления, нацеленными не столько на упорядочение организации территории и улучшения качества среды проживания населения, сколько на обслуживание главным образом потребностей строительного комплекса. Неизбежно быть и тому, что отодвинутые в сторону как «менее важные» проблемы упорядочения организации территории в масштабах московской агломерации (каковая является совершенно иным объектом, не совпадающим с контурами присоединенных территорий) никуда не денутся, «не рассосутся», и со временем будут проявляться со все большей и большей силой и остротой. Очевидно, что несмотря на мнимое решение проблем Москвы за счёт её насильственной территориальной экспансии, не удастся управленцам отстранить от себя задачи выработать и использовать на практике методы агломерационного градоуправления – методы, основанные не на декларациях и «эксклюзивном законодательстве», но на четких управленческих технологиях взаимодействия различных органов публичной власти различных юрисдикций.

В завершении данного текста должны быть даны ответы на три «простых» вопроса.

Вопрос первый: как ситуация с присоединенными к Москве территориями соотносится с проблемой управления развитием московской агломерации?

Ответ – никак не соотносится. Присоединением решались не проблемы взаимосогласованного сбалансированного развития территорий, но проблемы строительного комплекса в части предоставления ему дополнительного фронта работ.

Вопрос второй: почему в России не утверждается система агломерационного управления?

Ответ – потому что это «алгебра», а в ситуации неувоенной «арифметики» (например, в виде рутинных форм управления через «понуждающие» правовые градостроительные регламенты) неизбежно должно отвергаться то, что сопряжено с добровольным ограничением свободы автономного управления, неподконтрольного со стороны соседних юрисдикций. Добровольное самоограничение не встраивается в наработанные схемы. Напротив, свобода автономного управления позволяет администрациям особо не напрягаться, а лишь плыть по течению, механистически идя навстречу любым потребностям и даже капризам строителей, особо их не ограничивая (благо отсутствуют ограничители в виде градостроительных регламентов, а их подготовка намеренно отодвигается по срокам все дальше и дальше в неопределенное будущее)¹⁷.

¹⁶ См. Библиотека ответов на вопросы о градостроительной деятельности. Вопрос (41) о правовых особенностях созданной посредством № 43-ФЗ эксклюзивной системы градорегулирования на территориях, присоединенных к Москве. Сайт Института экономики города, URL: http://www.urbanomics.ru/news/?mat_id=923.

¹⁷ См., например, «Библиотека ответов на вопросы о градостроительной деятельности», вопрос (48) о том, как возникают ложные представления о ситуации в строительстве и как они «помогают решать» проблему упразднения реально существующих административных барьеров. Сайт Института экономики города, URL: http://www.urbanomics.ru/news/?mat_id=923.

Вопрос третий: какие события могут последовать в законодательном обеспечении агломерационного управления, основанного на взаимодействии?

Ответ – никакие события не последуют, поскольку нет нужды в специальном федеральном законе об агломерациях, который заведомо не имеет особого, своего собственного предмета правового регулирования. Агломерационное управление – это не область закона, но область административных действий, основанных на четких формализованных технологиях и публичном предъявлении взаимных обязательств. Надо просто учиться управлять, используя действующее законодательство. В лучшем случае можно было бы ожидать возвращения в Градостроительный кодекс Российской Федерации необоснованно упраздненного института добровольного совместного территориального планирования¹⁸. В худшем – продолжение процесса эрозии имеющихся правовых институтов в виде их замещений и утверждения суррогатных схем (один документ на несколько публичных субъектов управления, замещение региональными нормативами градостроительного проектирования муниципальных правил землепользования и застройки и проч., и проч.).

Остается лишь надежда на инициативные примеры, которые, возможно, будут явлены заинтересованными и энергичными субъектами управления нового типа. Надежда на то, что кем-нибудь, когда-нибудь в ближайшем или отдаленном будущем будет использована имеющаяся в рамках действующего законодательства возможность для активных региональных и муниципальных органов власти – возможность организовать в инициативном порядке основанное на взаимодействии агломерационное управление применительно к соответствующим территориям по схеме, представленной в данном тексте и всего лишь воспроизводящей управленческий «велосипед», давно всем известный, но ещё не в нашем отечестве.

¹⁸ Но это слабая надежда, в том числе и по причине того, что ещё не пришло осознание допущенной федеральным законодателем ошибки, а также по причине отсутствия прецедентов в виде желания реально использовать на практике институт добровольного совместного территориального планирования, в том числе и в Московском регионе.

См. http://www.urbanecomomics.ru/texts.php?folder_id=9&mat_id=440&page_id=14399.

Рисунок. Простейшая модель агломерационного управления.
 Вариант взаимодействия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления¹⁹

Документы, регламентирующие взаимодействие во имя согласованного и устойчивого развития	Права, обязательства, предметы взаимодействия и согласований
<p align="center">Соглашение о взаимодействии администраций в области агломерационного управления</p>	<p>Принятие участниками Соглашения на себя обязательств, в т.ч.:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Совместно подготавливать и руководствоваться общей концепцией развития территории агломерации • Не представлять на утверждение документы территориального планирования, не согласованные всеми участниками соглашения (признание «права вето») • Принятие на себя иных обязательств
<p align="center">Общая Концепция развития территории в границах агломерации (см. сноску 7)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Соблюдение баланса между объемами застройки и параметрами инфраструктуры • Установление пределов (в т.ч. в отношении объемов) и типов застройки • Иные позиции
<p align="center">Технические задания на подготовку документов территориального планирования на основе общей концепции (см. сноску 8)</p>	
<p align="center">Документы территориального планирования (ДТП) на основе общей концепции (см. сноску 9)</p>	<p align="center">Согласование участниками Соглашения ДТП на соответствие общей концепции, в т.ч. в отношении ограничений, запретов (см. сноску 10)</p>
<p align="center">Правила землепользования и застройки – закрепление взаимоувязанных решений в виде правовых гарантий и запретов</p>	
<p align="center">Планы реализации документов территориального планирования</p>	<p align="center">Согласование участниками Соглашения приоритетов, объемов финансового участия в инфраструктурных проектах</p>

¹⁹ Это самый простой вариант взаимодействия. Помимо этого варианта возможны более сложные варианты взаимодействия, осуществляемые и на уровне органов представительной власти, и на уровне органов исполнительной власти. Такие более сложные варианты могут быть и более эффективными, поскольку повышается правовой статус и самого Соглашения и обязательств, на его основе принимаемых (например, в части взаимных бюджетных обязательств применительно к совместно осуществляемым инфраструктурным проектам).

**Два похожих друг на друга способа создания территорий
под нужды освоения строительным комплексом города Москвы**

Описание предзаданного и итогового результата, а также компонентов и норм, сочетание которых обеспечивает достижение предзаданного результата	Два способа достижения предзаданного результата как сочетания соответствующих компонентов и норм (затенение означает то, что соответствующая норма применяется в рамках того, или иного способа)	
	Способ 1. Первая неудачная попытка, связанная с неправомерным введением института «территорий реорганизации» ²⁰	Способ 2. Вторая попытка, обеспеченная специальным Федеральным законом от 05.04.13 N 43-ФЗ
1. Предзаданный результат одинаковый для двух способов градоуправления: в соответствующих границах создается сомнительная правовая возможность для того, чтобы строить все желаемое, в том числе и на «занятых местах» посредством изъятия любой недвижимости под предлогом необходимости такого действия для реализации государственных нужд.	Указанный результат, который предполагалось достигать в пределах «территорий реорганизации», площадь которых составляла 2/3 от площади всех застроенных территорий «прежней» Москвы	Указанный результат достигается в пределах «присоединенных» к Москве территорий ²¹
2. Компоненты способа – нормы, сочетание которых обеспечивает достижение заданного результата		

²⁰ Возможность применения первого способа была упразднена с 8 июня 2011 г., когда были приняты изменения в Градостроительный кодекс города Москвы, посредством которых, в частности, был упразднен противоречащий федеральным законам институт «территорий реорганизации».

²¹ Свершение указанных ниже законотворческих действий в их совокупности ныне обеспечивает на присоединенных к Москве территориях необходимую свободу для приобретения любыми заинтересованными лицами права строить любые объекты в любом занятом месте. Приобретение такого права становится «делом техники» – делом специально созданной для этого эксклюзивной юридической техники. В силу того, что созданная посредством № 43-ФЗ система градорегулирования дает органам власти неограниченную правовую свободу от ответственности (например, свободу от юридической ответственности следовать документам территориального планирования и градостроительного зонирования), такая система должна стать заманчивым примером для подражания и для распространения на иные территории Российской Федерации (см. Библиотека ответов на вопросы о градостроительной деятельности. Вопрос (41) о правовых особенностях созданной посредством № 43-ФЗ эксклюзивной системы градорегулирования на территориях, присоединенных к Москве; сайт Института экономики города, URL: http://www.urbanecomomics.ru/news/?mat_id=923). Симптоматично, что описанная ниже система сама в некотором смысле является продуктом подражания – подражания прежней системе, основы которой были заложены предшествующей администрацией города Москвы. Но та система не могла быть развернута столь масштабно и в полную силу по причине отсутствия в то недавнее время возможности использовать ресурсы специально созданного федерального закона применительно к отдельно взятой части территории Российской Федерации. См.: «Логика развертывания системы правового градоуправления Москвы: чем опасно и чем полезно прошлое для будущего» // Журнал «Проект Россия». № 62. 2011. С. 149–156

2.1. Компоненты способа 1 (некоторые из них упразднены с 08.06.11 – с принятием соответствующих изменений в ГрК Москвы)		
2.1.1. ГрК Москвы, определяя «объекты капитального строительства регионального значения», вопреки федеральному законодательству делает их перечень всеобъемлющим, включающим все возможные объекты недвижимости практически без каких бы то ни было изъятий.		См. аналогичную позицию 2.2.7 (пункт 3)
2.1.2. Согласно Генеральному плану города Москвы ²² для размещения любых объектов (которые ГрК Москвы названы «объектами капитального строительства регионального значения») осуществляется резервирование земельных участков в пределах «территорий реорганизации» ²³ . Такие территории занимают около двух третей застроенной территории города.		
2.1.3. Согласно федеральному законодательству резервирование земельных участков осуществляется не ради резервирования, а исключительно для изъятия ²⁴ . Это значит, что согласно московскому законодательству для размещения любых объектов (которые почему-то называются «объектами капитального строительства регионального значения») может осуществляться изъятие любой недвижимости в пределах «территорий реорганизации», занимающих около двух третей застроенной территории Москвы.		
2.1.4. Применительно к «территориям реорганизации» статьей 37 ГрК Москвы были установлены нормы о «временных регламентах использования и застройки территорий», которые устанавливались правительством Москвы на срок до трех лет и могли быть продлены без установления временного предела действия. Это прямое противоречие федеральным законам, которые не допускают ни временных регламентов, ни возможности их утверждать администрацией.		См. аналогичные позиции 2.2.2, 2.2.3, 2.2.4
2.1.5. Весь комплекс действий по неправомерному изъятию любых объектов недвижимости, а также сносу и строительству на их месте любых новых объектов, мог осуществляться за счет бюджета города Москвы, то есть незаконные действия администрации, якобы, могли оплачиваться за счет налогоплательщиков ²⁵ .		
2.2. Компоненты способа 2		
2.2.1. Для достижения предзаданного результата надо было принять специальный Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 43-ФЗ "Об особенностях регулирования отдельных правоотношений в связи с присоединением к субъекту Российской Федерации - городу федерального значения Москве территорий и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" (далее - № 43-ФЗ).		
2.2.2. Для достижения предзаданного результата надо было ввести длительный срок для выполнения предстоящих действий и обеспечить свободу от прежних и грядущих		

²² Вступил в силу 14 июня 2010 г.

²³ См. пункт 3.1.14.1 Положений о территориальном планировании Генерального плана города Москвы.

²⁴ Это следует из пункта 1 статьи 70.1 Земельного кодекса Российской Федерации.

²⁵ См. часть 1 статьи 40 ГрК Москвы в прежней редакции.

<p>решений. В частности, надо было: 1) установить, что действия по специально установленным посредством № 43-ФЗ правилам могут осуществляться достаточно долго - до 1 января 2020 года; 2) отодвинуть до 31 декабря 2014 года сроки для принятия (а) генерального плана (при отсутствии которого, например, не допускается принимать решения о подготовке документации по планировке территории), (б) правил землепользования и застройки (при отсутствии которых запрещается выдача разрешений на строительство); 3) сделать необязательным учёт ранее принятых для присоединённых территорий документов при принятии новых документов и новых решений²⁶.</p>		
<p>2.2.3. Для достижения предзаданного результата надо было сделать так, чтобы № 43-ФЗ обладал бы большей юридической силой и по отношению к Градостроительному кодексу Российской Федерации (далее – ГрК РФ), и по отношению к Федеральному закону "О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации" (далее также - № 191-ФЗ), то есть, надо было сделать так, чтобы эти федеральные законы не применялись бы в случаях, когда № 43-ФЗ определял нечто такое, что не согласуется с этими федеральными законами. И это было сделано²⁷.</p>		
<p>2.2.4. Для достижения предзаданного результата надо было сделать так, чтобы № 43-ФЗ упразднил закреплённую ГрК РФ юридически значимую связь между документацией по планировке территории и основаниями (формально-правовыми и содержательными) для её подготовки - документами территориального планирования и правилами землепользования и застройки. Речь идёт о той связи, упразднение которой вообще делает невозможным рациональное градорегулирование, основанное на понуждающих нормах права. Однако, то, что невозможно для логики градорегулирования, то возможно для № 43-ФЗ. Поскольку указанная связь как необходимость в № 43-ФЗ не упоминается, то в силу приоритета № 43-ФЗ над ГрК РФ часть 10 статьи 45 ГрК РФ на присоединённых к Москве территориях не применяется как обязательная норма²⁸.</p>		
<p>2.2.5. Для достижения предзаданного результата надо было посредством свершения указанных действий (см. выше пункты 2.2.1 – 2.2.4) создать эксклюзивную правовую ситуацию, когда решения о резервировании земель, изъятии земельных участков и (или) иных объектов недвижимого имущества, предоставлении земельных участков,</p>		

²⁶ См. измененную посредством № 43-ФЗ статью 17.1 Федерального закона от 29 декабря 2004 г. N 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации».

²⁷ См. статью 10.5, введенную № 43-ФЗ в Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. N 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации»: «*Осуществление градостроительной деятельности и иные отношения, которые возникают в связи с размещением объектов и к которым применяются положения Федерального закона "Об особенностях регулирования отдельных правоотношений в связи с присоединением к субъекту Российской Федерации - городу федерального значения Москве территорий и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", регулируются Градостроительным кодексом Российской Федерации и настоящим Федеральным законом, если иное не предусмотрено Федеральным законом "Об особенностях регулирования отдельных правоотношений в связи с присоединением к субъекту Российской Федерации - городу федерального значения Москве территорий и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации"*».

²⁸ Часть 10 статьи 45 ГрК РФ: «*Подготовка документации по планировке территории осуществляется на основании документов территориального планирования, правил землепользования и застройки ...*».

<p>установлении сервитутов для размещения объектов принимались бы на основании документации по планировке территории, которая: 1) вплоть до 1 января 2020 года может подготавливаться как при отсутствии генерального плана и правил землепользования и застройки, так и при их наличии²⁹; 2) при наличии генерального плана и правил землепользования и застройки может утверждаться вне зависимости от наличия/отсутствия соответствия этим правовым актам; 3) может утверждаться взамен ранее утверждённой документации по планировке территории при том, что и та, и другая документация на вполне законных основаниях могут не соответствовать генеральному плану и правилам землепользования и застройки.</p> <p>Это значит, что на присоединённых территориях ранее существовавшая, федеральными законами определённая для органов власти юридически значимая ответственность за обеспечение преемственности решений упраздняется посредством № 43-ФЗ, а вместо неё вводится свобода действий по усмотрению в зависимости от меняющихся обстоятельств и при отсутствии обязательств власти перед гражданами (в том числе и по причине упразднения требований о проведении публичных слушаний³⁰).</p>		
<p>2.2.6. Для достижения предзаданного результата надо было ещё более закрепить и расширить приобретённую посредством № 43-ФЗ свободу власти от имеющих юридическую силу обязательств перед гражданами, обеспечив окончательную ликвидацию уже практически упразднённой зависимости принимаемых административных решений от правил землепользования и застройки. Для этого потребовалось продолжить создание правовых новелл и ввести в № 43-ФЗ нормы, определяющие, что установление и изменение видов разрешённого использования недвижимости осуществляется посредством утверждения документации по планировке территории³¹ (которая, как указано выше, отныне может подготавливаться при отсутствии документов территориального планирования и градостроительного зонирования, а также без проведения публичных слушаний). Содержащееся в № 43-ФЗ указание на то, что такие действия могут выполняться только до утверждения правил землепользования и застройки, не является юридическим препятствием для осуществления таких действий, поскольку: 1) «крайняя» дата 31 декабря 2014 года для принятия правил землепользования и застройки, определена не № 43-ФЗ, а № 191-ФЗ, по отношению к которому № 43-ФЗ обладает приоритетом и такой даты не содержит, то есть, № 43-ФЗ фактически создаёт ситуацию необязательности соблюдения даты 31 декабря 2014 года; 2) отсутствие правил землепользования и застройки не является препятствием для подготовки документации по планировке территории вплоть до 1 января 2020 года – даты, определённой № 43-ФЗ, то есть, до указанной даты (на предстоящие ещё семь лет) фактически упраздняется</p>		

²⁹ Несмотря на статью 17.1 Федерального закона «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации», где определена крайняя дата для принятия генерального плана и правил землепользования и застройки – 31 декабря 2014 года.

³⁰ См. часть 3 статьи 4 № 43-ФЗ: «Документация по планировке территории, указанная в части 1 настоящей статьи, утверждается без проведения публичных слушаний.».

³¹ См. статью 5 № 43-ФЗ.

<p>необходимость принимать правила землепользования и застройки в Москве – на присоединённых к ней территориях. Иными словами, № 43-ФЗ фактически предлагает на присоединённых к Москве территориях вообще упразднить надобность в правилах землепользования и застройки и заменить их иным правовым институтом, более «эффективным» в силу того, что он неподконтролен гражданам.</p>		
<p>2.2.7. Для достижения предзаданного результата надо было ещё более закрепить и расширить приобретённую свободу власти от имеющих юридическую силу обязательств перед гражданами путём создания такой псевдо правовой ситуации, когда любое место на территории может быть отдано (после изъятия недвижимости как бы для государственных нужд) любому заинтересованному частному лицу - инвестору-застройщику. Чтобы такая свобода могла быть беспрепятственно реализована на основе норм закона, потребовалось «продвинуть» № 43-ФЗ в следующем отношении:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) потребовалось упразднить требование, согласно которому документация по планировке территории должна подготавливаться на основе и в соответствии с документами территориального планирования и правилами землепользования и застройки (№43-ФЗ такое требование упразднил – см. выше объяснения в пунктах 2.2.4 – 2.2.6); 2) потребовалось расширить перечень объектов, ради размещения которых можно было бы изымать недвижимость для государственных нужд, - расширить перечень, определённый статьёй 49 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ), который оказался слишком «узким» для целей № 43-ФЗ, поскольку включает почти исключительно линейные объекты транспортной и инженерно-технической инфраструктуры. № 43-ФЗ снимает такое ограничение и не устанавливает в этом отношении никаких пределов³². Поэтому в соответствующие перечни могут быть включены любые объекты (в том числе, жилого, социального, производственного, рекреационного и прочего назначения), которые по коммерческим причинам «могут заинтересовать заинтересованных лиц»; 3) потребовалось расширить перечень объектов, которые могли бы квалифицироваться как «объекты регионального значения» для того, чтобы можно было бы получить дополнительное оправдание необходимости размещения практически любых объектов на занятых правами третьих лиц территориях с изъятием любой недвижимости как бы для государственных нужд. Специально такое расширение в рамках рассматриваемой законотворческой акции по созданию № 43-ФЗ производить не пришлось, поскольку в Градостроительном кодексе города Москвы уже давно присутствует неправомерное расширительное толкование понятия «объекты регионального значения»³³; 4) потребовалось задуматься над вопросом о необходимости использовать трудоёмкие процедуры подготовки документации по планировке территории и решить этот вопрос таким образом, чтобы такая документация не была бы необходимой в случаях, когда частные заинтересованные лица изъявляют желание забрать недвижимость у других 		

³² См. статью 2 № 43-ФЗ.

³³ URL: http://www.urbanecomomics.ru//texts.php?folder_id=80&mat_id=443&page_id=11826

частных лиц «под правомерным и извинительным предлогом» её изъятия как бы для государственных нужд ³⁴ .		
--	--	--

³⁴ См., напр., часть 4 статьи 15 № 43-ФЗ: «Решение о предоставлении земельного участка в аренду в целях, связанных с размещением объекта федерального значения или регионального значения, указанного в части 2 статьи 1 настоящего Федерального закона, в том числе для проектирования и строительства такого объекта, принимается органом исполнительной власти, уполномоченным на принятие решения об изъятии недвижимого имущества. Указанное в настоящей части решение принимается в течение двадцати дней с момента поступления заявления заинтересованного лица о предоставлении земельного участка. В случае необходимости изъятия объектов недвижимого имущества и (или) постановки земельного участка на государственный кадастровый учет срок принятия решения о предоставлении земельного участка продлевается соответственно на срок изъятия таких объектов, недвижимого имущества и (или) постановки на государственный кадастровый учет земельного участка, подлежащего предоставлению в целях, связанных с размещением объекта федерального значения или регионального значения, указанного в части 2 статьи 1 настоящего Федерального закона».

Модели управления агломерациями как результат учета, либо игнорирования обстоятельств и использования предпочтений, предрасположений субъектами градуправления

Обстоятельства, задаваемые особенностями объекта управления, а также законодательными и административными инструментами управления	Типология моделей управления агломерациями. Выбор моделей субъектами управления с учетом соотношения обстоятельств и предпочтений <i>Примечание: затененная область – модели используются на практике, не затененная область – модели не используются на практике</i>				
	Модели взаимодействия		Модели отвержения взаимодействия		
	Модель взаимодействия при добровольном совместном территориальном планировании. Институт добровольного совместного территориального планирования введен в 2004 году и упразднен в 2010 году посредством № 41-ФЗ ³⁵	Модель взаимодействия на постоянной основе объединения публичных субъектов градуправления, оформленного соглашением (описание модели – см. основной текст)	Модель без взаимодействия в виде автономного градуправления в пределах самостоятельных юрисдикций	Модель без взаимодействия в виде унитарного градуправления с упразднением «лишних» юрисдикций и поглощением их одним субъектом градуправления	Модель без взаимодействия в виде его замещения, имитаций (например, в виде одного документа территориального планирования для нескольких субъектов и проч.)
1. Обстоятельства, задаваемые особенностями агломераций					
1.1. Специфика агломераций определяет необходимость и неизбежность взаимодействия различных субъектов градуправления ради оптимального развития урбанизированных территорий. Существует свобода выбора в пользу: а) взаимодействия; б) отказа от взаимодействия	Выбор в пользу добровольного взаимодействия был возможен в период с 2005 года по 2010 год, когда возможность добровольного совместного территориального планирования была упразднена посредством № 41-ФЗ (см. ссылку 4)	Выбор в пользу формализованных институтов добровольного взаимодействия – институтов, которые могут применяться в рамках действующего законодательства без принятия специального закона об агломерациях, в котором нет необходимости	Выбор в виде отказа от формализованных институтов взаимодействия (кроме одноразовых акций – по необходимости)		
1.2. Специфика агломераций такова, что они не могут быть предметом специального закона, в императивном	Выбор в пользу добровольного	Выбор в пользу формализованных			

³⁵ См. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации в части института территориального планирования. Сайт Института экономики города:
http://www.urbaneeconomics.ru/texts.php?folder_id=9&mat_id=440&page_id=14399

<p>порядке понуждающего к агломерационному управлению. Существует свобода выбора в пользу:</p> <p>а) взаимодействия в рамках действующего законодательства;</p> <p>б) отказа от взаимодействия под предлогом необходимости принятия специального закона в отношении агломераций</p>	<p>взаимодействия был возможен в период с 2005 года по 2010 год, когда возможность добровольного совместного территориального планирования была упразднена посредством № 41-ФЗ (см. ссылку 4)</p>	<p>институтов добровольного взаимодействия – институтов, которые могут применяться в рамках действующего законодательства без принятия специального закона об агломерациях, в котором нет необходимости</p>	<p>Выбор в виде отказа от формализованных институтов взаимодействия (кроме одноразовых акций – по необходимости), в том числе под предлогом, якобы, существующей необходимости принятия специального закона в отношении агломераций</p>		
<p>1.3. Особенности агломераций в части ответственности: временная дистанция между принятием управленческих решений и наступлением последствий значительно превышает срок полномочий субъектов, принимающих решения. Существует свобода выбора в пользу:</p> <p>а) краткосрочных локальных выгод, не сбалансированных с позиции агломерации (в том числе, мнимых выгод, достигаемых в результате отказа от количественных ограничений в отношении строительства);</p> <p>б) долгосрочных преимуществ в контексте целого – агломерации (преимуществ, достигаемых, в том числе, ограничениями количественными во имя совокупного качества)</p>	<p>Выбор в пользу добровольного взаимодействия был возможен в период с 2005 года по 2010 год, когда возможность добровольного совместного территориального планирования была упразднена посредством № 41-ФЗ (см. ссылку 4)</p>	<p>Выбор в пользу формализованных институтов добровольного взаимодействия – институтов, которые могут применяться в рамках действующего законодательства без принятия специального закона об агломерациях, в котором нет необходимости</p>	<p>Выбор в виде отказа от формализованных институтов взаимодействия (кроме одноразовых акций – по необходимости) ради достижения краткосрочных локальных выгод</p>		
<p>2. Обстоятельства, задаваемые законодательными и административными инструментами управления</p>					
<p>2.1. Обстоятельства в виде законодательных и административных инструментов, способствующих (или не препятствующих) применению основанной на взаимодействии модели агломерационного градоуправления. Существует свобода выбора в пользу:</p> <p>а) взаимодействия;</p> <p>б) отказа от взаимодействия</p>	<p>Выбор в пользу добровольного взаимодействия был возможен в период с 2005 год по 2010 год, когда возможность добровольного совместного территориального планирования была упразднена посредством № 41-ФЗ (см. ссылку 4)</p>	<p>Выбор в пользу взаимодействия, в том числе и на основании того, что отсутствуют прямые запреты в законодательстве на заключение соответствующих соглашений, что позволяет использовать данную модель на практике (описание модели – см. основной текст)</p>	<p>Выбор в виде отказа от формализованных институтов взаимодействия (кроме одноразовых акций – по необходимости)</p>		
<p>2.2. Основные обстоятельства в виде законодательных и административных инструментов, препятствующих становлению системы агломерационного градоуправления</p>					
<p>2.2.1. Поддержание законодательной</p>					

<p>двойственности в виде альтернативы-противодействия системному градоуправлению – института «предварительного согласования мест размещения объектов строительства», посредством которого можно не принимать во внимание как отсутствие документов градостроительного проектирования, так и их решения³⁶. Существует свобода выбора в пользу:</p> <p>а) организации (дезорганизации) территории без документов градостроительного проектирования;</p> <p>б) системной организации территории на основе документов градостроительного проектирования</p>	<p>Период с 2005 по 2010 год: выбор в пользу взаимодействия (и, соответственно, принятие взаимных обязательств) влечет за собой как логическое продолжение следующий выбор в пользу системной организации территории на основе документов градостроительного проектирования</p>	<p>Выбор в пользу взаимодействия (и, соответственно, принятие взаимных обязательств) влечет за собой как логическое продолжение следующий выбор в пользу системной организации территории на основе документов градостроительного проектирования</p>	<p>Выбор в виде отказа от формализованных институтов взаимодействия не влечет за собой как логическое продолжение следующий выбор в пользу системной организации территории на основе документов градостроительного проектирования.</p> <p>Утверждается неопределенность как ситуация, при которой противодействуют две альтернативные системы управления: (1) анти-система, не основанная на градостроительном проектировании, либо основанная на квази-градостроительном проектировании³⁷, и (2) система, основанная на градостроительном проектировании.</p>
<p>2.2.2. Поддержание неопределенности в части постоянного откладывания окончательных сроков принятия правил землепользования и застройки (ПЗЗ), посредством которых устанавливается правовой режим использования земельных участков в виде градостроительных регламентов. Существует свобода выбора в пользу:</p> <p>а) откладывания принятия ПЗЗ - содействия организации (дезорганизации) территории без документов градостроительного проектирования;</p> <p>б) принятия ПЗЗ – содействия становлению системной организации территории на основе документов градостроительного проектирования</p>	<p>Период с 2005 по 2010 год: выбор в пользу взаимодействия (и, соответственно, принятие взаимных обязательств) влечет за собой как логическое продолжение следующий выбор в пользу системной организации территории на основе документов градостроительного проектирования и прежде всего ПЗЗ, устанавливающих соответствующие ограничения с позиции агломерационной целостности</p>	<p>Выбор в пользу взаимодействия (и, соответственно, принятие взаимных обязательств) влечет за собой как логическое продолжение следующий выбор в пользу системной организации территории на основе документов градостроительного проектирования и прежде всего ПЗЗ, устанавливающих соответствующие ограничения с позиции агломерационной целостности</p>	<p>Выбор в виде отказа от формализованных институтов взаимодействия не влечет за собой как логическое продолжение следующий выбор в пользу системной организации территории на основе документов градостроительного проектирования.</p> <p>Утверждается неопределенность как ситуация, при которой противодействуют две альтернативные системы управления: (1) анти-система, не основанная на градостроительном проектировании, либо основанная на квази-градостроительном проектировании, и (2) система, основанная на градостроительном проектировании</p>
<p>2.2.3. Непоследовательность в виде деструктивного упразднения ранее введенного (в 2005 году) института добровольного совместного территориального планирования –</p>	<p>После 2010 года стал невозможным выбор в пользу добровольного совместного</p>	<p>Выбор в пользу взаимодействия субъектов градоуправления</p>	<p>Выбор в виде отказа от формализованных институтов взаимодействия (кроме одноразовых акций – по необходимости)</p>

³⁶ См., например, Э.К.Трутнев (рук.). Градорегулирование: основы регулирования градостроительной деятельности в условиях становления рынка недвижимости. М.: Фонд «Институт экономики города», 2008. Раздел 6.1. С. 296.

³⁷ Пример Москвы: при отсутствии соответствующих решений в официально принятом и ещё не упразднённом генеральном плане столицы можно посредством указанных актов предварительного согласования принимать противоречащие генеральному плану решения в отношении, так называемых, транспортных хорд (не заботясь о внесении изменений в генеральный план, то есть, фактически не используя и не учитывая, игнорируя действующий генеральный план).

<p>упразднения, совершенного № 41-ФЗ в 2010 году. Остается свобода выбора в пользу:</p> <p>а) отказа от добровольного совместного территориального планирования по причине его законодательного упразднения;</p> <p>б) взаимодействия субъектов градоуправления различных юрисдикций по причине необходимости и возможностей (отсутствия запретов) в рамках действующего законодательства, допускающего такое взаимодействие.</p>	<p>территориального планирования, однако аналогичный выбор может осуществляться в форме взаимодействия субъектов градоуправления различных юрисдикций в рамках действующего законодательства, допускающего такое взаимодействие.</p>	<p>различных юрисдикций по причине необходимости и возможностей (отсутствия запретов) в рамках действующего законодательства, допускающего такое взаимодействие</p>			
<p>2.2.4. Номинальное упразднение (посредством изъятия из федерального закона) комплексных планов реализации генеральных планов³⁸. Остается свобода выбора в пользу:</p> <p>а) отказа от подготовки и принятия комплексных планов реализации генеральных планов;</p> <p>в) подготовки и принятия комплексных планов реализации генеральных планов.</p>	<p>Период с 2005 по 2010 год: выбор в пользу взаимодействия (и, соответственно, принятие взаимных обязательств) влечет за собой как логическое продолжение следующий выбор в пользу подготовки и принятия комплексных планов реализации генеральных планов</p>	<p>Выбор в пользу взаимодействия (и, соответственно, принятие взаимных обязательств) влечет за собой как логическое продолжение следующий выбор в пользу подготовки и принятия комплексных планов реализации генеральных планов</p>	<p>Выбор в виде отказа от формализованных институтов взаимодействия не влечет за собой как логическое продолжение следующий выбор в пользу подготовки и принятия комплексных планов реализации генеральных планов</p>		
<p>2.2.5. Введение через федеральный закон деструктивной для местных систем градоуправления возможности распоряжаться землей в административных центрах субъектов Российской Федерации не органами местного самоуправления, но региональной властью³⁹. Существует свобода выбора в пользу:</p> <p>а) принятия деструктивных решений о распоряжении землей региональной властью;</p> <p>б) не принятия деструктивных решений о распоряжении землей региональной властью</p>	<p>Период с 2005 по 2010 год: выбор в пользу взаимодействия (и, соответственно, принятие взаимных обязательств) влечет за собой как логическое продолжение следующий выбор в пользу формирования оптимальных схем градоуправления, в том числе в отношении распоряжения землей органами местного самоуправления</p>	<p>Выбор в пользу взаимодействия (и, соответственно, принятие взаимных обязательств) влечет за собой как логическое продолжение следующий выбор в пользу формирования оптимальных схем градоуправления, в том числе в отношении распоряжения землей органами местного самоуправления</p>	<p>Выбор в виде отказа от формализованных институтов взаимодействия не влечет за собой как логическое продолжение следующий выбор в пользу оптимальных схем градоуправления, в том числе в отношении распоряжения землей органами местного самоуправления</p>		
<p>2.3. Обстоятельства в виде специально принятых на федеральном уровне для Москвы законодательных</p>					

³⁸ См.: Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации в части института территориального планирования. Сайт Института экономики города, URL: http://www.urbanecomics.ru/texts.php?folder_id=9&mat_id=440&page_id=14399.

³⁹ См.: Э.К. Трутнев (рук.). Градорегулирование: основы регулирования градостроительной деятельности в условиях становления рынка недвижимости. М.: Фонд «Институт экономики города», 2008. Раздел 6.3. С. 296.

инструментов, препятствующих становлению системы агломерационного градоуправления					
<p>2.3.1. Создание посредством специального федерального закона применительно к присоединенным к Москве территориям такой правовой ситуации, когда локальные решения могут приниматься посредством проектов планировки территории без учета документов территориального планирования, правил землепользования и застройки и ранее принятой документации по планировке территории⁴⁰. Применительно к указанным территориям существует свобода выбора в пользу того, чтобы:</p> <p>а) действовать без учета ранее принятых документов градостроительного проектирования (оправдывая такие действия возможностями, предоставленными федеральным законом);</p> <p>б) действовать с учетом ранее принятых документов градостроительного проектирования (если не будет противодействия с опорой на соответствующие нормы федерального закона, не предусматривающего такого учета в качестве обязательного компонента при принятии решений)</p>	Указанная правовая ситуация не имеет отношения к данной модели	Указанная правовая ситуация не имеет отношения к данной модели	Указанная правовая ситуация не имеет отношения к данной модели	Возможность выбора в пользу либо одного, либо другого решения создает правовую неопределенность и риски (в части возможности судебного оспаривания принимаемых решений), а также дискредитирует систему правового градостроительного регулирования на основе разумных норм закона	Указанная правовая ситуация не имеет отношения к данной модели
<p>2.3.2. Создание посредством № 41-ФЗ, иных федеральных законов такой правовой ситуации, когда Российская Федерация должна планировать транспортную инфраструктуру федерального значения исключительно автономно – без взаимодействия с субъектами Российской Федерации (такое взаимодействие может начинаться только «задним числом» - после принятия соответствующего документа территориального планирования Российской Федерации), в том числе в отношении</p>	По причине упразднения данной модели в 2010 году посредством № 41-ФЗ указанный выбор на нее не	По причине наличия возможности быть выбору как в пользу автономности, так и в пользу взаимодействия (причем применительно к различным случаям) существует большая степень неопределенности, с которой связаны риски, в том числе, инвестиционные применительно к	По причине наличия возможности быть выбору как в пользу автономности, так и в пользу взаимодействия (причем применительно к различным случаям) существует большая степень неопределенности, с которой связаны риски, в том числе, инвестиционные применительно к строительству. Например, по факту автономного принятия документа территориального планирования РФ может быть приостановлено применение		

⁴⁰ См. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации в части института территориального планирования. Сайт Института экономики города, URL: http://www.urbanecomics.ru/texts.php?folder_id=9&mat_id=440&page_id=14399

<p>застройки «придорожных полос». Существует свобода выбора в пользу того, чтобы:</p> <p>а) действовать автономно, строго следуя нормам закона;</p> <p>б) действовать во взаимодействии – с оформлением, или без оформления соглашениями такого взаимодействия</p>	<p>распространяется</p>	<p>строительству. Например, по факту автономного принятия документа территориального планирования РФ может быть приостановлено применение генерального плана (см. сноску 9)</p>	<p>генерального плана (см. сноску 9)</p>		
<p>2.4. Обстоятельства в виде предложений, проектов суррогатных схем – проектов законодательных и административных инструментов, призванных заместить адекватные схемы агломерационного градоуправления</p>					
<p>2.4.1. Предложения о создании единого документа территориального планирования для нескольких публичных субъектов градоуправления</p>	<p>По причине упразднения в 2010 году данной модели указанные предложения на нее не распространяются</p>	<p>По причине выбора в пользу взаимодействия и принятия на себя обязательств, возникает последующий выбор в пользу ответственности за обязательства, что требует эффективных методов и отвергает использование суррогатных схем</p>	<p>Указанные предложения распространяются на данную модель со стороны региональной власти как способ: 1) нейтрализовать саморазрушительную автономность в градоуправлении; 2) отказаться от подлинной модели эффективного взаимодействия; 3) утвердить привычные малоэффективные административные методы приказаний-понуждений</p>	<p>Указанные предложения не распространяются на данную модель ввиду ее унитарности – отсутствия необходимости воздействовать на иных публичных субъектов градоуправления (ввиду отсутствия последних)</p>	<p>Указанные предложения распространяются на данную модель – модель, которая является попыткой воздействовать на модель автономного градоуправления со стороны региональной власти – воздействовать методами административного понуждения, но не методами правового взаимодействия</p>
<p>2.4.2. Предложения по включению в региональные нормативы градостроительного проектирования ограничения по этажности застройки с тем, чтобы воздействовать на органы местного самоуправления при принятии ими соответствующих решений</p>					
<p>2.4.3. Предложения по введению института согласования разрешений на строительство, выдаваемых органами местного самоуправления, с региональной властью.</p>					

