

Анализ закона о комплексном развитии территорий № 373-ФЗ

Э.К. Трутнев

профессор Высшей школы урбанистики имени А.А. Высоковского Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», кандидат архитектуры (г. Москва)

Эдуард Константинович Трутнев, e-kont2@mail.ru

В 2016 году вступил в силу Федеральный закон № 373-ФЗ [1]. Специалисты Института экономики города уже сделали заключение относительно этого закона (см. [2, 3]). Для полноты его оценки в настоящей статье рассмотрим и обоснуем ответы на следующие вопросы:

- 1) об определении понятия «деятельность по комплексному и устойчивому развитию территории»;
- 2) об установлении границ территорий комплексного развития;
- 3) о расчетных показателях обеспеченности объектами различных видов инфраструктуры в границах территорий комплексного развития;
- 4) об изменениях института градостроительного зонирования и института планировки территорий;
- 5) о содержании института комплексного развития территорий.

1. Об определении нового понятия «деятельность по комплексному и устойчивому развитию территории»

Законом № 373-ФЗ в статью 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ) введен пункт 34,

в котором представлено определение нового понятия «деятельность по комплексному и устойчивому развитию территории» (далее – КУРТ)¹. Проанализируем это определение как пошаговое приобретение ответов на последовательно задаваемые вопросы.

Подпадает ли под определение понятия «деятельность КУРТ» деятельность в рамках институтов, прямо поименованных в ГрК РФ?

Таковыми институтами являются:

- 1) институт развития застроенной территории (статьи 46.1–46.3);
- 2) институт комплексного освоения территории (статья 46.4);
- 3) институт освоения территории в целях строительства жилья экономического класса (статьи 46.5–46.8);
- 4) комплексное развитие территории по инициативе правообладателей земельных участков (статья 46.9);
- 5) комплексное развитие территории по инициативе органа местного самоуправления (статьи 46.10, 46.11).

Очевидно, что подпадают, поскольку с логической точки зрения отсутствует запрет на то, чтобы в соответствии с предъявленным определением все пять институтов являлись видами деятельности КУРТ.

¹ Пункт 34 статьи 1 ГрК РФ: «*деятельность по комплексному и устойчивому развитию территории* – осуществляемая в целях обеспечения наиболее эффективного использования территории деятельность по подготовке и утверждению документации по планировке территории для размещения объектов капитального строительства жилого, производственного, общественно-делового и иного назначения и необходимых для функционирования таких объектов и обеспечения жизнедеятельности граждан объектов коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур, а также по архитектурно-строительному проектированию, строительству, реконструкции указанных в настоящем пункте объектов» (здесь и далее в цитируемом тексте курсивным шрифтом выделено нами. – Э.Т.).

ГрК РФ в редакции Закона № 373-ФЗ это и утверждает, но это относится только к двум из пяти институтам – четвертому и пятому². Однако, несмотря на отсутствие прямого указания, и остальные три прямо непоименованные институты не могут не быть видами деятельности КУРТ – являются таковыми, должны рассматриваться таковыми по причине их соответствия новому определению.

Подпадает ли под определение понятия «деятельность КУРТ» деятельность лица, имеющего в собственности большой земельный участок и намеревающегося подготовить в отношении него за свой счет проект планировки территории с тем, чтобы в пределах образованных кварталов либо микрорайона осуществить строительство объектов в коммерческих целях?

Со стороны законодательства нет запрета на такую деятельность, напротив, ее возможность прямо предусмотрена ГрК РФ³, хотя детально ее порядок там не описан, то есть эта деятельность до сих пор не имеет официального статуса правового института, но при этом подпадает под введенное Законом № 373-ФЗ официальное определение «деятельность КУРТ» – фактически, а ныне и юридически является одним из видов такой деятельности. Иначе говоря, к пяти поименованным институтам необходимо добавить шестой институт, существование и применение которого законом не запрещено, но не оформлено соответствующими нормами закона.

Вопрос третий: подпадает ли под опре-

деление понятия «деятельность КУРТ» независимая либо косвенно зависимая друг от друга деятельность различных лиц в различных частях города, осуществляемая посредством подготовки различных проектов планировки, различной проектной документации применительно к различным независимо создаваемым друг от друга объектам?

Нет формально-юридического запрета для того, чтобы считать указанную деятельность одним из видов деятельности КУРТ, определение которой дано в Законе № 373-ФЗ.

Из ответов на поставленные вопросы следуют выводы:

1) нет практически ни одного вида градостроительной деятельности, который формально не подпадал бы под определение понятия «деятельность КУРТ» (за малыми исключениями тех случаев, принадлежность которых к такой деятельности может вызвать сомнения, а такие сомнения невозможно разрешить по причине отсутствия формальных критериев для установления такой принадлежности);

2) должен быть поставлен вопрос о целесообразности введения в ГрК РФ такого определения, которое ничего не определяет, поскольку оно охватывает без должного различия практически всё без исключения;

3) все то, что является видом деятельности КУРТ (то есть формально всё) должно подпадать под соответствующие процедуры регулирования, в том числе в отношении установления «для всего» терри-

² Часть 1 статьи 46.9 ГрК РФ: «Комплексное развитие территории по инициативе правообладателей земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества (далее также – комплексное развитие территории по инициативе правообладателей) является одним из видов деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории». Часть 5 статьи 46.10 ГрК РФ: «Комплексное развитие территории по инициативе органа местного самоуправления включает в себя подготовку документации по планировке территории, образование земельных участков в границах данной территории, размещение на земельных участках в границах данной территории объектов капитального строительства жилого, производственного, общественно-делового и иного назначения, а также необходимых для функционирования таких объектов и обеспечения жизнедеятельности граждан объектов коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур в соответствии с документацией по планировке территории».

³ Часть 1 статьи 46 ГрК РФ: «Решение о подготовке документации по планировке территории применительно к территории поселения, территории городского округа ... принимается органом местного самоуправления поселения, органом местного самоуправления городского округа ... либо на основании предложений физических или юридических лиц о подготовке документации по планировке территории...».

ториальных границ осуществления такой деятельности. Очевидно, что установление таких границ «для всего» не имеет смысла, а отказ от их установления был бы незаконным, поскольку противоречит формальным определениям ГрК РФ в редакции Закона № 373-ФЗ.

Это значит, что ничего не определяющее определение понятия «деятельность КУРТ» создает коллизии для правоприменения.

2. Об установлении границ территорий комплексного развития

Теперь необходимо приобрести четкое понимание того, где и как согласно ГрК РФ в редакции Закона № 373-ФЗ должны устанавливаться правовые основания для деятельности КУРТ – основания в виде установления соответствующих границ и определения расчетных показателей.

Несколько взаимосвязанных норм должны быть осмыслены. Надлежит раскрыть смысл части 7 статьи 9 Закона № 373-ФЗ, согласно которой на органы местного самоуправления возложена обязанность внести в срок до 1 июля 2017 года соответствующие изменения в правила землепользования и застройки (далее также – ПЗЗ)⁴.

Какие последствия возникают для органов местного самоуправления в случаях, когда указанная обязанность не будет ими выполнена к установленному сроку?

Ответ: никаких последствий не возникает, поскольку они не установлены законом. Зато возникают логические последствия для

самого Закона № 373-ФЗ, а именно указанная норма не имеет правового смысла, определенные этой нормой «обязанности» могут выполняться органами местного самоуправления как до истечения установленного срока, так и после – фактически в любое время, поскольку отсутствует запрет на внесение соответствующих изменений в ПЗЗ.

Применительно ко всем ли видам деятельности КУРТ или только к некоторым из них необходимо создавать правовые основания, внося изменения в ПЗЗ согласно части 7 статьи 9 Закона № 373-ФЗ?

На этот вопрос Закон № 373-ФЗ не дает однозначного ответа, на что было указано ранее.

Какие причины определяют необходимость создания правовых оснований для деятельности КУРТ в виде двух требований: 1) наличие границ соответствующих территорий в ПЗЗ и 2) наличие расчетных показателей применительно именно к таким территориям в зафиксированных границах – показателей обеспеченности объектами различных видов инфраструктур и их доступности для населения?

Сначала выясним ситуацию о границах территории, только при обязательном наличии которых в ПЗЗ Закон № 373-ФЗ допускает осуществление деятельности КУРТ⁵. Для понимания смысла этой новеллы необходимо сопоставить два подхода – отвергнутый Законом № 373-ФЗ и принятый Законом № 373-ФЗ.

Первый подход, отвергнутый Законом № 373-ФЗ.

⁴ Часть 7 статьи 9 Закона № 373-ФЗ: «В целях осуществления деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории утвержденные правила землепользования и застройки должны быть приведены в соответствие с требованиями Градостроительного кодекса Российской Федерации (в редакции настоящего Федерального закона) в части установления территорий, в границах которых допускается осуществление деятельности по их комплексному и устойчивому развитию, и применительно к таким территориям расчетных показателей минимально допустимого уровня обеспеченности соответствующих территорий объектами коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур и расчетных показателей максимально допустимого уровня территориальной доступности указанных объектов для населения в срок до 1 июля 2017 года».

⁵ Часть 5.1 статьи 30 ГрК РФ в редакции Закона № 373-ФЗ: «На карте градостроительного зонирования в обязательном порядке устанавливаются территории, в границах которых предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории, в случае планирования осуществления такой деятельности. Границы таких территорий устанавливаются по границам одной или нескольких территориальных зон и могут отображаться на отдельной карте».

При этом подходе подразумевается, что с правовой и технологической точек зрения имеется все необходимые и достаточные условия для начала осуществления деятельности КУРТ. В частности, имеются градостроительные регламенты в составе ПЗЗ и нормативы градостроительного проектирования в виде самостоятельного нормативного правового акта. При этом подходе технологический алгоритм подготовки и осуществления деятельности КУРТ в самом кратком виде описывается следующими положениями:

1) выполнение пространственно-экономического моделирования комплексного проекта на предмет определения условий, при которых этот проект может стать рентабельным;

2) правовое закрепление выявленных в результате пространственно-экономического моделирования условий, в качестве которых могут быть, в частности:

- границы проекта в зависимости от различных вариантов его выполнения (обоснование включения/исключения различных земельных участков и объектов из внешнего «контура проекта»);
- градостроительные регламенты, в отношении которых при необходимости могут вырабатываться предложения об изменении ПЗЗ для обеспечения рентабельности проекта и его встроенности в градостроительный контекст;
- нормативы градостроительного проектирования, относящиеся к обеспеченности и доступности объектов различных видов инфраструктуры (социальной, транспортной, инженерно-технической), в отношении которых при необходимости могут вырабатываться предложения об изменении соответствующего нормативного правового акта.

Первый подход характеризует главное обстоятельство – отсутствие необходимо-

сти в дополнительном законодательном обеспечении в виде «специальных условий», прежде всего по причине принципиальной невозможности их создать априори – без ситуативного моделирования. Проще говоря, этот подход доказательно отрицает как нерациональное и неприемлемое по причине деструкции города действие по априорному «вслепую» установлению в ПЗЗ границ деятельности КУРТ без учета результатов вариантного по своей природе пространственно-экономического моделирования комплексных проектов⁶.

Второй подход, принятый Законом № 373-ФЗ, противоположный первому подходу.

Исходное утверждение о противоположности второго подхода первому требует доказательств. В порядке гипотезы для проверки следует предположить, что и второй подход, связанный с обязательным установлением в ПЗЗ границ деятельности КУРТ по границам территориальных зон, может также осуществляться на основе и в соответствии с результатами пространственно-экономического моделирования. Но эта гипотеза в силу беспристрастной логики рассыпается по двум причинам.

Если выполнено пространственно-экономическое моделирование, то, во-первых:

- границы комплексного проекта должны быть ситуативно прилажены к сложной ситуации, то есть должны быть определены выборочно применительно к различным вариантам – должны быть определены по границам земельных участков, но никак не по границам территориальных зон;
- границы комплексного проекта (определенные по границам земельных участков) не только нет никакой технологической необходимости устанавливать в ПЗЗ, но и нет никакой правовой возможности, поскольку

⁶ Пример такого моделирования проектов преобразования территорий ветхой жилой застройки см. URL: http://www.urbanomics.ru/sites/default/files/gogod-for-laif-2016_iue.pdf

статус таких границ должен быть приравнен к статусу территориальных зон, но это невозможно, поскольку новые территориальные зоны не возникают просто по факту установления границ деятельности КУРТ – границ, ситуативно определенных по результатам моделирования.

Проще говоря, выполнение моделирования делает невозможным установление «в обязательном порядке» в ПЗЗ границ деятельности КУРТ по границам территориальных зон. И наоборот, такое установление, предписанное Законом № 373-ФЗ, неотвратимо упраздняет предваряющее пространственно-экономическое моделирование комплексных проектов – обесмысливает такое моделирование как основу для принятия рациональных решений.

Если выполнено пространственно-экономическое моделирование, то, во-вторых:

- предъявлен эффективный инструмент обеспечения процесса реализации комплексного проекта;
- такой инструмент реализации не может быть инструментом одноразового применения только лишь для запуска проекта, этот инструмент необходимым образом ориентирован на постоянное сопровождение проекта в процессе его реализации. Такое сопровождение должно предполагать возможность текущего уточнения границ проекта (границ деятельности КУРТ) с учетом обстоятельств, которым предопределено меняться. А закрепление в ПЗЗ указанных границ либо игнорирует реальность, либо должно превращать такое закрепление в фикцию – в формальный пред-

лог, который, будучи однажды созданным, можно будет игнорировать в последующем. Но тогда необходимо усомниться в целесообразности закрепления границ предложенным в Законе № 373-ФЗ образом.

По указанным причинам подход, закрепленный Законом № 373-ФЗ, требующий в обязательном порядке установления в ПЗЗ границ деятельности КУРТ по границам территориальных зон, фактически отвергает упреждающее пространственно-экономическое моделирование, а по причине такого отвержения обречен негативно воздействовать на практику применения институтов комплексного развития территорий.

3. О расчетных показателях обеспеченности объектами различных видов инфраструктуры в границах территорий комплексного развития

Продолжим анализ и сделаем еще один шаг к пониманию. Для начала следует напомнить следующее:

1) помимо установления в обязательном порядке в ПЗЗ границ деятельности КУРТ, ПЗЗ должны быть приведены в соответствие с требованиями ГрК РФ в части и расчетных показателей обеспеченности и доступности для населения объектов различных видов инфраструктуры (коммунальной, транспортной, социальной)⁷;

2) публичные слушания по проекту планировки территории и проекту межевания территории не проводятся, если они подготовлены в отношении территории, в границах которой в соответствии с правилами землепользования и застройки предусма-

⁷ Часть 7 статьи 9 Закона № 373-ФЗ: «В целях осуществления деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории утвержденные правила землепользования и застройки должны быть приведены в соответствие с требованиями Градостроительного кодекса Российской Федерации (в редакции настоящего Федерального закона) в части установления территорий, в границах которых допускается осуществление деятельности по их комплексному и устойчивому развитию, и применительно к таким территориям расчетных показателей минимально допустимого уровня обеспеченности соответствующих территорий объектами коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур и расчетных показателей максимально допустимого уровня территориальной доступности указанных объектов для населения в срок до 1 июля 2017 года».

тривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории⁸.

Сразу обнаруживается содержащаяся в Законе № 373-ФЗ коллизия в отношении расчетных показателей:

1) с одной стороны, расчетные показатели – это принадлежность института нормативов градостроительного проектирования, что однозначно следует из определения, данного в пункте 26 статьи 1 ГрК РФ⁹. При этом согласно статьям главы 3.1 ГрК РФ местные нормативы градостроительного проектирования являются самостоятельным нормативным правовым актом со своей четко определенной структурой, подготавливаются в соответствии со специально установленными процедурами и утверждаются представительным органом местного самоуправления;

2) с другой стороны, Закон № 373-ФЗ определяет нечто прямо противоположное тому, что содержится в указанных нормах ГрК РФ, а именно применительно к соответствующим территориям расчетные показатели как бы выводятся из состава местных нормативов градостроительного проектирования и механически переводятся в состав ПЗЗ.

Должны быть поставлены вопросы:

1) не является ли мнимой выявленная коллизия?

2) не разрешается ли она «сама собой» в ГрК РФ в редакции Закона № 373-ФЗ?

Предположим, что применительно к территориям, где планируется осуществлять деятельность КУРТ, Закон № 373-ФЗ вводит более специальные нормы по отношению к указанным нормам ГрК РФ – нормы, которые должны применяться по причине

их более высокой юридической силы. Окажется, что и в указанном случае отмеченная коллизия не упраздняется, а продолжает неизменно существовать, поскольку имеют место следующие неупразднимые положения:

1) в ситуации наличия нормативного правового акта, содержащего местные нормативы градостроительного проектирования (далее – МНГП), невозможно принять отдельно от МНГП расчетные показатели, механически включив их в градостроительный регламент ПЗЗ применительно к соответствующей территории, без внесения соответствующих изменений в МНГП в части, относящейся к этой территории, без того, чтобы изъять из МНГП соответствующие показатели и (или) изменить их значения. Иначе в двух разных актах будут существовать разные расчетные показатели применительно к одной и той же территории – возникнет противоречие, для устранения которого потребуется вносить изменения не в один нормативный правовой акт (ПЗЗ), а в два (и в ПЗЗ, и в МНГП);

2) согласно пункту 2 статьи 85 Земельного кодекса Российской Федерации (далее также – ЗК РФ) градостроительный регламент – это основа правового режима использования земельных участков, а МНГП (в виде расчетных показателей, включенных посредством Закона № 373-ФЗ в градостроительный регламент) ни при каких условиях не могут стать компонентом градостроительного регламента¹⁰. То есть в этой части имеется противоречие между ЗК РФ и ГрК РФ в редакции Закона № 373-ФЗ, которое должно быть устранено, а для его устранения имеется только один способ – упразднить новеллу Закона

⁸ См. часть 5.1 статьи 46 ГрК РФ в редакции Закона № 373-ФЗ.

⁹ Пункт 26 статьи 1 ГрК РФ: «нормативы градостроительного проектирования - совокупность установленных в целях обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности человека *расчетных показателей минимально допустимого уровня обеспеченности* объектами, предусмотренными частями 1, 3 и 4 статьи 29.2 настоящего Кодекса, населения субъектов Российской Федерации, муниципальных образований *и расчетных показателей максимально допустимого уровня территориальной доступности* таких объектов для населения субъектов Российской Федерации, муниципальных образований».

¹⁰ Доказательства этого утверждения см. далее, при рассмотрении вопроса о деструктивных изменениях института градостроительного зонирования и института планировки территорий посредством Закона № 373-ФЗ.

№ 373-ФЗ, создавшую ненужный «довесок» к составу градостроительного регламента в виде расчетных показателей, механистически исторгнутых из МНГП;

3) предусмотренное Законом № 373-ФЗ создание правовых условий для деятельности КУРТ через внесение изменений в ПЗЗ не может быть осуществлено без проведения публичных слушаний по обсуждению таких изменений, а применительно к публичным слушаниям необходимо принять во внимание следующее:

а) включение в градостроительные регламенты расчетных показателей, исторгнутых из МНГП, меняет состав предметов обсуждения на публичных слушаниях изменений ПЗЗ – вводит в них нечто дополнительное, ныне не предусмотренное ГрК РФ относительно измененных предметов обсуждения. То есть в силу правовой логики Закон № 373-ФЗ должен был внести (но не внес) в ГрК РФ соответствующие изменения, а факт отсутствия таких изменений порождает высокие риски, может быть оспорен в судебном порядке заинтересованными лицами как подмена – как понуждение к обсуждению документа, содержащего нечто большее, чем формально предъявлено как предмет обсуждения на публичных слушаниях;

б) согласно части 5.1 статьи 46 ГрК РФ публичные слушания по проекту планировки территории и проекту межевания территории не проводятся, если они подготовлены в отношении территории, в границах которой в соответствии с правилами землепользования и застройки предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории.

Этот вопрос должен быть разобран элементарно следующим образом. «В соответствии с правилами землепользования и застройки» в этом случае означает то, что уже проводились публичные слушания по обсуждению изменений ПЗЗ, посредством которых формально определялись и границы территории для осуществления дея-

тельности КУРТ, и расчетные показатели в отношении этой территории. То есть как бы не нужно еще раз проводить публичные слушания. Однако «еще раз» не относится к рассматриваемому случаю, поскольку предметы публичных слушаний в отношении ПЗЗ не артикулированы законом как в части расчетных показателей (см. подпункт «а»), так и в той части, что ранее проведенные публичные слушания никаким образом не могли иметь предметы публичных слушаний, относящиеся к документации по планировке территории. Иначе говоря, фактически имеет место ситуация, когда предметы обсуждения документа, подготовленного позднее, переадресуются документу, подготовленному ранее, который никоим образом не мог содержать эти предметы ни для обсуждения, ни для утверждения. Проще говоря, проявляет себя действие, которое на основании логики может быть охарактеризовано как подлог.

4. Об изменениях института градостроительного зонирования и института планировки территорий

Этот общий вопрос включает три частных вопроса:

- 4.1) о предельных параметрах разрешенного строительства;
- 4.2) о документации по планировке территории в соотношении с правилами землепользования и застройки;
- 4.3) о новом определении понятия «градостроительный регламент».

4.1. О предельных параметрах разрешенного строительства

Здесь мы имеем дело с ситуацией фактического понуждения федеральным законом к отказу от применения института градостроительного зонирования – от установления предельных параметров разрешенного строительства. Законом № 373-ФЗ установлено, что в случае если предельные параметры разрешенного строительства не установлены для территориальной зоны, то

в правилах землепользования и застройки должно быть записано, что «предельные параметры не подлежат установлению»¹¹.

Что это значит?

Во-первых, это значит, что федеральный закон предлагает местным органам власти самим установить бессрочный запрет на использование института градостроительного зонирования в части предельных параметров разрешенного строительства – фактически понуждает отказаться от градостроительного зонирования.

Во-вторых, указанный запрет существует при отсутствии запрета на строительство, которое отныне может осуществляться не под контролем власти, принужденной законом самоустраниться от регулирования, а согласно произвольному усмотрению самих застройщиков без учета окружения, то есть узаконивается хаос.

В-третьих, установленное Законом № 373-ФЗ понуждение к бессрочному отказу от регулирования создает внутреннее противоречия с иными нормами ГрК РФ, в частности, с нормой, согласно которой подготовка ПЗЗ должна предотвращать возможность причинения вреда объектам капитального строительства, расположенным на смежных земельных участках¹².

В-четвертых, узаконенный принудительный отказ власти от применения института градостроительного зонирования будет действовать наряду с другой новеллой Закона № 373-ФЗ, согласно которой упразд-

няется обязательность для документации по планировке территории соответствовать ПЗЗ (см. вопрос 4.2).

Таким образом, Закон № 373-ФЗ, не имея возможности окончательно упразднить институт градостроительного зонирования, то есть упразднить номинально¹³, обеспечивает условия для его фактического упразднения посредством понуждения органов местного самоуправления к отказу от применения этого института.

4.2. О документации по планировке территории в соотношении с правилами землепользования и застройки

Здесь мы имеем дело с ситуацией фактического понуждения федеральным законом к тому, чтобы документация по планировке территории (далее также – ДПТ) отныне не соответствовала правилам землепользования и застройки. Закон № 373-ФЗ вводит эту новеллу в следующей последовательности:

1) частью 10 статьи 45 ГрК РФ определяется, что ДПТ подготавливается «на основании» ПЗЗ, то есть при наличии ПЗЗ, а также «в соответствии», например, с нормативами градостроительного проектирования, но без указания на необходимость соответствия ДПТ градостроительным регламентам в составе ПЗЗ¹⁴;

2) посредством части 13.1 статьи 46 ГрК РФ определяется, что основанием для

¹¹ Часть 1.1 статьи 38 ГрК РФ в редакции Закона № 373-ФЗ: «В случае, если в градостроительном регламенте применительно к определенной территориальной зоне не устанавливаются предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков, в том числе их площадь, и (или) предусмотренные пунктами 2–4 части 1 настоящей статьи предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, непосредственно в градостроительном регламенте применительно к этой территориальной зоне указывается, что такие предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков, предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства *не подлежат установлению*».

¹² См. пункт 6 части 1 статьи 34 ГрК РФ.

¹³ Номинальная неупразднимость института градостроительного зонирования гарантируется тем, что не может не быть правового режима использования земельных участков, а поскольку такой режим должен быть, для его установления должен существовать соответствующий институт.

¹⁴ Часть 10 статьи 45 ГрК РФ в редакции Закона № 373-ФЗ: «Подготовка документации по планировке территории осуществляется *на основании* документов территориального планирования, *правил землепользования и застройки ... в соответствии* с программами комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры, программами комплексного развития транспортной инфраструктуры, программами комплексного развития социальной инфраструктуры, нормативами градостроительного проектирования, требованиями технических регламентов, сводов правил...».

отклонения ДПТ является несоответствие требованиям части 10 статьи 45 ГрК РФ¹⁵. Иными словами, поскольку градостроительные регламенты уже не рассматриваются как требования (по причине упразднения указания о соответствии), то согласно Закону № 373-ФЗ ДПТ может подготавливаться и утверждаться вопреки градостроительным регламентам в составе ПЗЗ, а если имеются факты противоречия ПЗЗ, то, несмотря на наличие таких противоречий в ДПТ, закон запрещает отклонять ДПТ.

Эта новелла противоправна и имеет следующие деструктивные последствия:

1) создается противоречие между ГрК РФ и ЗК РФ, поскольку последний закономерно и необходимо утверждает градостроительный регламент как основу правового режима земельных участков (пункт 2 статьи 85 ЗК РФ) – утверждает то, чему противоречить нельзя, а ГрК РФ в редакции Закона № 373-ФЗ именно это противоречие и вводит – противоречие ЗК РФ;

2) допускаемое Законом № 373-ФЗ утверждение ДПТ, противоречащей ПЗЗ, – это создание такой противоправной ситуации, когда нормативный правовой акт – ПЗЗ, ранее утвержденный представительным органом местного самоуправления, фактически предлагается считать не действующим в соответствующей части по факту принятия исполнительным органом власти другого противоречащего ПЗЗ решения. То есть предлагается считать, что по одному и тому же вопросу решения исполнительного органа власти имеют более высокую юридическую силу по отношению к решениям представительного органа власти, что недопустимо в силу противоречия принципам устройства и функционирования власти в Российской Федерации;

3) Закон № 373-ФЗ создает противоправные условия для одновременного существования и применения двух противо-

речащих друг другу документов – ПЗЗ и ДПТ, что не может не сказаться деструктивным образом на практике.

Рассматривая этот вопрос, необходимо отметить еще одно положение. В пункте 3 части 13 статьи 46.10 ГрК РФ записано: «Условиями договора являются: ...3) обязательство лица, заключившего договор, подготовить и представить в орган местного самоуправления проект планировки территории, включая проект межевания территории, в отношении которой принято решение о комплексном развитии по инициативе органа местного самоуправления, *в соответствии с градостроительным регламентом*». Это означает:

1) факт введения посредством Закона № 373-ФЗ в ГрК РФ внутренних противоречий;

2) возможность утверждения противоречивой практики правоприменения – создания конфликтов и оснований для судебных разбирательств: субъекты, которым выгодно нарушать ПЗЗ, будут их нарушать, обеспечивая противоправное утверждение ДПТ, не соответствующую ПЗЗ; субъекты же, которые будут заинтересованы в соблюдении градостроительных регламентов ПЗЗ, будут оспаривать ДПТ, не соответствующую ПЗЗ. Конфликты будут разворачиваться и продолжаться до тех пор, пока не будет устранено указанное противоречие и не восстановлены в ГрК РФ исходные концептуальные основы федеральных законов – и ЗК РФ, и ГрК РФ.

4.3. О новом определении понятия «градостроительный регламент»

Смысл определения понятия «градостроительный регламент», которое почти 20 лет существовало (с даты принятия в 1998 году первого ГрК РФ), состоит в том, что градостроительный регламент – это основа правового режима использования земельных

¹⁵ Часть 13.1 статьи 46 ГрК РФ в редакции Закона № 373-ФЗ: «Основанием для отклонения документации по планировке территории... является несоответствие такой документации требованиям, указанным в части 10 статьи 45 настоящего Кодекса. В иных случаях отклонение представленной такими лицами документации по планировке территории не допускается».

участков¹⁶, и этот правовой режим включает три компонента:

1) виды разрешенного использования земельных участков;

2) предельные параметры разрешенного строительства;

3) ограничения в использовании земельных участков¹⁷.

До сих пор справедливо считалось, что в этом определении нет ничего «забытого» – нет ничего лишнего. Однако отныне в Законе № 373-ФЗ говорится прямо противоположное: есть нечто «забытое», и это расчетные показатели обеспеченности инфраструктурными объектами соответствующих территорий – показатели, которые якобы должны быть включены в понятие «градостроительный регламент» в качестве четвертого «забытого» компонента.

Правильна ли позиция Закона № 373-ФЗ? Универсальная и беспристрастная логика помогает однозначно ответить на этот вопрос отрицательно. К чему «привязан» правовой режим? К земельному участку. К чему «привязаны» расчетные показатели обеспеченности инфраструктурой? К территории, но не к земельному участку. Это первая нестыковка.

Далее, кто отвечает за соблюдение правового режима? Очевидно, что правообладатель земельного участка. Кто отвечает за достижение расчетных показателей? Ясно, что не правообладатель земельного участка. Это вторая нестыковка.

Очевидно, что правовой режим и расчетные показатели относятся к абсолютно разным, не подлежащим смешению в одном понятии смысловым областям. То есть в Законе № 373-ФЗ допущена очевидная логическая и смысловая ошибка.

Есть основания задать вопрос: что могло понудить законодателя совершить очевидную ошибку? Может быть, наличие неведомой нам сверхлогики, ради которой потребовалось пренебречь элементарной логикой? Такое предположение имеет право на существование, поскольку подкрепляется свидетельством – еще одной новеллой Закона № 373-ФЗ.

Итак, предполагаемая сверхлогика является реальностью в последовательности следующих положений:

1) ошибочная привязка расчетных показателей к градостроительным регламентам как бы превращает расчетные показатели в обязанности для выполнения застройщиками (подобно обязательному для выполнения правовому режиму использования земельных участков); используя это искусственное превращение, можно как бы понуждать застройщиков выполнять то, что они выполнять непосредственно не обязаны (если это не определено соответствующими персональными договорами);

2) за невыполнение того, что застройщики выполнять не обязаны, формально можно отказать в выдаче разрешения на ввод уже построенного объекта в эксплуатацию, поскольку основанием для такого отказа является несоответствие объекта требованиям градостроительного плана земельного участка (далее – ГПЗУ)¹⁸;

3) в состав требований ГПЗУ Законом № 373-ФЗ предусмотрительно введены указанные расчетные показатели¹⁹ – введена еще одна противоречащая логике права новелла²⁰.

Таким образом, первая ошибка (неверное изменение понятия «градостроительный регламент») является полезной, по-

¹⁶ Пункт 2 статьи 85 ЗК РФ: «Градостроительный регламент территориальной зоны определяет основу правового режима земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе застройки и последующей эксплуатации зданий, сооружений».

¹⁷ См. пункт 9 статьи 1 ГрК РФ в действующей редакции.

¹⁸ См. пункт 2 части 6 статьи 55 ГрК РФ.

¹⁹ См. пункт 8 части 3 статьи 57.3 ГрК РФ в редакции Закона № 373-ФЗ.

²⁰ Противоречие состоит в том, что правовая природа ГПЗУ определяется:

1) наличием в ГПЗУ необходимой и достаточной, значимой в правовом отношении информации для под-

скольку она предусмотрительно создает основания для совершения второй полезной ошибки (введение в состав ГПЗУ ненужных там расчетных показателей), а вместе они создают основанный на нормах законодательства (номинально легитимных, но ошибочных в силу правовой логики) квазиправовой инструмент понуждения к своего рода круговой поруке застройщиков – как бы легитимного понуждения властью застройщиков делать то, что они делать не обязаны при отсутствии соответствующих договорных отношений. Такое понуждение может происходить на основе нововведений закона в форме отказа в выдаче разрешений на ввод уже построенных объектов в эксплуатацию по причине отсутствия на других земельных участках объектов, не построенных согласно договорам другими застройщиками в границах территории, в отношении которой предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории.

Иначе говоря, Закон № 373-ФЗ благодаря ошибке – неправильному определению понятия «градостроительный регламент» – фактически утверждает псевдоправовые основания для возможности введения круговой поруки как ответственности одних субъектов за бездействие других – за неисполнение обязательств другими субъектами.

ЛИТЕРАТУРА И ИНФОРМАЦИОННЫЕ ИСТОЧНИКИ

1. О внесении изменений в Градостроительный

кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования подготовки, согласования и утверждения документации по планировке территории и обеспечения комплексного и устойчивого развития территорий и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации : Федеральный закон от 3 июля 2016 года № 373-ФЗ.

2. Заключение на Закон № 373-ФЗ : [сайт Института экономики города]. URL: http://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/iue_fz03072016_zakluchenie.pdf

3. Ответ на вопрос 63 в «Библиотеке ответов на вопросы о градостроительной деятельности». URL: http://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/63_faq_trutnev.pdf

4. Градостроительный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 29 декабря 2004 года № 190-ФЗ.

5. Пример моделирования проектов преобразования территорий ветхой жилой застройки. URL: http://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/gogod-for-laif-2016_iue.pdf

6. Земельный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 25 октября 2001 года № 136-ФЗ.

7. Пример пространственно-экономического моделирования проектов развития застроенных территорий. URL: http://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/gogod-for-laif-2016_iue.pdf

Окончание в следующем номере журнала.

готовки проектной документации в целях строительства конкретного объекта на конкретном земельном участке;

2) необходимостью отсутствия в ГПЗУ иной информации, поскольку иная информация уже не может быть значимой в правовом отношении для указанной цели, то есть является избыточной. Такая избыточная информация как раз и представлена расчетными показателями, которые вопреки правовой логике введены в ГПЗУ посредством еще одной новеллы Закона № 373-ФЗ.