

**КОММЕНТАРИЙ
К ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОМУ КОДЕКСУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
В ЧАСТИ ИНСТИТУТА ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ,
изменённого Федеральным законом «О внесении изменений в
Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные
акты Российской Федерации в части вопросов территориального планирования»
от 20.03.2011 № 41-ФЗ**

СОДЕРЖАНИЕ

Введение

**Часть 1. Вопросы, возникающие в связи с изменениями ГрК РФ посредством
№ 41-ФЗ**

Вопрос (1) о причинах упразднения ответственности государства за документы территориального планирования – о причинах упразднения посредством № 41-ФЗ части 1 статьи 59 ГрК РФ

Вопрос (1.1) о содержании связи между ответственностью публичной власти за документы территориального планирования, техническими регламентами безопасности и границами зон планируемого размещения объектов

Вопрос (1.2) о логике, определяющей отсутствие возможности замены «границ зон планируемого размещения объектов» на «отображение планируемых для размещения объектов», а также о способах указанного отображения и их противоречиях

Вопрос (1.3) о логической оценке возможности установления «требований к отображению планируемых для размещения объектов», а также о разрушительных последствиях для концепции № 41-ФЗ установления таких требований

Вопрос (1.4) об особенностях связи между «планированием размещения объектов» и «размещением объектов» в соответствии с редакцией ГрК РФ до принятия № 41-ФЗ

Вопрос (1.5) о схеме действий по планированию размещения объектов и размещению объектов согласно ГрК РФ до принятия № 41-ФЗ

Вопрос (1.6) о схеме действий по планированию размещения объектов и размещению объектов согласно № 41-ФЗ

Вопрос (1.7) о новеллах № 41-ФЗ в отношении проектов планировки территории, а также о том, что завершение внутренней логики № 41-ФЗ требует исключения понятия «границы зон планируемого размещения объектов» из понятий ГрК РФ

Вопрос (1.8) о сведении воедино положений, объясняющих причины того, почему № 41-ФЗ освободил государство от ответственности за принимаемые им документы территориального планирования, но одновременно сохранил такого рода ответственность за органами местного самоуправления

Вопрос (2) о причинах и логическом способе изъятия из документов

территориального планирования границ зон планируемого размещения объектов

Вопрос (3) о возложении посредством № 41-ФЗ на органы местного самоуправления, подготавливающие генеральные планы, новой обязанности обосновывать варианты размещения объектов «вышестоящего уровня» - объектов федерального и регионального значения

Вопрос (3.1) о том, что должно содержаться в генеральных планах применительно к объектам федерального и регионального значения

Вопрос (3.2) о положениях, не утверждаемых, но обосновывающих проекты генеральных планов применительно к объектам федерального и регионального значения, - о положениях, подлежащих согласованию до утверждения генеральных планов

Вопрос (3.3) о том, что должно согласовываться в генеральных планах применительно к линейным объектам федерального и регионального значения до утверждения генеральных планов

Вопрос (3.4) об институте формализованных предметов согласований, ранее отсутствовавшем и впервые звёздённом ГрК РФ, а ныне вновь упразднённом посредством № 41-ФЗ

Вопрос (3.5) о технологических причинах возложения на органы местного самоуправления новой обязанности обосновывать в генеральных планах варианты размещения объектов федерального и регионального значения

Вопрос (3.6) об особенностях правовых оснований для возложения посредством № 41-ФЗ на органы местного самоуправления новой обязанности в части территориального планирования – обязанности обосновывать варианты размещения объектов федерального и регионального значения и утверждать решения в отношении этих объектов

Вопрос (3.7) об особенностях формулировок норм № 41-ФЗ, устанавливающих для органов местного самоуправления новые обязанности планировать в генеральных планах размещение объектов федерального и регионального значения

Вопрос (4) о новеллах № 41-ФЗ в отношении института совместной подготовки документов территориального планирования

Вопрос (4.1) о сужении круга случаев использования института совместной подготовки документов территориального планирования

Вопрос (4.2) об изменении содержания института совместной подготовки документов территориального планирования, когда такие действия должны осуществляться при наличии ранее подготовленных автономно (не совместно) и утверждённых документов территориального планирования «вышестоящего» уровня

Вопрос (4.3) о противоречиях № 41-ФЗ, выявляемых применительно к новой ситуации, когда несколькими органами публичной власти может подготавливаться только один документ территориального планирования

Вопрос (5) о содержании и особенностях выполнения требования № 41-ФЗ, согласно которому со дня утверждения документов территориального планирования Российской Федерации иные документы территориального планирования не подлежат применению в части, противоречащей документам Российской Федерации

Вопрос (5.1) о том, как определяется та часть территории муниципалитета, в отношении которой должен быть решён вопрос о наличии, либо об отсутствии противоречия генерального плана позднее утверждённому «вышестоящему» документу территориального планирования

Вопрос (5.2) о возможном содержании противоречия: в генеральном плане

что и чему может противоречить из того, что имеется в «вышестоящем» документе территориального планирования

Вопрос (5.3) о норме № 41-ФЗ, запрещающей применение генеральных планов в соответствующих случаях

Вопрос (6) об оптимальной технологии обеспечения связи между документами стратегического планирования и документами территориального планирования и об упразднении посредством № 41-ФЗ возможности реализации такой оптимальной технологии

Вопрос (7) о необходимости быть в генеральных планах целям, задачам, мероприятиям, а также о причинах их упразднения из ГрК РФ посредством № 41-ФЗ

Вопрос (8) о государственной экспертизе документов территориального планирования - о связи между ответственностью публичной власти за соответствие требованиям технических регламентов утверждённых документов территориального планирования и проверкой таких документов, осуществляемой различными способами

Вопрос (9) об иных проблемах, порождаемых № 41-ФЗ

Вопрос (9.1) о проблемах, связанных с определением № 41-ФЗ понятий «объекты федерального значения», «объекты регионального значения», «объекты местного значения»

Вопрос (9.2) о проблемах, порождаемых нормой № 41-ФЗ относительно того, что действие градостроительного регламента не распространяется на земельные участки, предназначенные для размещения линейных объектов

Вопрос (9.3) о проблемах, порождаемых нормой № 41-ФЗ о сужении круга участников публичных слушаний

Вопрос (9.4) об отсутствии смысла в норме № 41-ФЗ, согласно которой генеральные планы должны утверждаться на срок не менее двадцати лет

Вопрос (10) о соотношении муниципальных информационных систем обеспечения градостроительной деятельности и федеральной государственной информационной системы территориального планирования

Вопрос (11) о логике возникновения последствий применения № 41-ФЗ в части ещё большего распространения внесистемного способа предварительного согласования мест размещения объектов, конкурирующего с системными способами в рамках территориального планирования и планировки территории

Вопрос (12) о главных результатах анализа воплощённой нормами № 41-ФЗ концепции упрощённого территориального планирования

Часть 2. Вопросы о применении норм ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ: рекомендации органам местного самоуправления в отношении возможности подготовки генеральных планов, ориентированных на реализацию

Вопрос (13) о том, могут ли генеральные планы включать цели, задачи и мероприятия. Примеры: структура генерального плана, ориентированного на реализацию; глава генерального плана о целях и задачах территориального планирования; глава генерального плана о мероприятиях по территориальному планированию

Вопрос (14) о том, могут ли органы местного самоуправления подготавливать и применять планы реализации генеральных планов. Пример структуры плана реализации генерального плана

Вопрос (15) о том, могут ли в картографической части генеральных планов отображаться границы зон планируемого размещения объектов, является ли для этого препятствием № 41-ФЗ, упразднивший такие зоны из документов территориального

планирования

Вопрос (16) о возможных действиях органов местного самоуправления в случаях, когда ими утверждённые генеральные планы не подлежат применению со дня утверждения документов территориального планирования Российской Федерации

Вопрос (17) о возможных действиях в случаях реализации намерений органов местного самоуправления системно организовывать территории муниципальных образований посредством документов территориального планирования и документации по планировке территории с упразднением применения блокирующего эти намерения института предварительного согласования мест размещения объектов строительства

Введение

Анализ Федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части вопросов территориального планирования» от 20.03.2011 (далее - № 41-ФЗ) выявляет многочисленные противоречия логике и порождаемые этими противоречиями проблемы применения на практике Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ), изменённого в части территориального планирования. Поэтому цель настоящего текста складывается как совокупность двух задач, решаемых в двух частях комментария:

- часть 1: выполнить анализ № 41-ФЗ, показать и доказать факты наличия противоречий логике, а также раскрыть содержание порождаемых этими противоречиями проблем для осуществления территориального планирования;

- часть 2: дать рекомендации относительно того, как могут преодолеваются указанные противоречия и проблемы при соблюдении норм действующего законодательства в случаях, когда органы местного самоуправления ставят перед собой задачи наиболее оптимально и эффективно осуществлять территориальное планирование и реализовывать решения утверждённых генеральных планов.

Указанные задачи решаются путём постановки вопросов применительно к нормам № 41-ФЗ и формулирования ответов на заданные вопросы. В этом отношении данный комментарий преемственно продолжает ранее опубликованный «Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации: ответы на проблемные вопросы градостроительной деятельности / Э.К. Трутнев, Л.Е. Бандорин; Фонд «Институт экономики города». – М.: Издательство «Экзамен», 2008. – 525, [3] с. (Серия «Комментарии к кодексам и законам»)»¹.

¹ Книга была переиздана в издательстве «Проспект» в 2010 году, а также размещена в системе информационно-правового обеспечения «Гарант».

ЧАСТЬ 1. ВОПРОСЫ, ВОЗНИКАЮЩИЕ В СВЯЗИ С ИЗМЕНЕНИЯМИ ГРК РФ ПОСРЕДСТВОМ № 41-ФЗ

Основные нововведения № 41-ФЗ, в отношении которых возникают вопросы, обсуждаемые в данном комментарии, таковы:

1) государство – Российская Федерация и субъекты Российской Федерации - освобождается от обязанности в полном объёме возмещать вред, причиненный жизни или здоровью физических лиц, имуществу физических или юридических лиц в результате утверждения не соответствующих требованиям технических регламентов документов территориального планирования Российской Федерации и документов территориального планирования субъектов Российской Федерации. Органы местного самоуправления, однако, от такой обязанности не освобождаются²;

2) в документах территориального планирования отныне не должны устанавливаться «границы зон планируемого размещения объектов капитального строительства»³, вместо них отныне надлежит отображать без границ некое «местоположение» объектов, а границы указанных зон переводятся для отображения из документов территориального планирования на нижестоящий технологический уровень - в проекты планировки территории⁴;

3) на органы местного самоуправления, подготавливающие генеральные планы, возлагается обязанность обосновывать варианты размещения объектов «вышестоящего уровня» - объектов федерального и регионального значения⁵;

4) формализованные предметы согласования документов территориального планирования упраздняются, а на их место вводятся только случаи согласования (согласования по факту наличия соответствующих объектов и территорий) с неформализуемыми предметами согласования (например, в виде согласования позиции о «влиянии на социально-экономическое развитие» территории)⁶;

5) кардинально меняется содержание института совместной подготовки документов территориального планирования. Отныне использовать указанный институт можно только в случаях, когда отказ от совместного планирования не допускается, то есть, совместное территориальное планирование на добровольной основе упраздняется. Под совместной подготовкой документов территориального планирования предлагается понимать действия, осуществляемые только при наличии ранее подготовленных автономно (не совместно) и утверждённых документов территориального планирования «вышестоящего уровня»⁷;

6) генеральные планы не должны более иметь ни целей, ни задач, ни мероприятий⁸;

7) со дня утверждения документов территориального планирования Российской Федерации иные документы территориального планирования не подлежат применению в части, противоречащей документам Российской Федерации⁹.

² Упразднённая часть 1 и сохранённая часть 2 статьи 59 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ.

³ Установление таких зон предлагается изъять из состава действий по территориальному планированию, заменив их на «отображение», «определение планируемого размещения объектов», - см., например, пункт 2 статьи 1 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ.

⁴ Часть 6 статьи 10, пункт 3 части 5 статьи 23, подпункт «г» пункта 1 части 3 статьи 42 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ.

⁵ Пункты 4, 5 части 7 статьи 23 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ.

⁶ Части 1, 5 статьи 12, часть 3 статьи 16 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ.

⁷ Части 1, 6 статьи 27 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ.

⁸ Статья 23 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ.

⁹ Часть 3 статьи 9 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ.

Вопрос (1) о причинах упразднения ответственности государства за документы территориального планирования – о причинах упразднения посредством № 41-ФЗ части 1 статьи 59 ГрК РФ

№ 41-ФЗ упразднил норму части 1 статьи 59 ГрК РФ: *«Возмещение вреда, причиненного жизни или здоровью физических лиц, имуществу физических или юридических лиц в результате утверждения не соответствующих требованиям технических регламентов документов территориального планирования Российской Федерации и документов территориального планирования субъектов Российской Федерации, осуществляется в полном объеме».*

Почему № 41-ФЗ, упразднив часть 1 статьи 59 ГрК РФ, не упразднил часть 2 статьи 59 ГрК РФ, которая аналогично определяет ответственность органов местного самоуправления: *«Возмещение вреда, причиненного жизни или здоровью физических лиц, имуществу физических или юридических лиц в результате утверждения не соответствующих требованиям технических регламентов документов территориального планирования муниципальных образований, правил землепользования и застройки, документации по планировке территорий муниципальных образований, осуществляется в полном объеме».*

Вопрос можно сформулировать иначе: почему государство – Российская Федерация и субъекты Российской Федерации – с 25 марта 2011 года¹⁰ освобождены от обязанности в полном объёме возмещать вред, причиненный жизни или здоровью физических лиц, имуществу физических или юридических лиц в результате утверждения не соответствующих требованиям технических регламентов документов территориального планирования Российской Федерации и документов территориального планирования субъектов Российской Федерации? Почему № 41-ФЗ, освободив государство от указанной обязанности, прямо противоположным образом относится к органам местного самоуправления и не освобождает их от такой обязанности применительно к утверждаемым ими документам территориального планирования?

Ответ на поставленный вопрос формируется как цепь взаимосвязанных и проистекающих одно из другого доказательств. Первоначально следует кратко охарактеризовать логическую последовательность доказательств с тем, чтобы затем предъявить доказательства в более развёрнутом виде с предельным завершением всех аргументов, которые возникают в результате анализа № 41-ФЗ.

Краткое изложение логической последовательности в процессе поиска ответа на поставленный вопрос:

1) вопрос «почему» закономерен. Его постановка является реакцией на упразднение части 1 статьи 59 ГрК РФ, а вместе с ней – упразднение ответственности государства, ранее считавшейся необходимой;

2) до того, как приступить к ответу на вопрос «почему», необходимо первоначально ответить на вопрос «как» - как указанная ответственность вообще может быть упразднена и может ли она быть упразднена применительно к территориальному планированию;

3) поиск ответа на вопрос «как» приводит к доказательству того, что указанная

¹⁰ Дата введения в действие № 41-ФЗ и, соответственно, ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ.

ответственность может быть упразднена только при условии упразднения зон планируемого размещения объектов и, соответственно, границ зон планируемого размещения объектов по принципу «нет границ – нет ответственности»;

4) выполнение указанного условия является необходимым, но ещё недостаточным. Для непротиворечивого упразднения указанной ответственности должно быть выполнено и другое условие, а именно: выполнение рассмотренного условия не должно приводить к упразднению самого института территориального планирования – института, которому посвящён № 41-ФЗ;

5) возможно ли одновременно выполнить и первое, и второе условие: возможно ли одновременно упразднить зоны и границы зон планируемого размещения объектов и при этом не упразднить институт территориального планирования?

6) институт территориального планирования не может не включать планирование размещения объектов на территории. Таково однозначное требование логики, в соответствии с которой дано определение понятия «территориальное планирование» (см. пункт 2 статьи 1 ГрК РФ в редакции до и после № 41-ФЗ¹¹). Планирование размещения объектов на территории – это выделение из некоторой территории меньших территорий, частей территории, предназначенных для соответствующих объектов. Части территории не могут быть ничем иным, как только зонами. Значит, руководствуясь смыслом, можно утверждать, что зоны планируемого размещения объектов не могут быть изъяты из института территориального планирования. В свою очередь зоны не могут существовать без границ: выделение из территории части территории не может производиться никаким иным способом, как только посредством определения границ. Значит, как зоны, так и границы зон планируемого размещения объектов не могут быть изъяты из института территориального планирования. Поэтому справедливо следующее утверждение: упразднение границ зон планируемого размещения объектов равнозначно упразднению института территориального планирования;

7) № 41-ФЗ создал ситуацию, у которой двойное проявление – фактическое и номинальное. Фактически упразднён институт территориального планирования в результате изъятия из этого института и зон, и границ зон планируемого размещения объектов. Номинально институт территориального планирования не упразднён, но продолжает существовать, но уже без того, без чего этот институт существовать не может.

Как должна быть оценена созданная № 41-ФЗ ситуация, при которой территориальное планирование «упраздняется, но сохраняется»? Получается, что № 41-ФЗ фактически ввёл ранее неведомый институт под старым названием – институт, который, называясь «территориальным планированием» фактически является его имитацией.

Очевидно, что недостаточно изложенного выше краткого ответа. Обсуждаемая тема связана с понятием «границы зон планируемого размещения объектов», а содержание этого понятия необходимо раскрыть до предельного завершения. Поэтому предстоит последовательно рассмотреть ряд частных вопросов, ответы на которые в совокупности дают итоговый и развёрнутый ответ на первый вопрос.

Вопрос (1.1) о содержании связи между ответственностью публичной власти за документы территориального планирования, техническими регламентами

¹¹ «Территориальное планирование - планирование развития территорий, в том числе для установления функциональных зон, определения планируемого размещения объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения».

безопасности и границами зон планируемого размещения объектов

Логика определяет следующее: для того, чтобы упразднить существовавшую в России до 25 марта 2011 года обязанность государства в полном объеме возмещать вред, причиненный жизни или здоровью физических лиц, имуществу физических или юридических лиц, необходимо упразднить ранее существовавшее требование, согласно которому документы территориального планирования должны соответствовать техническим регламентам – требованиям безопасности.

Каким логически непротиворечивым способом может быть упразднено указанное требование? Или иначе: где источник ответственности в случае территориального планирования, осуществляемого публичной властью? Таким источником являются официально утверждённые границы: есть границы – есть ответственность, нет границ – нет ответственности. В этом состоит ключ ответа на поставленный вопрос: чтобы упразднить ранее существовавшую ответственность надо упразднить ранее существовавшие в ГрК РФ границы – «границы зон планируемого размещения объектов капитального строительства».

Следуя указанной логике (а иной логике в данном случае не существует) № 41-ФЗ упраздняет из ГрК РФ «границы зон планируемого размещения объектов капитального строительства», которые ранее должны были определяться документами территориального планирования.

Вопрос (1.2) о логике, определяющей отсутствие возможности замены «границ зон планируемого размещения объектов» на «отображение планируемых для размещения объектов», а также о способах указанного отображения и их противоречиях

Могут ли «границы зон планируемого размещения объектов капитального строительства» быть упразднены без их замены на что-либо другое в документах территориального планирования? «Полное отсутствие без замены» означало бы в рассматриваемом случае упразднение схем (карт) территориального планирования, а вместе с ними и самого института территориального планирования, что не может считаться задачей № 41-ФЗ. Поэтому следует понять: возможна ли замена? Чем должны быть заменены упраздняемые «границы зон планируемого размещения объектов капитального строительства»?

Гипотетически для того, чтобы упразднить границы (порождающие ответственность, которая упраздняется) но при этом не упразднить вовсе институт территориального планирования, необходимо ввести новый ранее отсутствовавший институт в составе территориального планирования – институт «обозначения без границ». № 41-ФЗ, понуждаемый необходимостью выполнять требования указанной логики, такой институт «обозначения без границ» вводит в ГрК РФ. Проявляется этот институт в том, что на картах *«отображаются планируемые для размещения объекты»*¹².

Чем должно отличаться «отображение планируемых для размещения объектов» от «отображения границ зон планируемого размещения объектов»? Отсутствие в № 41-ФЗ упоминания об указанных границах означает отсутствие таких границ. Это значит, что на картах должно быть отображено нечто – «объект» - без использования границ. Значит, это нечто должно быть представлено в виде некоего «мутного пятна».

Какие способы может предложить логика и технология планирования для

¹² См., например, часть 6 статьи 10 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ.

отображения «мутных пятен без границ»?

Логика предлагает только два способа отображения «мутных пятен без границ». Первый способ: указать административно-географические наименования мест планируемого размещения объектов. Например, наименования муниципального района, поселения, городского округа, населенного пункта, где планируется разместить объекты федерального значения. Именно такой способ определен частью 5 статьи 10 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ применительно к положениям о территориальном планировании в составе документов территориального планирования Российской Федерации. Однако, наличие таких административно-географических наименований в виде текста не может быть отображением. «Отображение» требует отражения чего-то (в данном случае объектов) на чём-то – на карте. Поэтому первый способ, строго говоря, не является способом отображения, то есть, способом осуществления территориального планирования, которое требует фиксации результатов соответствующих работ на картах. Поэтому первый способ – это всего лишь квази-способ, он может рассматриваться лишь в качестве подсобного способа при обязательном наличии карт – при отображении на картах объектов посредством второго способа (см. ниже).

Второй способ – отображение на картах самих объектов в виде «мутных пятен без границ». В рамках этого способа имеется возможность использовать два варианта, каждый из которых не противоречит № 41-ФЗ, а именно:

- вариант 1: на картах отображение «планируемых для размещения объектов» даётся только в виде повторения (из положений о территориальном планировании – из текстовой части) административно-географических наименований муниципальных районов, поселений, городских округов, населенных пунктов, где планируется разместить объекты федерального значения. При таком варианте вообще нет необходимости отображать какие-либо «мутные пятна без границ», которые могли бы более точно отобразить соответствующие объекты;

- вариант 2: на картах отображение «планируемых для размещения объектов» даётся не только в виде повторения (из положений о территориальном планировании – из текстовой части) административно-географических наименований муниципальных районов, поселений, городских округов, населенных пунктов, где планируется разместить объекты федерального значения, но также и в виде отображения «мутных пятен без границ», которые более точно (по сравнению с указанными наименованиями) отображают «пятна» как символы планируемого размещения соответствующих объектов.

Применительно как к первому, так и ко второму вариантам возникают противоречия, суть которых сводится к следующему.

При варианте 1 фактически упраздняется необходимость подготавливать карты при сохранении необходимости их наличия – необходимости предъявлять карты, которые не несут никакой дополнительной информации по сравнению с текстовой частью документов территориального планирования. Такая ситуация не противоречит № 41-ФЗ, но означает либо фактическое упразднение института территориального планирования, либо его имитацию.

В отношении варианта 2 возникает следующая ситуация. На картах необходимо «отображать планируемые для размещения объекты» при отсутствии в № 41-ФЗ требования отображать границы. Гипотетически можно предположить, что допускается отображать по принципу «как получится». Но такое предположение должно быть отвергнуто: невозможно формировать Феделальный закон на основе такого неправового принципа и определять практику действий в соответствии с таким неправовым принципом. Поэтому логика определяет необходимость быть правилам, в

соответствии с которыми могли бы «отображаться планируемые для размещения объекты» даже при отсутствии в № 41-ФЗ требования отображать границы. В силу указанного требования логики в часть 13 статьи 9 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ включена норма, согласно которой: *«требования к описанию и отображению в документах территориального планирования объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения устанавливаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере строительства, архитектуры, градостроительства».*

Должен быть особо оценен факт введения указанной нормы в ГрК РФ при одновременном упразднении в документах территориального планирования института «границ зон планируемого размещения объектов капитального строительства». Что должно означать наличие «требований к отображению»? Логика определяет необходимость быть только следующему ответу на поставленный вопрос: «требования к отображению» не могут адресоваться ни к чему иному, как только к картам, а сами требования не могут быть ничем иным, как только требованиями к установлению границ (иное невозможно для карты в составе правового акта). Значит, имеет место следующая парадоксальная ситуация: с одной стороны, понятие «граница» упразднено номинально (путём изъятия слова «граница»), с другой стороны, понятие «граница» опять восстановлено фактически (в силу логики, которую не смог преодолеть № 41-ФЗ, согласно которой «границы» не может не быть, несмотря на изъятие слова «граница»). В этом состоит одно из кардинальных противоречий № 41-ФЗ, которое влечёт за собой длинный ряд иных противоречий (которые будут раскрыты ниже).

В этом месте следует зафиксировать вывод: понятие «граница» имманентно присутствует в понятии «карта» как неотъемлемой части правового акта, поэтому в данном случае границы не упраздняются, они не могут быть изъяты даже посредством изъятия из № 41-ФЗ слов о «границах».

Вопрос (1.3) о логической оценке возможности установления «требований к отображению планируемых для размещения объектов», а также о разрушительных последствиях для концепции № 41-ФЗ установления таких требований

Указанное выше противоречие влечёт за собой ряд других противоречий. Логика необходимости их возникновения в № 41-ФЗ такова.

Чтобы снять ответственность с государства¹³ необходимо упразднить границы. Границы, однако, не поддаются упразднению, поэтому необходимо изъять слово «границы» из № 41-ФЗ. Но границы опять возвращаются фактически (несмотря на изъятия слова «границы») как только возникает необходимость упомянуть «требования к отображению» (а не упомянуть нельзя). Как сохранить исходную позицию от логического распада – сохранить позицию о снятии ответственности с государства? Есть только один способ: ввести норму о том, что установление «требований к отображению» не является обязательным. Таково требование логики в контексте перечисленных положений. И № 41-ФЗ, следуя этой единственно возможной в данном случае логике, вводит указанную норму, которая сформулирована следующим образом: *«Отсутствие установленных федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере строительства, архитектуры,*

¹³ См. выше относительно упразднения части 1 статьи 59 ГрК РФ.

градостроительства, требований к описанию и отображению в документах территориального планирования планируемых для размещения объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения не является препятствием для подготовки, согласования и утверждения документов территориального планирования» (часть 8 статьи 11 № 41-ФЗ).

Но на этом логика ещё не завершена. Её подлинное завершение должно определяться следующим. Если указанные «требования к отображению» всё же будут установлены, то возникнет парадоксальная ситуация: вместе с «требованиями к отображению» фактически вернутся упразднённые границы, а возвращение границ потребует возвращения к «границам зон планируемого размещения объектов», возвращение границ потребует также возвращения ответственности государства.

Иными словами, если состоится факт утверждения «требований к отображению», то это сделает предельно очевидной противоречивость логики № 41-ФЗ. Это значит, что станет очевидной необходимость исправления № 41-ФЗ как допущенной законодателем ошибки¹⁴.

Вопрос (1.4) об особенностях связи между «планированием размещения объектов» и «размещением объектов» в соответствии с редакцией ГрК РФ до принятия № 41-ФЗ

№ 41-ФЗ изъясил «границы зон планируемого размещения объектов» из документов территориального планирования, но не упразднил эти границы вовсе. Указанные границы теперь перемещены на уровень ниже – их предписано отображать в проектах планировки территории¹⁵. Поэтому необходимо разобраться, соответствует ли эта новелла № 41-ФЗ общей логике и технологии выполнения рассматриваемых действий.

Что такое «размещение объекта»? Или иначе: когда возникает основание считать, что объект «размещён»? Такое основание возникает с момента образования земельного участка для размещения планируемого объекта. Такой земельный участок образуется границами, которые определяются посредством подготовки документации по планировке территории.

Тогда что такое «планирование размещения объекта»? Это действия, в результате которых создаются необходимые и достаточные условия для перехода к решению последующей задачи – задачи непосредственного «размещения объекта», задачи образования соответствующего земельного участка посредством определения его границ в документации по планировке территории. Что такое «необходимые и достаточные условия» в рассматриваемом случае? Это определение той части территории, границами которой являются границы зоны планируемого размещения объекта, это часть территории как указанная зона, в пределах которой подготавливается документация по планировке территории. Это именно та

¹⁴ Поэтому есть только три гипотетических варианта развития событий. Вариант 1: «требования к отображению» никогда не будут утверждены. Такое положение дел наиболее вероятно и может только продлить существование ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ. Вариант 2: «требования к отображению» будут утверждены так, чтобы, по возможности, не дать понять, что речь идёт именно о требованиях к отображению границ. Такая ситуация рискованная по причине того, что она «провоцирует» приближение понимания очевидных противоречий № 41-ФЗ: нельзя долго скрывать очевидное. Вариант 3: отказ от новелл № 41-ФЗ и возвращение к базовым основам и положениям ГрК РФ в его прежней редакции. Если не принимать во внимание продолжительность времени после принятия № 41-ФЗ, то два первых варианта являются лишь гипотетическими (опирающимися на предположение о том, что понимание необходимости следовать требованиям логики никогда не наступит, либо наступит очень не скоро), а третий вариант с позиции логики фактически является единственным.

¹⁵ См. подпункт «г» пункта 1 части 3 статьи 42 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ.

технологическая схема, которая де-юре и де-факто существовала в ГрК РФ в редакции до принятия № 41-ФЗ.

Вопрос (1.5) о схеме действий по планированию размещения объектов и размещению объектов согласно ГрК РФ до принятия № 41-ФЗ

Очевидно, что территориальному планированию может предшествовать (а в определённых случаях – должно предшествовать) социально-экономическое, стратегическое планирование. Как выглядела общая схема планирования размещения объектов и размещения объектов согласно прежней редакции ГрК РФ? Эта схема в своём оптимальном (максимальном) выражении складывалась из трёх этапов:

- этап первый – планирование размещения объектов посредством стратегического планирования (результаты которого подлежали учёту при подготовке документов территориального планирования). Не существовало ни правовых, ни административных препятствий для реализации следующей оптимальной схемы. В составе документов стратегического планирования могли подготавливаться картографические материалы без установления чётко фиксированных границ, а с обозначением «пятен» предполагаемого размещения будущих объектов. Такие «пятна» могли использоваться для определения заданий для подготовки на следующем этапе документов территориального планирования, посредством которых «пятна» должны были преобразовываться в зоны планируемого размещения объектов с фиксированными границами таких зон;

- этап второй – планирование размещения объектов посредством территориального планирования: с учётом стратегического планирования (путём выполнения соответствующих заданий по результатам такого планирования – заданий в отношении конкретизации «пятен» планируемого размещения объектов) подготавливаются документы территориального планирования, посредством которых «пятна» преобразуются в зоны планируемого размещения объектов с фиксированными границами таких зон для конкретизации на последующем этапе при подготовке документации по планировке территории. На втором этапе завершается собственно планирование размещения объектов для перехода к последнему этапу – к этапу непосредственного размещения объектов посредством планировки территории, выполняемой уже в уточнённых границах;

- этап третий – действия по размещению объектов (с учётом результатов территориального планирования) посредством подготовки документации по планировке территории, в результате чего точно определяются границы земельных участков для соответствующих объектов, подготавливаются градостроительные планы земельных участков, используемые впоследствии и для подготовки проектной документации, и для получения разрешения на строительство.

В указанной схеме, которая могла применяться согласно ГрК РФ до принятия № 41-ФЗ, каждый из трёх институтов имеет свою чётко определённую сферу применения, а документы, на различных этапах подготавливаемые, не смешиваются, не вытесняют и не упраздняют друг друга, имеют свой правовой статус, соотнесённый и с технологией, и с результатами соответствующих видов работ.

Вопрос (1.6) о схеме действий по планированию размещения объектов и размещению объектов согласно № 41-ФЗ

№ 41-ФЗ отказался от описанной выше схемы и определил другую схему. Чтобы понять эту схему необходимо рассмотреть регламентации № 41-ФЗ по

территориальному планированию в отношении к предшествующему этапу стратегического планирования и к последующему этапу планировки территории.

Сначала рассмотрим вопрос о соотношении стратегического планирования и территориального планирования согласно № 41-ФЗ. Переход с первого уровня стратегического планирования на второй уровень территориального планирования должен означать приближение к реализации принятых решений. Что должно означать такое приближение к реализации с правовой точки зрения?

Стратегия – это начало публичного процесса планирования, властью осуществляемого. Поэтому по своему правовому статусу стратегия – это начало в виде декларации о намерениях. Намерения, публично предъявляемые властью, – это: 1) видение направления развития и 2) обязательства власти реализовывать видение для приближения будущего, прежде всего посредством подготовки последующих документов, направленных на реализацию запланированного. Поскольку стратегия как документ – это начало, то действие такого начального документа не может распространяться на третьих лиц в виде прямых правовых последствий. Например, стратегия не может служить основанием для принятия решений о резервировании и изъятии земельных участков у частных лиц для размещения объектов, создание которых планируется и обеспечивается публичной властью. Иное дело документы территориального планирования, которые могут использоваться как основание для принятия таких решений. Что это означает? Это означает, что документы территориального планирования, хотя и подготавливаются, могут подготавливаться с учётом стратегий, обладают более высокой юридической силой по отношению к документам стратегического планирования. Но это положение действительно только в том случае, если документы территориального планирования содержат основания для того, чтобы указанные решения могли бы приниматься технологически, то есть, в случае, когда в таких документах отображены границы зон планируемого размещения объектов. Проще говоря: есть границы – принимаются решения, нет границ – решения приниматься не могут. Поскольку согласно № 41-ФЗ указанные границы упразднены, то и документы территориального планирования утратили указанный статус реализационных документов в соответствующей части.

Какой же правовой статус имеют ныне документы территориального планирования согласно № 41-ФЗ?

Документы территориального планирования, из которых упразднены значимые в правовом отношении зоны планируемого размещения объектов и границы таких зон, фактически становятся приравненными по правовому статусу с документами стратегического планирования. Это, во-первых.

Поскольку документы территориального планирования ныне имеют практически тот же правовой статус, что и документы стратегического планирования, на основании и с учётом которых (при их наличии), должны подготавливаться документы территориального планирования, то создаётся ситуация, когда фактически второй раз должны подготавливаться документы стратегического планирования (в отношении организации территории), но под названием «документы территориального планирования». Это, во-вторых.

Возникает ситуация, при которой одновременно умалется значимость и содержательное наполнение двух видов документов – и документов стратегического планирования, и документов территориального планирования. Для стратегий уже не может максимально использоваться их содержательный потенциал, поскольку их содержание в соответствующей части перешло в документы территориального планирования (в виде «пятен» без границ для размещения объектов), и уже нет ни необходимости, ни возможности транслировать из стратегий задания для более точного

решения в документы территориального планирования (более точное решение и невозможно, и «не нужно»). В свою очередь документы территориального планирования фактически заняли место стратегий (в части планирования размещения объектов). Для документов территориального планирования уже не может максимально использоваться их содержательный потенциал, поскольку на их основании уже не могут приниматься реализационные решения ввиду неопределённости, обусловленной наличием «пятен» вместо зон планируемого размещения объектов. Это, в третьих.

Проще говоря, при концептуальной схеме, введённой № 41-ФЗ, «проиграли» два института - и институт стратегического планирования, и институт территориального планирования.

Вопрос (1.7) о новеллах № 41-ФЗ в отношении проектов планировки территории, а также о том, что завершение внутренней логики № 41-ФЗ требует исключения понятия «границы зон планируемого размещения объектов» из понятий ГрК РФ

Осуществлённый № 41-ФЗ перевод из документов территориального планирования в проекты планировки территории «границ зон планируемого размещения объектов» обнаруживает противоречие, которое в силу логики необходимо должно возникнуть.

Дело в том, что документацией по планировке территории завершается процесс принятия решений о размещении объектов. Завершение такого процесса – это окончательное установление границ для размещения объектов (либо границ земельных участков, либо красных линий, либо границ зон действия публичных сервитутов). Это есть необходимое и достаточное, а что сверх того – то лишнее, в том нет необходимости. Такова общая логика дела и логика права. Поэтому «границы зон планируемого размещения объектов» - это лишнее для проектов планировки (как границы, специально определяемые этими проектами, а не отображаемые из документов территориального планирования), таким границам нет и не может быть места в проектах планировки¹⁶.

Помимо общей логики и логики права есть ещё и логика действий - технология планировки. Какими будут последствия для практики подготовки проектов планировки в части решения задач размещения планируемых объектов? Могут быть два варианта таких проектов планировки:

- вариант первый: границы зоны планируемого размещения объекта фиксируются в проекте планировки без определения границ земельного участка для размещения объекта. Это значит, что действия, не выполненные при подготовке документа территориального планирования (в части определения границы зоны планируемого размещения объекта), потребуются выполнять на следующем этапе. То есть, первоначально не выполненное не упраздняется, а выполнение откладывается «на потом». Однако, на этапе планировки территории границы зоны планируемого размещения объекта сами по себе не нужны, а их утверждение (в составе проекта планировки) происходит только лишь для того, чтобы дать задание для последующих действий по установлению границ земельного участка в пределах первоначально определённой зоны;

- вариант второй: в проекте планировки определяются и границы зоны планируемого размещения объекта, и границы земельного участка для размещения

¹⁶ Тем не менее, указанным способом созданные неопределённости и противоречия № 41-ФЗ закрепляет в других федеральных законах, инициирует цепную реакцию распространения неопределённостей. См. статьи 4, 8, 9 № 41-ФЗ.

объекта. Для такого проекта планировки потребуется выполнить действия, не выполненные на предшествующем этапе территориального планирования (в части определения границы зоны планируемого размещения объекта). С утверждением такого проекта планировки будут утверждаться границы земельного участка, а утверждать границы зоны планируемого размещения объекта не имеет смысла поскольку такие зоны уже не нужны по причине наличия образованного земельного участка (то, ради чего такие зоны определяются).

Получается, что при всех возможных вариантах границы зон планируемого размещения объектов имеют либо подсобный характер (используются как задания для «дополнительной» планировки территории), либо не нужны вовсе. То есть, со стороны технологии планировки территории подтверждается вывод общей логики и логики права относительно того, что в проектах планировки нет и не может быть места границам зон планируемого размещения объектов.

Содержащаяся в № 41-ФЗ логика должна быть завершена. Таково требование, вытекающее из принципов формирования федеральных законов: «закон не может оставаться недосказанным». Завершение внутренней логики № 41-ФЗ требует, чтобы понятие «границы зон планируемого размещения объектов» было бы полностью исключено из состава понятий ГрК РФ. Это с одной стороны. С другой стороны, доказано, что упразднение понятия «границы зон планируемого размещения объектов» из института территориального планирования равнозначно упразднению этого института (см. выше).

Поэтому № 41-ФЗ создал дилемму: либо смириться с фактически произошедшим упразднением института территориального планирования, либо то, что упразднено должно быть возвращено в ГрК РФ путём признания утратившими силу норм № 41-ФЗ, которые противоречат общей логике, логике права и технологии территориального планирования.

Вопрос (1.8) о сведении воедино положений, объясняющих причины того, почему № 41-ФЗ освободил государство от принимаемые им документы территориального планирования, но одновременно сохранил такого рода ответственность за органами местного самоуправления

С позиции формальной логики применительно к государству указанные причины состоят в следующем. № 41-ФЗ создана ситуация, когда «не за что отвечать» как государству, так и органам местного самоуправления. «Не за что отвечать» поскольку упразднено то, что порождает ответственность, - упразднены «границы зон планируемого размещения объектов».

Институт территориального планирования не может быть полноценным при отсутствии в документах территориального планирования «границ зон планируемого размещения объектов» (см. вопрос 1.2). Поскольку указанные зоны упразднены, то институт территориального планирования фактически упразднён. № 41-ФЗ номинально сохраняет территориальное планирование в режиме его имитации.

Подлинные причины необходимости нововведения № 41-ФЗ относительно освобождения государства от ответственности за документы территориального планирования невозможно найти посредством логики.

Нет возможности посредством логики дать объяснение причин создания № 41-ФЗ несимметричной ситуации, когда государство (Российская Федерация и субъекты Российской Федерации) освобождены от ответственности за документы территориального планирования, а органы местного самоуправления от такого рода

ответственности не освобождены.

Вопрос (2) о причинах и логическом способе изъятия из документов территориального планирования границ зон планируемого размещения объектов

Нет доказательных оснований предполагать, что причиной указанного изъятия является намерение законодателя освободить государство от ответственности за подготавливаемые им документы территориального планирования путем упразднения части 1 статьи 59 ГрК РФ (см. вопрос 1).

Освобождение от указанной ответственности – это всего лишь неизбежное следствие начальной причины, каковой является изъятие из документов территориального планирования границ зон планируемого размещения объектов: нет границ – нет ответственности.

Поскольку изъятие из документов территориального планирования границ зон планируемого размещения объектов равнозначно упразднению территориального планирования, либо превращению его в институт-имитацию территориального планирования (см. вопрос 1.2), то есть, поскольку указанные изменения № 41-ФЗ фактически находятся вне сферы действия и общей логики, и логики права, и технологии территориального планирования, то истинные причины приходится искать вне этой сферы – в сфере намерений законодателя, его позиции.

Эта позиция присутствует в № 41-ФЗ, но в более явном виде она была предъявлена в пояснительной записке к проекту № 41-ФЗ¹⁷, где зафиксированы два положения, имеющие непосредственное отношение к изучаемому вопросу: **«законопроект направлен на упрощение требований к документам территориального планирования, в том числе исключение излишних сведений, включаемых в утверждаемую часть...»;** **«реализация предусмотренных законопроектom положений позволит в значительной степени облегчить подготовку и согласование проектов документов территориального планирования с целью обеспечить их утверждение к 2012 году».** Таким образом, позиция законодателя такова:

- цель: обеспечить утверждение документов к установленному сроку;
- чтобы выполнить цель - обеспечить утверждение документов к установленному сроку - необходимо упростить требования и исключить лишнее;
- лишним, по мнению законодателя, являются границы зон планируемого размещения объектов.

Однако, поскольку границы зон планируемого размещения объектов не могут быть лишними, а являются абсолютно необходимыми и их упразднение равнозначно упразднению самого института территориального планирования (см. вопрос 1), то законодатель совершил ошибку в выборе способа реализации главного намерения - обеспечить утверждение документов к установленному сроку.

Косвенным свидетельством того, что законодатель совершил ошибку, является то, что первоначальная концепция № 41-ФЗ, отражённая в той же пояснительной записке к нему, не предусматривала упразднение границ зон планируемого размещения объектов¹⁸. Это значит, что на завершающем этапе подготовки проекта № 41-ФЗ его концепция была повёрнута в диаметрально противоположную сторону - стала определяться не требованиями общей логики, логики права и технологии

¹⁷ См.: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=369212-5&02>

¹⁸ Фрагмент текста из пояснительной записки к проекту № 41-ФЗ: **«основное правило, предусматривающее необходимость согласования, - это пересечение границ зон планируемого размещения объектов капитального строительства...».**

территориального планирования, а административным требованием: обеспечить утверждение документов к установленному сроку. Логика, определяющая как должно делаться дело, была принесена в жертву возобладавшему административному требованию: «срочно подготовить документы с упразднённым содержанием».

Анализ показывает, что в отношении использованного законодателем логического способа осуществления изъятия из документов территориального планирования зон планируемого размещения объектов также существуют противоречия, которые состоят в следующем.

Первое противоречие – «упразднение без упразднения, но с упразднением».

Во-первых, посредством № 41-ФЗ состоялось упразднение: упразднённые слова о зонах планируемого размещения объектов капитального строительства заменены словами об «определении планируемого размещения объектов» и словами о том, что на картах в составе документов территориального планирования «отображаются планируемые для размещения объекты»¹⁹.

Во-вторых, «упразднённое возвращается». Пособством № 41-ФЗ введены «требования к описанию и отображению в документах территориального планирования объектов»²⁰. Что означает факт признания законодателем необходимости быть таким требованиям? «Требования к отображению объектов» не могут адресоваться ни к чему другому, как только к картам в составе документов территориального планирования. «Требования к отображению объектов» на картах не могут быть определены ни к чему другому, как только к установлению границ. «Требования к отображению объектов» на картах в отношении установления границ не могут быть ничем иным, как только требованиями к установлению границ зон. Поэтому, несмотря на номинальное упразднение «границ зон», они в силу логики тут же и неминуемо возвращаются, как только вводятся посредством № 41-ФЗ «требования к отображению объектов». До тех пор пока существуют в Законе такие требования, фактически существуют не упраздняемые границы зон планируемого размещения объектов, но отныне такое существование происходит «по умолчанию». Единственно возможный логический способ полностью упразднить зоны планируемого размещения объектов состоит в том, чтобы упразднить и указанные требования. Но тогда потребуется признать, что и карты не нужны, а раз не нужны карты, то и нет необходимости в существовании института территориального планирования. Таким образом, упразднённое возвращается помимо воли законодателя, упразднившего упразднённое: «выгнали в дверь, а вернулось через окно».

В-третьих, упразднённое и вернувшееся вновь упраздняется. Частью 8 статьи 11 № 41-ФЗ определено, что «требования к отображению объектов» не являются обязательными²¹. Почему? Было бы логичным предположить, что должен быть установлен переходный период для территориального планирования в отсутствие

¹⁹ См. пункт 2 статьи 1, часть 6 статьи 10, часть 5 статьи 14, часть 3 статьи 19, часть 5 статьи 23 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ.

²⁰ Часть 13 статьи 9 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ: «Требования к описанию и отображению в документах территориального планирования объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения устанавливаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере строительства, архитектуры, градостроительства».

²¹ «Отсутствие установленных федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере строительства, архитектуры, градостроительства, требований к описанию и отображению в документах территориального планирования планируемых для размещения объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения не является препятствием для подготовки, согласования и утверждения документов территориального планирования».

указанных требований и предельный срок (по видимому, краткий) к которому требования надлежит установить. Но такое логичное предположение разрушает логику № 41-ФЗ: установление указанных требований понуждает признать, что они относятся к отображению границ зон, которые упразднены, кроме того, наличие границ зон понуждает восстановить упразднённую ответственность государства за утверждённые документы территориального планирования – восстановить упразднённую часть 1 статьи 59 ГрК РФ. То и другое как совокупность логических аргументов свидетельствует о неустранимости выявленных противоречий, если оставаться в рамках концепции № 41-ФЗ.

Не только установление указанных требований определяет то, что «упразднённое и вернувшееся вновь упраздняется». Есть и нечто другое, выявляемое дальнейшим анализом.

Второе противоречие – «упразднение с перемещением упразднённого и его окончательным упразднением».

Посредством № 41-ФЗ упразднённые из института территориального планирования зоны планируемого размещения объектов перемещены в проекты планировки²². Что это означает?

Во-первых, это означает признание законодателем того, что институт зон планируемого размещения объектов не может быть упразднён полностью и окончательно.

Во-вторых, это означает, что создана ситуация незавершённого территориального планирования: то, что не завершено на этапе территориального планирования механистически переводится на следующий этап – на этап планировки территории.

В-третьих, не может быть целью утверждения документации по планировке территории утверждение в её составе границ зон планируемого размещения объектов. Целью такого утверждения является утверждение границ образуемых земельных участков для размещения объектов. Границы же зон планируемого размещения объектов – это то, что является лишним, не нужным в составе такой документации. То, что лишнее должно быть удалено. Поэтому границам зон планируемого размещения объектов (как границам, специально определяемым, а не отображаемым из документов территориального планирования) нет и не может быть места в проектах планировки.

Парадокс состоит в том, что с позиции завершения логики самого Закона - № 41-ФЗ - требуется, чтобы понятие границы зон планируемого размещения объектов было бы полностью исключено из состава понятий ГрК РФ. Поэтому в отношении зон планируемого размещения объектов № 41-ФЗ:

- фактически их упразднил первый раз, изъяв из территориального планирования, и упразднил второй раз, переместив их в проекты планировки, где таким зонам нет, и не может быть места;

- создал ситуацию «номинального наличия при фактическом отсутствии», то есть, создал цепь противоречий.

Вопрос (3) о возложении посредством № 41-ФЗ на органы местного самоуправления, подготавливающие генеральные планы, новой обязанности обосновывать варианты размещения объектов «вышестоящего уровня» - объектов федерального и регионального значения

²² Часть 3 статьи 42 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ: «Основная часть проекта планировки территории включает в себя: 1) чертеж или чертежи планировки территории, на которых отображаются: <...> 2) границы зон планируемого размещения объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения».

Из каких норм № 41-ФЗ следует, что на органы местного самоуправления возложена указанная обязанность? Это совокупность ряда норм, которые должны быть проанализированы и смысл которых должен быть сведён воедино для того, чтобы был обнаружен факт создания посредством № 41-ФЗ новой для муниципалитетов обязанности.

При анализе норм № 41-ФЗ первоначально необходимо поставить следующий вопрос: что и как должно определяться и отображаться генеральными планами в отношении объектов федерального и регионального значения, чтобы генеральные планы могли бы получить согласование и быть утверждёнными?

Для ответа на поставленный вопрос в отношении «что и как» необходимо проанализировать следующие взаимосвязанные положения, содержащиеся в ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ:

- положения, утверждаемые в составе генеральных планов применительно к объектам федерального и регионального значения (вопрос 3.1);
- положения, не утверждаемые, но обосновывающие проекты генеральных планов применительно к объектам федерального и регионального значения, подлежащие согласованию до утверждения генеральных планов (вопрос 3.2);
- положения, определяющие то, что должно согласовываться в генеральных планах применительно к линейным объектам федерального и регионального значения до утверждения генеральных планов (вопросы 3.3 и 3.4);
- положения о необходимости связи и характере связи между (1) тем, как определяется в генеральных планах планируемое размещение линейных объектов федерального и регионального значения, и (2) тем, как планируемое размещение этих объектов определяется в документах территориального планирования «вышестоящего уровня» (вопрос 3.5).

По результатам анализа этих положений возникает возможность доказательно представить факт отсутствия правовых оснований для возложения посредством № 41-ФЗ на органы местного самоуправления новой обязанности в части территориального планирования (вопрос 3.6).

Вопрос (3.1) о том, что должно содержаться в генеральных планах применительно к объектам федерального и регионального значения

Генеральный план утверждается представительным органом местного самоуправления²³. Генеральный план утверждается в составе, определённом частью 3 статьи 23 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ²⁴. В составе утверждаемого генерального плана содержится карта функциональных зон, а на этой карте, среди прочего, должно быть отображено местоположение линейных объектов федерального и регионального значения²⁵.

²³ «Генеральный план поселения, генеральный план городского округа, в том числе внесение изменений в такие планы, утверждаются соответственно представительным органом местного самоуправления поселения, представительным органом местного самоуправления городского округа» (часть 1 статьи 24 ГрК РФ).

²⁴ Часть 3 статьи 23 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ: «Генеральный план содержит: 1) положение о территориальном планировании; 2) карту планируемого размещения объектов местного значения поселения или городского округа; 3) карту границ населённых пунктов (в том числе границ образуемых населённых пунктов), входящих в состав поселения или городского округа; 4) карту функциональных зон поселения или городского округа».

²⁵ Часть 5 статьи 23 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ: «На указанных в пунктах 2 - 4 части 3 настоящей статьи картах соответственно **отображаются**: <...> 3) границы и описание функциональных зон с

Эти положения, зафиксированные нормами № 41-ФЗ, должны быть проанализированы и оценены.

Должен быть задан вопрос с точки зрения полномочий органов местного самоуправления: как должен быть оценен сам факт возникновения такой ситуации, когда на утверждаемой карте функциональных зон в составе утверждаемого генерального плана содержатся отображения местоположения линейных объектов федерального и регионального значения?

Есть только две возможности, чтобы такая ситуация могла бы возникнуть. Первая возможность – это отображение из утверждённых документов «вышестоящего уровня». Вторая возможность – это отображение, произведённое в самом генеральном плане непосредственно (отображение, отличающееся от того, что отображено в утверждённых документах «вышестоящего уровня»). Какая из этих двух возможностей стала реальностью в результате принятия № 41-ФЗ? Для ответа на этот вопрос должны быть проведён анализ формулировок норм № 41-ФЗ в отношении той и другой возможности.

Первый возможный ответ, который должен быть проверен, формулируется следующим образом: на утверждаемой карте функциональных зон в составе утверждаемого генерального плана **механистически отображается** местоположение линейных объектов федерального и регионального значения из документов территориального планирования, утверждённых, соответственно, Российской Федерацией и субъектом Российской Федерации.

Однако, анализ показывает, что этот ответ не соответствует нормам № 41-ФЗ по следующим причинам.

Во-первых, на карте функциональных зон генерального плана должно быть указание местоположения линейных объектов федерального, регионального значения²⁶. Как «указание местоположения» попадает в генеральный план? В тексте № 41-ФЗ нет положений о механистическом отображении именно в утверждаемом генеральном плане указанной позиции из уже утверждённых документов «вышестоящего уровня».

Во-вторых, таких положений не может быть: в частях 3-5 статьи 23 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ определяется то, что подлежит утверждению посредством утверждения именно генерального плана, то есть, в указанных частях не может быть позиций, утверждённых иными документами. То есть, в генеральном плане должно быть «указание местоположения», но оно не должно механистически транслироваться из уже утверждённых документов «вышестоящего уровня».

Кроме того, в тексте № 41-ФЗ есть положение о том, что из утверждённых документов «вышестоящего уровня» рассматриваемая позиция транслируется в тексты материалов по обоснованию генерального плана (не в генеральный план) – в тексты материалов, которые не утверждаются²⁷. Это, в-третьих.

указанием планируемых для размещения в них объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения (за исключением линейных объектов) и местоположения линейных объектов федерального значения, линейных объектов регионального значения, линейных объектов местного значения».

²⁶ См. пункт 3 части 5, а также пункты 2 – 4 части 3 статьи 23 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ.

²⁷ Часть 7 статьи 23 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ: «Материалы по обоснованию генерального плана в текстовой форме содержат: <...> 4) **утвержденные документами территориального планирования Российской Федерации, документами территориального планирования субъекта Российской Федерации сведения о видах, назначении и наименованиях планируемых для размещения на территориях поселения, городского округа объектов федерального значения, объектов регионального значения, их основные характеристики, местоположение, характеристики зон с особыми условиями использования территорий в случае, если установление таких зон требуется в связи с размещением данных объектов,**

Это значит, что в утверждаемой карте функциональных зон (утверждаемой в составе генерального плана) содержится «указание местоположения» линейных объектов федерального, регионального значения, но это «указание местоположения» попадает в генеральный план не путём механистического отображения из утверждённых документов «вышестоящего уровня». Поэтому первый ответ не верен, и должен быть отвергнут.

Второй из двух возможных ответов также должен быть проверен, и формулируется он следующим образом: на утверждаемой карте функциональных зон в составе утверждаемого генерального плана отображается местоположение линейных объектов федерального и регионального значения как результат подготовки самого генерального плана, а не как механическое отображение из ранее утверждённых документов территориального планирования «вышестоящего уровня».

Анализ текста № 41-ФЗ показывает, что это действительно так по совокупности следующих причин. Во-первых, доказано, что на карте функциональных зон местоположение линейных объектов федерального и регионального значения отображается не из ранее утверждённых документов территориального планирования «вышестоящего уровня» (см. выше). Тогда откуда? Поскольку нет отображения из других документов, то такое отображение может быть порождено только самим генеральным планом. Иного не дано. Как это должно происходить согласно № 41-ФЗ? Следующим образом:

1) в материалах по обоснованию генерального плана – в материалах, которые не утверждаются, должны быть выполнены следующие действия в отношении планирования размещения объектов федерального значения, объектов регионального значения:

- в текстах обоснований должны быть зафиксированы результаты обоснования выбранного варианта размещения объектов федерального значения, объектов регионального значения (см. пункт 4 части 7 статьи 23 ГрК в редакции № 41-ФЗ²⁸);

- на картах обоснований должно быть отображено планируемое размещение объектов федерального значения, объектов регионального значения (см. пункт 9 части 8 статьи 23 ГрК в редакции № 41-ФЗ²⁹). Очевидно, что отображение на таких картах не

реквизиты указанных документов территориального планирования, а также обоснование выбранного варианта размещения данных объектов на основе анализа использования этих территорий, возможных направлений их развития и прогнозируемых ограничений их использования».

²⁸ «7. Материалы по обоснованию генерального плана в текстовой форме содержат: <...> 4) утвержденные документами территориального планирования Российской Федерации, документами территориального планирования субъекта Российской Федерации сведения о видах, назначении и наименованиях планируемых для размещения на территориях поселения, городского округа объектов федерального значения, объектов регионального значения, их основные характеристики, местоположение, характеристики зон с особыми условиями использования территорий в случае, если установление таких зон требуется в связи с размещением данных объектов, реквизиты указанных документов территориального планирования, а также обоснование выбранного варианта размещения данных объектов на основе анализа использования этих территорий, возможных направлений их развития и прогнозируемых ограничений их использования».

²⁹ Содержание данного пункта становится явным не непосредственно, а только в результате анализа. Поэтому сначала дадим его текст, а затем проведём смысловой анализ текста. «8. Материалы по обоснованию генерального плана в виде карт отображают: <...> 9) **иные объекты, иные территории и (или) зоны, которые оказали влияние на установление функциональных зон и (или) планируемое размещение объектов местного значения поселения, городского округа или объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения муниципального района**». Смысловой анализ приведённого текста: 1) невозможно на карте показать то, что оказало влияние на планируемое размещение объектов, без отражения самого планируемого размещения объектов; 2) поэтому здесь фактически говорится об отражении на карте планируемого размещения объектов

может быть не связанным с обоснованием выбранного варианта, зафиксированным в тексте материалов по обоснованию генерального плана. Карта и текст – это два проявления результатов единого действия по обоснованию выбранного варианта размещения объектов федерального значения, объектов регионального значения;

2) произведённое обоснование выбранного варианта размещения объектов федерального значения, объектов регионального значения, зафиксированное в не утверждаемых текстах и картах материалов по обоснованию генерального плана, чем должно завершиться? Завершение такое: обоснование уже в качестве решения транслируется в утверждаемую карту функциональных зон в составе утверждаемого генерального плана (см. пункт 3 части 5 статьи 23 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ³⁰).

Такова зафиксированная соответствующими нормами логика № 41-ФЗ.

Вывод: поскольку ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ определяет, что в составе генеральных планов должны содержаться карты функциональных зон, а в этих картах должно отображаться планируемое размещение объектов федерального, регионального значения (но должно отображаться не механистически – не из других документов), то **представительные органы местного самоуправления вместе с утверждением генеральных планов должны утверждать и подготовленные непосредственно генеральными планами решения в отношении «чужих» объектов - объектов федерального, регионального значения, согласованные органами государственной власти.** Аналогичная ситуация складывается и применительно к объектам значения муниципальных районов (в случае поселений).

Этот вывод порождает новые вопросы, которые будут рассмотрены далее (см. вопрос 3.6).

Вопрос (3.2) о положениях, не утверждаемых, но обосновывающих проекты генеральных планов применительно к объектам федерального и регионального значения, - о положениях, подлежащих согласованию до утверждения генеральных планов

В материалах по обоснованию генеральных планов (в текстовой форме и в виде карт) должны быть представлены результаты в виде обоснований выбранного варианта размещения объектов федерального значения, объектов регионального значения на основе соответствующего анализа (пункт 4 части 7 статьи 23 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ), а также должно быть отображено планируемое размещение таких объектов (пункт 9 части 8 статьи 23 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ). При этом речь не идёт о механистическом отображении из ранее утверждённых документов «вышестоящего уровня» (см. вопрос 3.1).

Как и сами генеральные планы, материалы по обоснованию генеральных планов (в том числе, в части обоснований выбранного варианта размещения объектов федерального значения, объектов регионального значения) должны представляться на согласование (см. часть 7 статьи 9 ГрК в редакции № 41-ФЗ³¹).

федерального, регионального значения, причём такого отражения, которое не является механистической трансляцией из других документов.

³⁰ На карте функциональных зон отображаются «...местоположения линейных объектов федерального значения, линейных объектов регионального значения ...».

³¹ «Уполномоченные федеральный орган исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления **обязаны обеспечить доступ к проектам документов территориального планирования Российской Федерации, документов территориального планирования муниципальных образований и материалам по обоснованию таких проектов в**

Вопрос (3.3) о том, что должно согласовываться в генеральных планах применительно к линейным объектам федерального и регионального значения до утверждения генеральных планов

ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ определено, что в случаях, когда в отношении соответствующих территорий утверждены документы территориального планирования Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, направляемые на согласование проекты генеральных планов должны содержать:

1) в составе утверждаемой карты функциональных зон: указание местоположения линейных объектов федерального значения, линейных объектов регионального значения (пункт 3 части 5 статьи 23 ГрК РФ);

2) в составе материалов по обоснованию генерального плана:

- текст, содержащий, среди прочего, обоснование выбранного варианта размещения линейных объектов федерального значения, линейных объектов регионального значения (пункт 4 части 7 статьи 23 ГрК РФ);

- карты, отображающие, среди прочего, планируемое размещение линейных объектов федерального значения, регионального значения (пункт 9 части 8 статьи 23 ГрК РФ).

Рассмотрим следующий вопрос: что должно быть предметом согласования в случаях, когда на согласование представлен проект генерального плана, содержащий положения о линейных объектах федерального значения и выполненный в составе, определённом ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ?

Согласно части 8 статьи 24, пункту 1 части 1 статьи 25 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ такой проект подлежит обязательному согласованию с уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти в порядке, установленном этим органом.

Согласно части 4.1 статьи 25 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ «<...> проект генерального плана подлежит согласованию в части определения <...> местоположения линейных объектов федерального значения <...>». Что это означает? Это означает, что:

1) есть один документ (ранее утверждённый документ территориального планирования Российской Федерации), с которым должен быть сопоставлен подготовленный проект документа – генеральный план, а в результате сопоставления должен быть решён вопрос о соответствии, или не соответствии проекта документа ранее утверждённому документу;

2) решение вопроса о соответствии, или не соответствии может быть принято только при наличии формализованного критерия, использование которого может позволить установить факт соответствия, или не соответствия;

3) ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ не содержит формализованного критерия для оценки соответствия, или не соответствия проекта документа ранее утверждённому документу;

4) поскольку до введения в действие № 41-ФЗ ГрК РФ содержал формализованные предметы согласований (см. ниже), то должен быть сделан вывод о

информационной системе территориального планирования с использованием официального сайта в сети "Интернет", определённого федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление контроля за соблюдением порядка ведения информационной системы территориального планирования (далее в целях настоящей главы - официальный сайт), не менее чем за три месяца до их утверждения».

том, что № 41-ФЗ упразднил из ГрК РФ формализованные предметы согласований документов территориального планирования и вернул ситуацию согласований «по усмотрению согласующего органа», которая существовала многие десятилетия вплоть до конца 2004 года. По прошествии нескольких лет с 25 марта 2011 года³² посредством № 41-ФЗ развитие норм в указанной части, определённое ГрК РФ в 2004 году, было возвращено вспять.

Именно в этом месте анализа возникает логическая необходимость сопоставить редакции ГрК РФ до и после введения в действие № 41-ФЗ в части наличия, отсутствия предметов согласования документов территориального планирования. Итак, выше показано, что посредством № 41-ФЗ упразднены из ГрК РФ предметы согласований (формализованные критерии согласований) в случаях планирования размещения линейных объектов федерального значения. Как регулировался данный вопрос ГрК РФ до введения в действие № 41-ФЗ? В части 1 статьи 25 определялось: *«Проект генерального плана подлежит согласованию в порядке, установленном уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти, в случае, если предложения, содержащиеся в таком проекте, предполагают изменение <...> границ зон планируемого размещения объектов капитального строительства федерального значения»*. Таким образом, прежняя редакция ГрК РФ отличается от ныне действующей редакции следующим:

1) до введения в действие № 41-ФЗ:

- существовал формализованный предмет согласования (факт наличия, отсутствия в проекте генерального плана предложений об изменении границ зон планируемого размещения объектов капитального строительства федерального значения);

- по причине наличия формализованного предмета согласования подлежали согласованию не все проекты генеральных планов, а только те, в которых содержались предложения об изменении границ зон планируемого размещения объектов капитального строительства федерального значения;

2) после введения в действие № 41-ФЗ:

- в силу упразднения формализованного предмета согласования (который упраздняется «автоматически» по причине упразднения границ зон планируемого размещения объектов) согласованию подлежат уже все проекты генеральных планов на территориях, в отношении которых утверждены документы территориального планирования Российской Федерации;

- по причине упразднения формализованного предмета согласования процесс согласования генеральных планов становится неопределённым в части невозможности однозначно понимать причины согласования, или наоборот - не согласования. То есть, согласование теперь может осуществляться только по принципу «на усмотрение согласующему органу».

Возвращение к ситуации неопределённости, существовавшей до принятия в 2004 году ГрК РФ, определяется предложенной № 41-ФЗ новой технологией отображения объектов федерального и регионального значения в документах территориального планирования «вышестоящего уровня».

Вопрос (3.4) об институте формализованных предметов согласований, ранее отсутствовавшем и впервые введённом ГрК РФ, а ныне вновь упразднённом посредством № 41-ФЗ

³² Дата введения в действие № 41-ФЗ.

Ответ на данный вопрос связан с необходимостью более подробного анализа связи между (1) тем, как определяется в генеральных планах планируемое размещение линейных объектов федерального и регионального значения, и (2) тем, как планируемое размещение этих объектов определяется в документах территориального планирования «вышестоящего уровня». В указанной связи есть две стороны. Каждая из сторон предъявлена выше результатами анализа. Кратко зафиксируем эти результаты с тем, чтобы затем перейти к рассмотрению особенностей связи между двумя сторонами – между двумя технологическими процессами.

Итак, сторона генеральных планов, где в отношении линейных объектов федерального и регионального значения должно быть следующее.

1. Должна быть утверждаемая карта функциональных зон в составе генерального плана, утверждаемого представительным органом местного самоуправления. В составе карты функциональных зон должно быть указано местоположение линейных объектов федерального, регионального значения, не механистически транслируемое из утверждённых «вышестоящих документов», а определяемое самим генеральным планом на основе материалов по обоснованию генерального плана (см. пункт 3 части 5 статьи 23 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ, а вопрос 3.1).

2. В текстах и картах не утверждаемых материалов - материалов по обоснованию генерального плана - должны быть обоснования выбранного варианта размещения объектов федерального значения, объектов регионального значения, а также должно быть отображено планируемое размещение объектов федерального значения, объектов регионального значения – размещение, планируемое непосредственно путём соответствующих обоснований при подготовке проекта генерального плана (см. пункт 4 части 7, пункт 9 части 8 статьи 23 ГрК в редакции № 41-ФЗ, а также вопрос 3.1). Результаты материалов по обоснованию переводятся в утверждаемый генеральный план (см. пункт 3 части 5 статьи 23 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ).

3. Должно быть выполнено в обязательном порядке согласование и утверждаемого генерального плана, и не утверждаемых материалов по обоснованию генерального плана³³, в том числе и в отношении планирования размещения линейных объектов федерального значения. Уполномоченный Правительством Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти будет согласовывать генеральный план в порядке, установленном этим органом, при том, что формализованные предметы согласований упразднены, то есть, согласование будет проводиться «по усмотрению» указанного органа (см. вопрос 3.4).

Теперь сторона документов территориального планирования «вышестоящего уровня». Рассмотрим эту сторону на примере документа территориального планирования Российской Федерации, где в отношении линейных объектов федерального значения должно быть следующее.

1. Должны быть то, что утверждается, а именно:

1) утверждаемые положения, где «...указываются сведения о видах, назначении и наименованиях планируемых для размещения объектов федерального значения, их основные характеристики, их местоположение (указываются наименования муниципального района, поселения, городского округа, населенного пункта), а также характеристики зон с особыми условиями использования территорий в случае, если установление таких зон требуется в связи с размещением данных объектов» (часть 5 статьи 10 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ);

³³ И проект генерального плана, и материалы по его обоснованию должны быть доступны для согласующих органов и иных лиц (см. часть 7 статьи 9 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ).

2) карты, где «... *отображаются планируемые для размещения объекты федерального значения в соответствующих областях*» » (часть 6 статьи 10 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ). Способ указанного отображения характеризуется следующими особенностями:

- отображение осуществляется без использования границ зон планируемого размещения объектов (которые упразднены из состава документов территориального планирования), а установление требований по использованию границ при таком отображении не является обязательным при том, что само установление требований необходимо вскрыет противоречия № 41-ФЗ, что должно заблокировать само намерение устанавливать указанные требования (см. вопрос 3.1);

- не будет противоречить ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ такое отображение, когда на картах будет просто указано местоположение в виде наименования муниципального района, поселения, городского округа, населенного пункта, то есть, не будет противоречием фактическое отсутствие карты (в отношении планируемых объектов) при номинальном её наличии (см. вопрос 1.2);

- даже наличие на карте границ при отображении планируемых для размещения объектов не изменит «безграницного» правового статуса такого отображения. Дело в том, что упразднено из института территориального планирования понятие «зона планируемого размещения объекта». При отсутствии такого понятия любая граница (кроме административных границ и границ населённых пунктов) не может быть связана с правовым требованием размещать объекты именно в пределах границ. То есть, граница (даже при её наличии как способа обозначения «пятна», или «коридора», например, в пределах населённого пункта) может иметь только и исключительно технологический характер: нет и не может быть требования обязательно размещать в пределах границ «пятна, коридора», можно размещать и за пределами таких границ (наличие такого требования повлекло бы за собой возрождение понятия «зона планируемого размещения объектов» - понятия, упразднённого из института территориального планирования). Поэтому в идеологии № 41-ФЗ может быть только технологический, а не правовой характер указанной границы, а это всегда будет означать только одно: «можно и в пределах границ, и за пределами границ - где-то здесь, но точно неизвестно, где».

2. Должны быть то, что не утверждается, но используется как обоснование того, что утверждается, а именно:

- 1) должен быть текст – «*обоснование выбранного варианта размещения объектов федерального значения на основе анализа использования соответствующей территории, возможных направлений ее развития и прогнозируемых ограничений ее использования*» (пункт 2 части 8 статьи 10 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ);

- 2) должны быть карты, отображающие, среди прочего, «*местоположение существующих и строящихся объектов федерального значения в соответствующей области*» (пункт 1 части 9 статьи 10 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ).

Необходимо зафиксировать тот факт, что в составе обосновывающих карт нет карты, отображающей обоснование выбранного варианта размещения объектов федерального значения. Почему? Что должно означать отсутствие такой карты? Этот факт отражает следующую логику № 41-ФЗ:

- вполне достаточно в утверждаемых картах иметь отображение планируемых для размещения объектов федерального значения в виде наименования муниципального района, поселения, городского округа, населенного пункта, то есть, достаточно в утверждаемой карте повторить то, что содержится в утверждаемом тексте, достаточно номинально иметь карту, то есть, фактически отказаться от необходимости иметь карту в данном случае;

- вполне достаточно в обосновывающих материалах без использования карты посредством текста описать положения о выборе варианта размещения объектов федерального значения;

- наличие первого и второго фактически означает зафиксированное в № 41-ФЗ признание того, что карта планируемого размещения объектов федерального значения не имеет самостоятельного содержания (не имеет ничего дополнительного – ничего сверх того, что содержится в описаниях в виде текстов). Однако, такое признание может быть осуществлено только при сохранении номинального наличия такой карты. Точнее, при отказе от формального и окончательного упразднения такой карты – при таком отказе, который отражал бы истинное положение дел, фактически зафиксированное нормами № 41-ФЗ. Если же признать истинное положение дел, то пришлось бы признать, что фактическое упразднение указанной карты является фактическим упразднением института территориального планирования (в рассматриваемой части), который стал тождественным с институтом стратегического планирования – такого планирования, где не требуется наличия карт, определяющих наступление правовых последствий. Признать же состоявшийся факт упразднения института территориального планирования в № 41-ФЗ - Законе, посвящённом этому институту, невозможно. Поэтому № 41-ФЗ создана ситуация: «фактически нет, но номинально не упразднено, значит, ещё существует».

3. Должно быть в обязательном порядке согласование и проекта утверждаемой схемы территориального планирования Российской Федерации, и не утверждаемых материалов по обоснованию такой схемы (которые доступны для согласования вместе с проектом схемы, подлежащей утверждению³⁴), в том числе и со стороны органов местного самоуправления. Что является предметом согласования со стороны органов местного самоуправления? Чтобы понять ответ на поставленный вопрос целесообразно сопоставить предметы согласований, определявшиеся ГрК РФ до введения в действие № 41-ФЗ и ныне определяемые после введения в действие № 41-ФЗ.

Предметы согласований проекта схемы территориального планирования Российской Федерации со стороны органов местного самоуправления поселения, городского округа, определявшиеся ГрК РФ до введения в действие № 41-ФЗ:

1) учёт в проекте схемы положений о территориальном планировании генерального плана;

2) учёт в проекте схемы правил землепользования и застройки;

3) предложения проекта схемы об изменении границ земельных участков, находящихся в муниципальной собственности;

4) содержащиеся в проекте схемы вопросы размещения объектов капитального строительства федерального значения, которые могут оказать негативное воздействие на окружающую среду на территориях муниципальных образований.

Указанные положения являются формализуемыми предметами согласований, то есть, такими положениями, разногласия по поводу которых либо не возникают, либо сведены к минимуму. При каких условиях возможна такая ситуация? Такая ситуация возможна только тогда, когда и предъявляемый на согласование проект документа, и документы, на соответствие которым проверяется проект документа, имеют границы. При такой ситуации границы проекта соотносятся с границами, ранее утверждёнными в других документах. В этом состоит принцип существования института формализованных предметов согласований документов территориального планирования.

³⁴ См. часть 7 статьи 9 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ.

В силу очевидности наличия границ, не нуждается в специальном доказательстве тот факт, что три первых предмета согласования являются формализуемыми. Не столь очевиден тот факт, что и четвёртый предмет согласования также является формализуемым. Поэтому необходимы пояснения. Где границы в случае, когда речь идёт об оценке возможности «негативного воздействия на окружающую среду на территориях муниципальных образований»? Во-первых, это границы зон планируемого размещения объектов федерального значения³⁵. Во-вторых, это границы зон с особыми условиями использования территорий³⁶, образование которых связано с реализацией планов размещения объектов федерального значения, например, санитарно-защитные зоны, иные зоны, устанавливаемые в соответствии с законодательством Российской Федерации³⁷. Факт наличия в картах указанных границ, налагаемых на территории муниципальных образований, позволяет оценить формализованным образом наличие, либо отсутствие «негативного воздействия на окружающую среду на территориях муниципальных образований». То есть, и четвёртое положение являлось формализуемым предметом согласования.

Предметы согласований проекта схемы территориального планирования Российской Федерации со стороны органов местного самоуправления поселения, городского округа, определяемые ныне ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ (см. часть 5 статьи 12 ГрК РФ):

- 1) возможное влияние планируемых для размещения объектов федерального значения на социально-экономическое развитие муниципального образования;
- 2) возможное негативное воздействие таких объектов на окружающую среду на территории муниципального образования.

Очевидно, что первое положение не является формализованным предметом согласования. Второе положение также не является формализованным предметом согласования по причине упразднения границ: упразднены из карт границы зон планируемого размещения объектов, а по причине упразднения таких границ становятся автоматически упразднёнными для отображения на карте границы зон с особыми условиями использования территории (например, санитарно-защитные зоны, иные зоны, устанавливаемые в соответствии с законодательством Российской Федерации). Отсутствие на картах проекта схемы территориального планирования Российской Федерации применительно к объектам федерального значения указанных границ, которые налагались бы на картографическое отображение территории муниципального образования, не позволяет оценить формализованным образом наличие, либо отсутствие «негативного воздействия таких объектов на окружающую среду на территории муниципального образования».

Изложенное выше должно быть завершено следующим выводом: **принцип существования института формализованных предметов согласований, ранее отсутствовавший в законодательстве Российской Федерации и впервые закреплённый ГрК РФ, ныне вновь упразднён посредством № 41-ФЗ.**

Вопрос (3.5) о технологических причинах возложения на органы местного самоуправления новой обязанности обосновывать в генеральных планах варианты размещения объектов федерального и регионального значения

³⁵ См. пункт 6 части 6 статьи 10 ГрК РФ в редакции до введения в действие № 41-ФЗ.

³⁶ См. пункт 4 части 6 статьи 10 ГрК РФ в редакции до введения в действие № 41-ФЗ.

³⁷ См. пункт 4 статьи 1 ГрК РФ в редакции до введения в действие № 41-ФЗ.

Ограничимся рассмотрением технологической связи между документами территориального планирования Российской Федерации и генеральными планами в части планируемого размещения линейных объектов федерального значения. Ранее выполненный анализ позволяет зафиксировать самое главное для этой технологической связи:

1) подготовка схемы территориального планирования Российской Федерации должна осуществляться с учётом положений о территориальном планировании, содержащихся в генеральном плане³⁸. Это с одной стороны. Однако, учёт в проекте схемы положений о территориальном планировании генерального плана не является более предметом согласования схемы: этот предмет согласования упразднён № 41-ФЗ³⁹. Это с другой стороны. Это значит, что норма об учёте указанных положений является декларативной: Российская Федерация не обязана учитывать генеральные планы при подготовке проектов схем территориального планирования;

2) согласно № 41-ФЗ завершённой является такая схема Российской Федерации, карты которой принципиально не дают ответа на вопрос о том, где предполагается разместить планируемый линейный объект федерального значения. Такое предположение может ограничиваться указанием наименования муниципального района, поселения, городского округа, населенного пункта, либо «более точным» указанием места по принципу «где-то здесь» (см. вопрос 1.2). В этом отношении схема фактически остаётся незавершённой и требует завершения технологического (то есть, в силу технологии планирования и реализации планов требуется дать не представленный схемой ответ на вопрос: где же всё-таки планируется разместить объект). Как № 41-ФЗ определяет такое необходимое технологическое завершение?

3) согласно № 41-ФЗ незавершённая схема Российской Федерации «как бы завершается» в другом документе – в генеральном плане. Органам местного самоуправления фактически вменяется в обязанность при подготовке генерального плана представлять в составе утверждаемой карты функциональных зон указание местоположения линейных объектов федерального значения, но не того местоположения, которое недоопределено схемой, а уточнённое самим генеральным планом местоположение. Кроме того, необходимо в материалах по обоснованию генерального плана представлять в виде текста и карт обоснование выбранного варианта размещения линейных объектов федерального значения. Также необходимо согласовывать в соответствующей части и генеральный план, и материалы по обоснованию генерального плана при том, что формализованные предметы согласований упразднены (см. вопрос 3.4);

4) но и казалось бы «завершённая» генеральным планом незавершённая схема Российской Федерации также никогда не будет завершённой. Дело в том, что ни в схеме, ни в генеральном плане не появятся значимые в правовом отношении границы зон планируемого размещения объектов, поскольку понятие «зоны планируемого размещения объектов» упразднено из института территориального планирования. Поскольку всё же необходимо достичь завершения, а завершение наступает только по факту фиксации указанных границ, то возникает необходимость продолжить процесс уже за пределами технологии, предоставляемой институтом территориального планирования, в рамках следующего этапа и института – института планировки

³⁸ «Подготовка документов территориального планирования осуществляется с учетом положений о территориальном планировании, содержащихся в документах территориального планирования Российской Федерации, документах территориального планирования субъектов Российской Федерации, документах территориального планирования муниципальных образований, а также с учетом предложений заинтересованных лиц» - часть 6 статьи 9 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ.

³⁹ См. часть 5 статьи 12 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ.

территории. Но здесь возникает «новая беда». Дело в том, что на этапе планировки территории необходимо определять границы земельных участков для размещения объектов, на этой стадии границы зон планируемого размещения объектов уже никому не нужны, и определять их в проектах планировки бессмысленно (см. вопрос 1.7).

Изложенная схема модифицируется с использованием института совместного территориального планирования в новой редакции № 41-ФЗ (см. вопрос 4), но сохраняет свои главные особенности, представленные выше.

Таким образом, предложенная № 41-ФЗ технология не только противоречива, но и содержит дополнительные избыточные действия вместо декларируемого упрощения процесса территориального планирования: вместо определения местоположения планируемых объектов в одном документе (как это было ранее), такое определение осуществляется в двух разных документах территориального планирования двумя разными органами публичной власти, но и оно не завершается и переводится в третий документ, где такое определение в форме местоположения становится избыточным – то есть, ненужным.

Вывод. В отношении технологии территориального планирования посредством № 41-ФЗ достигнута цель прямо противоположная той, которая декларировалась⁴⁰: вместо упрощения обеспечено усложнение процесса с упразднением оптимальных способов действий.

Помимо технологии имеются также и вопросы о соответствии требованиям федеральных законов - вопросы, которые необходимо рассмотреть в отношении новелл, введенных № 41-ФЗ. Об этом - далее.

Вопрос (3.6) об особенностях правовых оснований для возложения посредством № 41-ФЗ на органы местного самоуправления новой обязанности в части территориального планирования – обязанности обосновывать варианты размещения объектов федерального и регионального значения и утверждать решения в отношении этих объектов

По данному вопросу должны быть рассмотрены следующие положения.

Положение первое. Посредством анализа норм № 41-ФЗ доказано, что представительные органы местного самоуправления отныне вместе с утверждением генеральных планов должны утверждать и подготовленные непосредственно генеральными планами решения в отношении «чужих» объектов - объектов федерального, регионального значения, согласованные органами государственной власти (см. вопрос 3.1).

Кроме того, органы местного самоуправления должны обеспечить такое положение, чтобы в материалах по обоснованию генеральных планов содержалось представляемое в виде текста и в виде карт обоснование выбранного варианта размещения линейных объектов федерального значения (см. вопрос 3.1). При отсутствии соответствующих положений в проекте генерального плана и в материалах по обоснованию генерального плана не может состояться согласования со стороны Российской Федерации при том, что формализованные предметы согласований упразднены (см. вопрос 3.4).

Положение второе. Указанные действия не входят в состав вопросов местного значения. В соответствии с федеральными законами эти действия не могут

⁴⁰ См. пояснительную записку к проекту № 41-ФЗ: «Законопроект направлен на упрощение требований к документам территориального планирования, в том числе исключения излишних сведений, включаемых в утверждаемую часть и в материалы по обоснованию проектов документов территориального планирования»: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=369212-5&02>.

определяться иначе, как только отдельные государственные полномочия, которыми наделяются органы местного самоуправления. Порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями определён Федеральным законом от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Сопоставительный анализ норм двух федеральных законов даёт основание утверждать, что № 41-ФЗ противоречит:

- пункту 3 части 6 статьи 19 N 131-ФЗ: № 41-ФЗ не отвечает требованию о наличии в нём способа (методики) расчета нормативов для определения общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета⁴¹;

- части 7 статьи 19 N 131-ФЗ. Факт отсутствия в № 41-ФЗ указания на то, что его положения в части наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями вводятся в действие ежегодно федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год⁴², является утверждением обратного, то есть, того, что противоречит указанной норме N 131-ФЗ;

- части 4.1 статьи 20 N 131-ФЗ. Факт отсутствия в № 41-ФЗ указания на то, что им определённые государственные полномочия осуществляются в случае принятия представительным органом муниципального образования соответствующего решения⁴³, является утверждением обратного, то есть, того, что противоречит указанной норме N 131-ФЗ.

Логика № 41-ФЗ в данном случае такова:

1) есть вопрос местного значения, определяемый как «утверждение генеральных планов» (см., например, пункт 26 статьи 16 131-ФЗ);

2) № 41-ФЗ инкорпорирует в состав генеральных планов решение вопросов, которые никак не могут быть вопросами местного значения, а являются отдельными государственными полномочиями, которыми могут наделяться органы местного самоуправления при условии соблюдения требований N 131-ФЗ (требований, которые № 41-ФЗ не выполняются, см. выше);

3) по факту механистического инкорпорирования посредством № 41-ФЗ в вопрос местного значения - «утверждение генеральных планов» - отдельных государственных полномочий (в части обоснования вариантов размещения объектов федерального значения и утверждения соответствующих решений) эти полномочия как бы превращаются в вопрос местного значения - «утверждение генеральных планов».

⁴¹ «6. Федеральный закон, закон субъекта Российской Федерации, предусматривающие наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, должны содержать: <...> 3) способ (методику) расчета нормативов для определения общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации для осуществления соответствующих полномочий, включая федеральные или региональные государственные минимальные социальные стандарты».

⁴² «7. Положения федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, предусматривающие наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, вводятся в действие ежегодно соответственно федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год, законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год при условии, если федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год или законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на соответствующий финансовый год предусмотрено предоставление субвенций на осуществление указанных полномочий».

⁴³ «4.1. Органы местного самоуправления участвуют в осуществлении государственных полномочий, не переданных им в соответствии со статьей 19 настоящего Федерального закона, в случае принятия представительным органом муниципального образования решения о реализации права на участие в осуществлении указанных полномочий».

Таким образом, как бы соблюдена видимость соответствия, а на самом деле допущено прямое противоречие требованиям N 131-ФЗ.

Следует также указать, что в соответствии со статьёй 133 Конституции Российской Федерации *«местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом ... на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти»*.

Поэтому № 41-ФЗ противоречит и N 131-ФЗ, и Конституции Российской Федерации.

№ 41-ФЗ, необоснованно возлагая дополнительные обязанности и дополнительные некомпенсируемые расходы на плечи органов местного самоуправления, создаёт дополнительные не мотивированные технологическими аргументами административные барьеры для подготовки и утверждения генеральных планов поселений и городских округов (см. вопрос 3.5).

Вопрос (3.7) об особенностях формулировок норм № 41-ФЗ, устанавливающих для органов местного самоуправления новые обязанности планировать в генеральных планах размещение объектов федерального и регионального значения

Этот вопрос должен быть рассмотрен по следующим основаниям.

Факт возложения на органы местного самоуправления дополнительных полномочий в области территориального планирования, не предусмотренных N 131-ФЗ и Конституцией Российской Федерации, не предъявлен явно и непосредственно в отдельных нормах № 41-ФЗ, но выявляется этот факт только посредством доказательств в результате логического анализа совокупностей норм № 41-ФЗ. Почему этот факт не очевиден, почему для его обнаружения требуется специальный логический анализ?

Причина содержится в цели № 41-ФЗ и в технологической схеме, заложенной в № 41-ФЗ. Эта технологическая схема предусматривает как бы упрощение территориального планирования. Во имя как бы упрощения потребовалось, например, снять с Российской Федерации часть задач, но снятые задачи не упраздняются сами собой, поэтому их потребовалось переложить на плечи «другого». Только при таком условии такая технологическая схема упрощения предположительно будет «работать»⁴⁴. Во имя главной цели и в обеспечение работающей в упрощённом режиме технологической схемы должно было состояться переложение части обязанностей на плечи «другого», а такое переложение обязанностей, если оно выполняется открыто, обнаруживает прямое и явное противоречие и с N 131-ФЗ, и с Конституцией Российской Федерации, поэтому такое переложение обязанностей должно быть выполнено иным образом - не явно.

Тем не менее, обнаружение указанного факта не могло не состояться, но только посредством доказательств в результате логического анализа совокупностей норм № 41-ФЗ.

Из этого следует, что при подготовке и принятии № 41-ФЗ «соблазн упрощения», помешал выполнить указанный логический анализ и выявить противоречия с Конституцией Российской Федерации.

Вопрос (4) о новеллах № 41-ФЗ в отношении института совместной

⁴⁴ То, что эта схема не является ни упрощённой, ни оптимальной - см. вопрос 3.5).

подготовки документов территориального планирования

№ 41-ФЗ расширяет круг участников совместной подготовки проектов документов территориального планирования. Теперь такая подготовка может осуществляться при непосредственном взаимодействии федеральных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления (пункт 1.1 части 2 статьи 27 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ).

Иные новеллы в отношении института совместной подготовки документов территориального планирования таковы:

- сужение круга случаев использования данного института;
- искажение содержания данного института, когда под совместной подготовкой документов территориального планирования № 41-ФЗ предлагает понимать действия, осуществляемые при наличии уже ранее подготовленных автономно (не совместно) и утверждённых документов территориального планирования «вышестоящего» уровня;
- введение положения о том, что результатом совместного планирования может быть только один документ территориального планирования.

Рассмотрим по отдельности каждую из этих новелл № 41-ФЗ.

Вопрос (4.1) о сужении круга случаев использования института совместной подготовки документов территориального планирования

№ 41-ФЗ исчерпывающим образом (с формальной точки зрения) определены четыре случая, когда может осуществляться совместная подготовка проектов документов территориального планирования (часть 1 статьи 27 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ⁴⁵).

Однако, с содержательной точки зрения эти четыре случая не исчерпывают все случаи, когда мог бы и должен применяться обсуждаемый институт. Например, к случаям, оказавшимся вне определений указанной нормы, относится случай планирования развития городских агломераций совместно несколькими органами публичной власти (в ситуации, когда одновременно отсутствуют ранее утверждённые

⁴⁵ «1. Совместная подготовка проектов документов территориального планирования может осуществляться в целях обеспечения устойчивого развития территорий путем комплексного решения вопросов территориального планирования в следующих случаях:

- 1) планирование размещения объектов федерального значения, объектов регионального значения, предусмотренных документами территориального планирования Российской Федерации, документами территориального планирования субъекта Российской Федерации, на территориях поселения, городского округа, межселенной территории муниципального района, территориях нескольких муниципальных образований;
- 2) планирование размещения объектов местного значения муниципального района, предусмотренных документами территориального планирования муниципального района, на территории поселения, входящего в состав такого муниципального района;
- 3) планирование размещения объектов регионального значения, объектов местного значения на территориях других субъектов Российской Федерации или других муниципальных образований;
- 4) установление ограничений использования земельных участков и объектов капитального строительства, расположенных в пределах зон охраны объектов культурного наследия федерального или регионального значения».

В отношении четвёртого случая № 41-ФЗ не исправляет ошибку, допущенную в прежней редакции ГрК РФ. Дело в том, что этот случай не относится к действиям, которые могли бы квалифицироваться как действия, непосредственно выполняемые с использованием института территориального планирования. Действия по установлению ограничений в пределах указанных зон регулируются законодательством об охране и использовании объектов культурного наследия. Результаты этих действий должны учитываться при осуществлении территориального планирования, в том числе с учётом определения пункта 4 статьи 1 ГрК РФ.

документы территориального планирования и отсутствует необходимость размещать на территории соседнего поселения объекты городского округа). Это случай актуальный, но в силу формулировок указанной нормы совместная подготовка проектов документов территориального планирования осуществляться не может по той причине, что формально это не предусмотрено Федеральным законом.

В четырёх указанных случаях для «приглашаемой» к участию стороны не является добровольной совместная подготовки документов территориального планирования: *«Отказ от совместной подготовки документов территориального планирования в установленных частью 1 настоящей статьи случаях не допускается»* (часть 6 статьи 27 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ). То есть, «приглашаемая» к участию сторона понуждается к участию по требованию Федерального закона. Для указанных случаев это имеет под собой определённые содержательные основания.

По совокупности положений № 41-ФЗ получается следующее:

- не во всех, а только в четырёх случаях, определённых № 41-ФЗ, должно происходить недобровольное (для «приглашаемой» стороны) совместное территориальное планирование;

- иные случаи, помимо четырёх случаев, определённых № 41-ФЗ, автоматически становятся случаями добровольного совместного территориального планирования, которое, однако, осуществляться не может по той причине, что Федеральным законом это не предусмотрено. В частности, не предусмотрено совместное территориальное планирование развития городских агломераций в случаях, не подпадающих под определения четырёх случаев, указанные в части 1 статьи 27 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ.

Вопрос (4.2) об изменении содержания института совместной подготовки документов территориального планирования, когда такие действия должны осуществляться при наличии ранее подготовленных автономно (не совместно) и утверждённых документов территориального планирования «вышестоящего» уровня

Эта новелла возникает в силу определений пунктов 1 и 2 части 1 статьи 27 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ. Что должны означать указанные определения в сочетании с иными определениями № 41-ФЗ, например, применительно к позиции Российской Федерации, осуществляющей подготовку схемы территориального планирования Российской Федерации - схемы, действие которой будет распространяться на территорию городского округа, поселения? Означает это следующее.

1. Согласно № 41-ФЗ с самого начала Российская Федерация не нуждается в использовании института совместного территориального планирования и автономно (без участия иных органов публичной власти) обеспечивает подготовку схемы территориального планирования Российской Федерации.

При этом № 41-ФЗ номинально сохранил необходимость учёта положений о территориальном планировании, содержащихся в других документах (часть 6 статьи 9 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ), однако эта норма теперь приобрела декларативный характер, поскольку учёт таких положений не является более предметом согласования схемы территориального планирования Российской Федерации (см. вопрос 3.4). То есть, с формально-юридической точки зрения Российская Федерация посредством № 41-ФЗ освобождена от необходимости учёта документов территориального планирования, утверждённых иными органами публичной власти. Помимо формально-юридической есть содержательная сторона вопроса, и заключается она в следующем. Форма предъявления картографической части документов территориального

планирования Российской Федерации отныне такова, что невозможно обнаружить факт наличия, или отсутствия учёта решений ранее утверждённых документов. Дело в том, что и в текстовой, и в картографической части указанных документов достаточно указать только наименования муниципального района, поселения, городского округа, населённого пункта, где планируется размещение соответствующих объектов (см. части 4 и 6 статьи 10 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ). Проще говоря, согласно № 41-ФЗ Российская Федерация может начинать территориальное планирование, невзирая на то, и не учитывая то, что зафиксировано в документах территориального планирования «нижестоящего» уровня⁴⁶.

2. Почему возникает необходимость перейти к использованию института совместного территориального планирования после того, как Российская Федерация автономно (без взаимодействия с иными органами публичной власти) подготовила и утвердила схему территориального планирования Российской Федерации, невзирая на то, и не учитывая то, что зафиксировано в документах территориального планирования «нижестоящего» уровня? Необходимость эта приобретает объективный характер в силу следующих причин:

- в соответствии с определениями № 41-ФЗ утверждённая схема территориального планирования Российской Федерации обречена всегда быть незавершённой с содержательной (не с формально-юридической) точки зрения (см. вопрос 3.4);

- незавершённое должно быть завершено. Как? Путём понуждения к совместному территориальному планированию иных публичных субъектов – органов местного самоуправления⁴⁷, подготавливающих генеральные планы применительно к территориям планируемого размещения объектов федерального значения, к территориям, в отношении которых утверждённая схема территориального планирования Российской Федерации всего лишь определила, что «где-то здесь, но точно неизвестно где» (см. вопрос 3.4).

Дальнейший анализ особенностей данной новеллы № 41-ФЗ об автономном (не совместном) планировании, переходящем в совместное планирование, целесообразно проводить в контексте анализа следующей новеллы № 41-ФЗ о подготовке только одного документа территориального планирования как результата совместного действия нескольких органов публичной власти.

Вопрос (4.3) о противоречиях № 41-ФЗ, выявляемых применительно к новой ситуации, когда несколькими органами публичной власти может подготавливаться только один документ территориального планирования

Данная новелла определена частью 4 и частью 7 статьи 27 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ⁴⁸. Как логика взаимосвязи норм № 41-ФЗ будет определять «работу» этой новой нормы на практике?

Отвечать на этот вопрос будем путём продолжения ранее начатого рассмотрения

⁴⁶ Это утверждение не противоречит части 6 статьи 9 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ, поскольку указанная норма ныне фактически является декларацией в силу причин, доказательно представленных при рассмотрении вопроса 3.4.

⁴⁷ Не допускается отказ от совместного территориального планирования (см. часть 6 статьи 27 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ).

⁴⁸ «4. Предложения о совместной подготовке **проекта документа территориального планирования** или проектов документов территориального планирования должны содержать положения об организации скоординированных работ, связанных с подготовкой **проекта документа территориального планирования** или проектов документов территориального планирования в части их содержания, объема и сроков финансирования».

примера взаимодействия в области территориального планирования Российской Федерации (уже автономно подготовившей и утвердившей соответствующий документ) и органа местного самоуправления, подготавливающего генеральный план (либо предложения о внесении изменений в генеральный план в связи с утверждением схемы территориального планирования Российской Федерации). Должны быть обозначены как логические возможности следующие три варианта действий (в части видов и количества документов территориального планирования), которые должны быть проверены на предмет наличия правовых оснований для осуществления, а также рациональной технологии действий и её последствий с тем, чтобы выбранный вариант стал бы потом объектом более детального анализа:

- вариант 1: подготавливаются два документа – предложения о внесении изменений в ранее утверждённую схему территориального планирования Российской Федерации и генеральный план (предложения о внесении изменений в генеральный план в связи с введением в действие указанной схемы);

- вариант 2: подготавливается один документ - предложения о внесении изменений в ранее утверждённую схему территориального планирования Российской Федерации;

- вариант 3: подготавливается один документ - генеральный план (предложения о внесении изменений в генеральный план в связи с введением в действие схемы территориального планирования Российской Федерации).

Какой вариант в наибольшей степени отвечает интересам Российской Федерации, которая уже утвердила свою схему территориального планирования применительно к соответствующей территории?

Первый вариант не является наилучшим. Нет необходимости Российской Федерации обеспечивать подготовку предложений о внесении изменений в ранее утверждённую схему территориального планирования Российской Федерации, когда:

- схема составлена так, что вносить в неё изменения не имеет смысла, поскольку все последующие детализирующие решения будут ей соответствовать в любом случае: и в текстовой, и в картографической частях схемы указаны не более как наименования муниципального района, поселения, городского округа, населенного пункта (см. части 5 и 6 статьи 10 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ). Не имеет смысла вносить изменения в схему и на основании детализирующих решений генерального плана (изменённого генерального плана). Дело в том, что детализирующие решения генерального плана также не являются результатом: в этих решениях нет значимых в правовом отношении зон планируемого размещения объектов. Результатом должны стать границы земельных участков, образуемых для размещения соответствующих объектов, которые (границы) появляются не в документах территориального планирования, а на следующем этапе – этапе планировки территории. То есть, является избыточной (не нужной) подготовка изменений в ранее утверждённую схему территориального планирования Российской Федерации;

- в составе генерального плана (предложений по внесению изменений в генеральный план), который не подлежит применению со дня введения в действие схемы территориального планирования Российской Федерации, будет выполнено всё необходимое (согласно № 41-ФЗ) для Российской Федерации, например, в части планирования размещения линейных объектов федерального значения (см. пункт 3 части 5, пункт 4 части 7, пункт 9 части 8 статьи 23 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ). Кроме того, Российская Федерация (в лице уполномоченного органа) будет согласовывать проект генерального плана в части соблюдения своих интересов при отсутствии (при упразднении) формализованных предметов согласований (см. часть 4.1

статьи 25 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ, а также вопрос 3.4). Поэтому является избыточной (не нужной) подготовка изменений в ранее утверждённую схему территориального планирования Российской Федерации.

Второй вариант не разумно осуществлять с позиции соблюдения интересов Российской Федерации. Нет ни формально-юридических, ни содержательных оснований второй раз подготавливать схему территориального планирования Российской Федерации в более детальном исполнении, если такое исполнение будет осуществлено при подготовке генерального плана и при том, что отсутствует необходимость вносить изменения в ранее утверждённую схему по факту состоявшихся (под диктовку Российской Федерации) уточняющих решений генерального плана.

Третий вариант является наиболее оптимальным с позиции соблюдения интересов Российской Федерации. Достаточно обеспечить подготовку одного документа – генерального плана (изменений в генеральный план). Параллельная подготовка изменений в ранее утверждённую схему территориального планирования Российской Федерации при этом не требуется. Равно как и не требуется вносить изменения в ранее утверждённую схему территориального планирования Российской Федерации по факту состоявшихся (под диктовку Российской Федерации) уточняющих решений генерального плана. В силу особенностей состава и представления материалов в такой схеме она «всегда будет соответствовать всему» и в изменениях нуждаться не будет, одновременно такой схеме будет противоречить всё иное с момента введения её в действие.

Поэтому здесь «сам собой» появился ответ на вопрос: зачем потребовалась новелла № 41-ФЗ о подготовке только одного документа при совместном территориальном планировании, осуществляемом, как минимум, двумя органами публичной власти. Затем, чтобы «упростить» для Российской Федерации выполнение задач территориального планирования посредством их переложения на плечи органов местного самоуправления.

Теперь необходимо до конца проследить проистекающую из № 41-ФЗ логику совместного территориального планирования в случае использования оптимального для Российской Федерации третьего варианта, то есть, тогда, когда нужно подготовить генеральный план (изменения в генеральный план), чтобы доделать то, что было недоделано утверждённой схемой территориального планирования в части определения планируемого размещения линейных объектов федерального значения. Здесь также возникают варианты, но уже в зависимости от того, кто выступает с инициативой о совместной подготовке проектов документов территориального планирования – орган местного самоуправления, или Российская Федерация.

Вариант, когда орган местного самоуправления выступает с инициативой о совместной подготовке одного документа - проекта генерального плана (проекта внесения изменений в ранее действовавший генеральный план, который не подлежит применению со дня введения в действие схемы территориального планирования Российской Федерации⁴⁹). Последовательность реализации указанной инициативы

⁴⁹ Часть 3 статьи 9 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ: « <...> документы территориального планирования муниципальных образований не подлежат применению в части, противоречащей утвержденным документам территориального планирования Российской Федерации, со дня утверждения». Доказательство того, что невозможно будет определить, в какой части и где (применительно к какой территории) имеется противоречие, - см. вопрос 5.1. Отсутствие такой возможности может означать, что ранее утверждённые генеральные планы целиком противоречат документу территориального планирования Российской Федерации просто по факту утверждения этого документа.

такова:

1) орган местного самоуправления должен направить федеральному органу исполнительной власти предложение о совместной подготовке генерального плана, изменений в генеральный план. Это предложение должно содержать среди прочего положения об объемах и сроках финансирования (см. часть 4 статьи 27 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ);

2) если следовать требованиям № 131-ФЗ (которым в данном случае не следовать нельзя), то у органа местного самоуправления применительно к определению положения об объемах и сроках финансирования имеется два способа действий:

- способ первый: до направления предложения выполнить требование части 4.1 статьи 20 N 131-ФЗ⁵⁰. Это фактически означает, что направляемое предложение должно содержать ссылку на утверждённый представительным органом муниципального образования бюджет муниципального образования, предусматривающий затраты на подготовку генерального плана в части осуществления государственных полномочий, относящихся к планированию размещения посредством генерального плана объектов федерального значения с учётом утверждённой схемы территориального планирования Российской Федерации;

- способ второй: предложить федеральному органу исполнительной власти (адресату предложения о совместном территориальном планировании) обеспечить выполнение требования части 7 статьи 19 N 131-ФЗ⁵¹. То есть, предложить обеспечить принятие федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год субвенций на осуществление органом местного самоуправления государственных полномочий, относящихся к планированию размещения посредством генерального плана объектов федерального значения с учётом утверждённой схемы территориального планирования Российской Федерации;

3) федеральный орган исполнительной власти, получивший предложение от органа местного самоуправления, должен в течение тридцати дней направить ответ о даче согласия на совместную подготовку проекта генерального плана (см. части 5 и 6 статьи 27 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ). Здесь возникает «развилка», определяемая тем, какой из двух вышеприведённых способов использован органом местного самоуправления:

- если имеется принятое в соответствии с частью 4.1 статьи 20 N 131-ФЗ решение о финансировании работ по подготовке генерального плана из средств бюджета муниципального образования, то ответ федерального органа исполнительной власти должен быть безусловно положительным (не должен содержать предваряющих условий);

- если имеется предложение федеральному органу исполнительной власти обеспечить выполнение требования части 7 статьи 19 N 131-ФЗ (а к моменту направления предложения выполнение такого требования не было предусмотрено), то

⁵⁰ «4.1. Органы местного самоуправления участвуют в осуществлении государственных полномочий, не переданных им в соответствии со статьей 19 настоящего Федерального закона, в случае принятия представительным органом муниципального образования решения о реализации права на участие в осуществлении указанных полномочий».

⁵¹ «7. Положения федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, предусматривающие наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, вводятся в действие ежегодно соответственно федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год, законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год при условии, если федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год или законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на соответствующий финансовый год предусмотрено предоставление субвенций на осуществление указанных полномочий».

выполнение такого требования должно быть обеспечено для того, чтобы орган местного самоуправления имел бы правовые основания подготавливать генеральный план в части планирования размещения объектов федерального значения. В этом случае ответ федерального органа исполнительной власти не может быть отрицательным и не может быть безусловно положительным, а должен быть положительным с указаниями условий, в том числе о предположительных сроках выполнения требований законодательства.

Вариант, когда федеральный орган исполнительной власти выступает с инициативой, направляя органу местного самоуправления предложение о совместном территориальном планировании, имеет важную особенность, которая состоит в следующем. Указанная инициатива не может иметь правовой силы, если не выполнено требование части 7 статьи 19 N 131-ФЗ – если федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год не предусмотрены субвенции на осуществление органом местного самоуправления государственных полномочий, относящихся к планированию размещения посредством генерального плана объектов федерального значения с учётом утверждённой схемы территориального планирования Российской Федерации.

Таким образом, получается следующая ситуация в отношении как бы упрощения территориального планирования, осуществляемого в том числе совместно различными органами публичной власти.

1. Части 4 и 5 статьи 27 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ (предложения и ответы на предложения о совместном территориальном планировании) не могут применяться без выполнения требований части 7 статьи 19 и части 4.1 статьи 20 N 131-ФЗ (относительно финансирования).

Подготовка и утверждение генеральных планов в части, относящейся к планированию размещения посредством генерального плана объектов федерального значения с учётом утверждённой схемы территориального планирования Российской Федерации, не является и не может быть вопросом местного значения. Поэтому финансирование такого рода планирования должно решаться только в соответствии с указанными нормами N 131-ФЗ.

2. Неверна логика № 41-ФЗ, согласно которой механическое инкорпорирование в вопрос местного значения («утверждение генеральных планов») того, что является отдельными государственными полномочиями, якобы, упраздняет эти полномочия и, якобы, превращает автоматически эти полномочия в вопрос местного значения, и, якобы, выводит такой вопрос-гибрид из специального регулирования (в части решения вопросов финансирования), выполняемого в соответствии с частью 7 статьи 19 и частью 4.1 статьи 20 N 131-ФЗ (см. также вопрос 3.6).

3. Анализ показал, что логика как бы упрощения № 41-ФЗ строится на двух главных посылах, которые являются ложными:

- первая посылка о том, что из документов территориального планирования могут быть упразднены зоны планируемого размещения объектов и, соответственно, границы таких зон (см. вопросы 1.1 – 1.3);

- вторая посылка о том, что механическое инкорпорирование в вопрос местного значения проявлений того, что является отдельными государственными полномочиями, якобы, элиминирует эти государственные полномочия и превращает их в вопрос местного значения, куда эти полномочия были механистически инкорпорированы посредством соответствующих формулировок (см. вопрос 3.6).

4. Негативные результаты содержащейся в № 41-ФЗ неверной логики как бы упрощения не могут не возникнуть. Частично эти результаты уже предъявлены, а в

сводном виде они будут сформулированы позднее - при рассмотрении вопроса (12), где будут собраны воедино все аспекты проведённого анализа норм № 41-ФЗ.

Вопрос (5) о содержании и особенностях выполнения требования № 41-ФЗ, согласно которому со дня утверждения документов территориального планирования Российской Федерации иные документы территориального планирования не подлежат применению в части, противоречащей документам Российской Федерации

Наглядным примером для изучения данного вопроса является ситуация с утверждением документа территориального планирования Российской Федерации, содержащем решение о планировании размещения линейных объектов федерального значения на территории муниципального образования (городского округа, либо поселения), развитие которой определено ранее утверждённым генеральным планом.

Этот вопрос содержит три подвопроса, которые требуют отдельного рассмотрения:

- как определяется та часть территории муниципалитета, в отношении которой принято решение «вышестоящим» документом, - та часть территории, в отношении которой должен быть решён вопрос о наличии, либо об отсутствии противоречия;
- как определяется содержание противоречия: что в ранее принятом документе и чему может противоречить в позднее принятом «вышестоящем» документе;
- содержание и область распространения запрета - «не подлежит применению».

Вопрос (5.1) о том, как определяется та часть территории муниципалитета, в отношении которой должен быть решён вопрос о наличии, либо об отсутствии противоречия генерального плана позднее утверждённому «вышестоящему» документу территориального планирования

Частично этот вопрос уже обсуждался (см. вопрос 3.2), завершим это обсуждение применительно к условиям указанной выше конкретной ситуации.

Напомним, что частью 3 статьи 9 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ определено: *«Документы территориального планирования субъектов Российской Федерации и документы территориального планирования муниципальных образований не подлежат применению в части, противоречащей утвержденным документам территориального планирования Российской Федерации, со дня утверждения».*

«Часть противоречащая» может существовать в двух проявлениях: 1) как часть некоторой территории и 2) как некоторая содержательная область. Рассмотрим первое проявление «части противоречащей» - часть некоторой территории.

Часть – это то, что отделено от другой части, от других частей. Способ такого отделения – граница. Часть порождается границей: нет границы – нет части. Далее можно говорить о формах существования границы. Может быть только две формы границы: 1) граница как линия (однозначно понимаемая) и 2) граница как «полоса» (неоднозначно понимаемая). В первом случае форма границы сразу и однозначно определяет наличие одной части по одну сторону границы и другой части по другую сторону границы. Во втором случае однозначность отсутствует: факт наличия «полосы» - это наличие неопределённости. Неопределённость – это возможность причислять к некоторой части то, что этой частью не является, либо эту часть причислять к другой части. Пока существует такая неопределённость невозможно доказать неопровержимым образом наличие некоторой части в соответствующих границах. Есть только два способа указанную неопределённость «полосы» снять и

прийти к однозначной определённости:

1) установить правила отделения одной части от другой части в пределах «полосы». Этот способ означает возвращение к границе как однозначной линии. На языке № 41-ФЗ этот способ называется «требования к описанию и отображению объектов»⁵². В ситуации состоявшегося упразднения из института территориального планирования понятия «зона планируемого размещения объекта» и, соответственно, понятия «границы зоны планируемого размещения объекта» использование этого способа порождает противоречия в силу логики и на практике неизбежно приведёт к цепочке неразрешимых противоречий, которые могут быть разрешены только посредством возвращения указанных понятий в институт территориального планирования (см. вопрос 1.2⁵³).

2) определить, что установление «полосы» имеет технологический характер, а именно: используется как основание для того, чтобы на последующем этапе снять неопределённость посредством установления уже однозначно определённой границы. Период, продолжающийся до момента установления такой границы, не может быть никаким иным, как только периодом неопределённости.

По причине наличия не снятой неопределённости не могут возникнуть в принципе и правовые основания для введения юридически значимых последствий в части «запрета на применение в части», поскольку нет самой юридически значимой части. Такова логика. Однако, № 41-ФЗ утверждает иное, а именно: ситуация неопределённости не признаётся препятствием для провозглашения юридически значимого «запрета на применение в части» при фактическом отсутствии самой части.

Далее будет доказано, что в силу отсутствия твёрдых логических оснований применение на практике такой запредительной нормы неизбежно столкнётся с необходимостью преодоления многих противоречий, не все из которых поддаются преодолению в принципе. Теперь посмотрим, что отсутствует и что имеется в наличии применительно к отображению планируемых для размещения линейных объектов федерального значения на территории городского округа. Согласно № 41-ФЗ может быть два способа такого отображения.

Первый способ: отображение планируемых для размещения линейных объектов федерального значения осуществляется посредством только наименования городского округа, населенного пункта (см. части 5 и 6 статьи 10 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ).

При данном способе границы являются однозначно определёнными – это административные границы городского округа и границы категории земель, называемой «земли населённых пунктов». Однако, это не те границы, о которых говорилось выше. Эти границы не являются границами отображения указанных объектов: такие границы являются не более как декларацией о том, что собственно

⁵² Часть 13 статьи 9 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ. «Требования к описанию и отображению в документах территориального планирования объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения устанавливаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере строительства, архитектуры, градостроительства».

⁵³ Цепочка противоречий такова: установление требований к отображению объектов → установление требований к отображению границ → признание границ зон планируемого размещения объектов → признание необходимости соблюдать требования технических регламентов при подготовке документов территориального планирования → признание необходимости возвращения упразднённой ответственности государства за документы территориального планирования (путём возвращения упразднённой части 1 статьи 59 ГрК РФ). Логический результат: признание ложности изменённой концепции территориального планирования и необходимости возвращения к концепции, разрушенной № 41-ФЗ.

границы отображения объектов будут определены на следующем этапе. Однако, сам факт наличия в «вышестоящем» документе наименования городского округа, населенного пункта, с одной стороны, и наличие нормы о запрете применения генерального плана в части противоречащей «вышестоящему» документу, с другой стороны, заставляет поставить вопрос о самой возможности возникновения и наличия противоречия в рассматриваемом случае.

Логика определяет для проверки гипотетическую возможность существования противоречия в случае, когда планируемый для размещения линейный объект располагается в пределах всего городского округа, либо в пределах всего населённого пункта. Но по очевидным причинам такая гипотетическая возможность не может быть реальностью. Тем не менее, можно довести ситуацию до максимального логического завершения – до абсурда. Всё же если предположить невозможное, то при таком гипотетическом случае должен быть поставлен вопрос о конституционном источнике безапелляционного права «вышестоящего» органа власти посредством лишь декларирования неконкретного намерения занять, «зарезервировать» за собой территорию юрисдикции, занятую до возникновения такого намерения «нижестоящим» органом власти, и ввести запрет на развитие территории (путём запрета на применение генерального плана) только на основании наличия неконкретного намерения в виде одного только упоминания населённого пункта. При ответе на этот вопрос неминуемым образом выяснится, что не может существовать и отсутствует конституционный источник для возникновения такого безапелляционного права. Также выяснится и факт отсутствия самого противоречия, то есть, факт отсутствия возможности распространить норму о запрете применения генерального плана на рассматриваемый случай.

Проверена должны быть и ещё одна гипотетическая возможность: всё – вся территория в пределах городского округа, населённого пункта была названо частью, стало называться частью то, что ранее считалось некоторым целым, и эта часть, стала противоречить «вышестоящему» документу со дня его утверждения. Смысл этой гипотетической возможности таков: состоялось намерение «пройти» линейным объектом через городской округ, населённый пункт без предъявления ответа на вопрос, «где», в пределах какой части городского округа, населённого пункта. В этом случае может быть только одно из двух: либо всё противоречит, либо ничто не противоречит. А что на самом деле? Если предположить, что всё противоречит, то логика выводит на аргументы, предъявленные выше. То есть, не может быть ситуации, когда всё противоречит. Значит, остаётся только одно: ничто не противоречит, и нет противоречия. Значит, нет никакой логической возможности распространить норму о запрете применения генерального плана на рассматриваемый случай.

Таким образом, при использовании первого способа (отображение линейных объектов федерального значения посредством наименования городского округа, населенного пункта) не возникает оснований для использования нормы о запрете применения генерального плана в части, противоречащей «вышестоящему» документу, по причине принципиальной невозможности обнаружить такую часть и по причине отсутствия самого противоречия.

Второй способ: отображение планируемых для размещения линейных объектов федерального значения осуществляется не только посредством наименования городского округа, населенного пункта, но также и посредством отображения в виде некоторой полосы, для которой не могут устанавливаться юридически значимые границы (в силу того, что № 41-ФЗ упразднил из института территориального планирования понятия «зоны планируемого размещения объектов» и, соответственно,

«границы зон планируемого размещения объектов»).

При таком способе в главном ничего не меняется: в принципе невозможно однозначно и доказательно неопровержимым образом определить ту часть территории, применительно к которой можно было бы ставить вопрос о наличии противоречий документу территориального планирования «вышестоящего» уровня. Меняется только одно: повышается степень вероятности обнаружить противоречие при полном отсутствии критериев, которые доказывали бы факт наличия оно.

Следует заметить, что в силу особенностей концепции № 41-ФЗ применение второго способа имеет мало смысла для федеральных органов исполнительной власти. Причины таковы: нет необходимости делать «лишнюю» работу (в рамках подготовки схемы территориального планирования Российской Федерации), выполнение которой позже обеспечат органы местного самоуправления при подготовке генерального плана (предложений о внесении изменений в генеральный план) при том, что Российская Федерация может в обязательном порядке заставить такую работу выполнить (см. статью 27 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ, а также вопрос (4) данного комментария). То, что такая концепция является рискованной в плане реализации и следования нормам федеральных законов является темой, обсуждённой ранее (см. вопросы 3.6, 4.3).

Если при первом способе вообще не возникают доказательные основания для запрета применения генерального плана по факту утверждения «вышестоящего» документа территориального планирования, то при втором способе всего лишь повышается вероятность такие основания обнаружить. При втором способе для обнаружения указанных оснований потребуются сопоставить уже два компонента: 1) часть территории, в отношении которой гипотетически может быть обнаружено противоречие, и 2) содержание самого противоречия, которое является гипотетическим до тех пор, пока не будет доказан факт наличия реального противоречия.

Вопрос (5.2) о возможном содержании противоречия: в генеральном плане что и чему может противоречить из того, что имеется в «вышестоящем» документе территориального планирования

Напомним, что рассмотрение данного вопроса проводится на примере, характеризуемом следующими условиями:

- действует генеральный план городского округа, утверждается документ территориального планирования Российской Федерации, посредством которого утверждается планируемое размещение линейных объектов федерального значения, которые должны «пройти» через территорию городского округа;
- в утверждённом документе территориального планирования Российской Федерации отображение планируемых для размещения линейных объектов федерального значения осуществлено не только посредством наименования городского округа, населенного пункта, но также и посредством отображения в виде некоторой полосы, для которой не могут устанавливаться юридически значимые границы (в силу упразднения из института территориального планирования понятия «зоны планируемого размещения объектов» и, соответственно, «границы зон планируемого размещения объектов»).

Следует отметить, что отсутствует формализованное определение понятия «противоречие» - противоречие в соответствующей части ранее принятого генерального плана позднее принятому документу, в котором планируется размещение линейных объектов федерального значения.

Отсутствует определение прежде всего по причине того, что такое определение не может быть дано, а не может быть дано по причине отсутствия самого противоречия, которого не может быть в принципе. Дело в том, что нет правовых препятствий для размещения при необходимости линейных объектов федерального значения в любом месте. Поэтому и не может быть указанного противоречия. Это значит, что в части 3 статьи 9 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ используется слово «противоречие», под которым подразумевается нечто другое – то, что противоречием не является и быть не может.

Фактически в рассматриваемом случае под словом «противоречие» подразумевается удорожание строительства линейных объектов по причине необходимости выкупать в будущем для федеральных нужд иные объекты, которые могут возникнуть после утверждения «вышестоящих» документов территориального планирования, если заблаговременно не воспрепятствовать созданию таких объектов в соответствующих местах.

Поэтому вопрос о том, что конкретно в ранее принятом генеральном плане и чему конкретно может противоречить в позднее принятом «вышестоящем» документе, должен быть переформулирован так: что такого содержит ранее принятый генеральный план, допущение реализации чего следует приостановить по той причине, что в противном случае это приведёт к неоправданному удорожанию строительства линейных объектов федерального значения за счёт сноса вновь возведённых объектов.

При такой формулировке становится понятен смысл того, в чём состоит «противоречие» генерального плана и в какой части. Это могут быть два вида как бы противоречий:

- функциональные зоны (части таких зон) генерального плана, предусматривающие новое строительство в «полосе», предусмотренной для линейного объекта федерального значения;
- линейные и иные объекты муниципального значения, на определённые генеральным планом места планируемого размещения которых наложены «полосы», впоследствии предусмотренные «вышестоящим» документом для линейных объектов федерального значения.

В силу того, что документ территориального планирования Российской Федерации не содержит границ применительно к указанным «полосам», то невозможно будет строго формализованно и доказательно определить, в какой именно части территории обнаружено «противоречие». Поэтому вопрос о продолжении применения, или о неприменении генеральных планов в соответствующих частях будет являться проблемой, связанной с различными трактовками при том, что ни одна из трактовок заведомо не может быть доказана неопровержимым образом. Некоторые положения о том, как эта проблема могла бы решаться процессуально-технологически, изложены далее.

Вопрос (5.3) о норме № 41-ФЗ, запрещающей применение генеральных планов в соответствующих случаях

Особенности применения нормы о запрете применения генеральных планов в части, противоречащей утверждённым документам территориального планирования Российской Федерации (часть 3 статьи 9 ГрК РФ в редакции 41-ФЗ, будут зависеть от способа отображения планируемых для размещения линейных объектов федерального значения в указанных документах.

Первая группа случаев: в документе территориального планирования Российской

Федерации планируемые для размещения линейные объекты федерального значения отображены только посредством наименования городского округа, населенного пункта (см. части 5 и 6 статьи 10 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ). Особенности для первой группы случаев будут определяться следующими положениями.

1. Противоречий в генеральном плане утверждённому документу территориального планирования Российской Федерации вообще не возникает (см. вопрос 5.1). По этой причине генеральный план может продолжать применяться в полном объёме: на его основе и с его учётом могут приниматься все решения, необходимые для реализации генерального плана.

2. В силу отсутствия противоречий в генеральном плане для органов местного самоуправления не возникает необходимости проявлять инициативу в отношении совместного территориального планирования вместе с Российской Федерацией.

3. В силу того, что утверждённый документ территориального планирования Российской Федерации подготовлен для того, чтобы в итоге осуществить размещение соответствующего линейного объекта федерального значения, а также в силу того, что этот документ в содержательном отношении не является завершённым, соответствующий уполномоченный орган Российской Федерации будет заинтересован в том, чтобы продолжить и завершить незавершённые действия. Эта заинтересованность может быть реализована двумя способами: посредством использования института совместного территориального планирования и без использования такого института.

3.1. Инициатива Российской Федерации, реализуемая посредством использования института совместной подготовки с органом местного самоуправления документа, документов территориального планирования:

1) соответствующий федеральный орган исполнительной власти направляет предложение органу местного самоуправления (согласно части 4 статьи 27 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ);

2) формально имеются три варианта совместной подготовки: одного документа – внесение изменений в ранее утверждённую схему территориального планирования Российской Федерации; двух документов – внесение изменений в указанную схему и в генеральный план; одного документа – внесение изменений в генеральный план. Анализ показывает, что для Российской Федерации с учётом норм № 41-ФЗ наиболее оптимальным является предложение о совместной подготовке изменений в генеральный план в части планирования размещения линейных объектов федерального значения (см. вопрос 4.3). То есть, предложение относится к выполнению органом местного самоуправления отдельных государственных полномочий, что регулируется статьёй 19 N 131-ФЗ;

3) в силу того, что предложение, направляемое органу местного самоуправления, должно содержать положения относительно финансирования (часть 4 статьи 27 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ), в таком предложении должно содержаться уведомление о выполнении требования части 7 статьи 19 N 131-ФЗ⁵⁴. То есть, должно содержаться уведомление о состоявшемся принятии федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год субвенций на осуществление органом местного

⁵⁴ «7. **Положения федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, предусматривающие наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, вводятся в действие ежегодно соответственно федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год, законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год при условии, если федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год или законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на соответствующий финансовый год предусмотрено предоставление субвенций на осуществление указанных полномочий».**

самоуправления государственных полномочий, относящихся к планированию размещения посредством генерального плана объектов федерального значения с учётом утверждённой схемы территориального планирования Российской Федерации;

4) в течение тридцати дней орган местного самоуправления направляет ответ о даче согласия (часть 5 статьи 27 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ). Если в предложении федерального органа исполнительной власти отсутствует уведомление о выполнении требования части 7 статьи 19 N 131-ФЗ, то орган местного самоуправления направляет ответ о даче согласия с условием, что указанные требования будут выполнены. В противном случае последующие действия будут противоречить федеральным законам и могут быть оспорены в судебном порядке;

5) с позиции оптимального решения задач применительно к рассматриваемому случаю результатом совместного территориального планирования одновременно могут быть следующие положения:

- указание в изменённом генеральном плане местоположения линейных объектов федерального значения. Факт наличия такого указания будет соответствовать формулировкам пункта 3 части 5 статьи 23 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ;

- «указание местоположения линейных объектов федерального значения» представляется в виде границ⁵⁵. Фактически это будет определение границ зон планируемого размещения линейных объектов федерального значения, однако, без использования соответствующих слов, поскольку № 41-ФЗ упразднил из института территориального планирования понятие таких зон. Во-первых, такой способ «указания местоположения» не противоречит ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ, а во-вторых, позволяет более рационально решать вопросы размещения линейных объектов, не прибегая к повторным избыточным действиям, которые будут осуществляться на этапе подготовки документации по планировке территории (в части установления границ зон планируемого размещения объектов – границ, которые являются избыточными на этапе планировки территории, см. вопрос 1.7);

6) в соответствии с зафиксированным в генеральном плане «указанием местоположения линейных объектов федерального значения» (а фактически в границах зон планируемого размещения линейных объектов федерального значения) Российская Федерация обеспечивает подготовку документации по планировке территории, посредством которой образуются земельные участки для размещения указанных объектов. При этом: а) необходимости в установлении в такой документации зон планируемого размещения линейных объектов не возникает; б) такое решение не противоречит ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ (границы зон планируемого размещения линейных объектов в данном случае будут совпадать с границами образуемых земельных участков); в) наиболее оптимально решаются задачи размещения объектов.

3.2. Инициатива Российской Федерации может реализовываться без использования института совместного территориального планирования двумя способами:

- посредством самостоятельной подготовки Российской Федерацией (без формализованного участия органа местного самоуправления) изменений в схему территориального планирования Российской Федерации;

- вообще без использования института территориального планирования - посредством использования процедур предварительного согласования мест размещения объектов строительства, определённых Земельным кодексом Российской Федерации (см. вопрос 11).

⁵⁵ Технология в данном случае такова: устанавливаются координаты (с соответствующей точностью, которая специально оговаривается) переломных точек оси, а также удаление границ от оси по обе стороны от неё. Пример использования такой технологии – см. вопрос 15.

Вторая группа случаев: в документе территориального планирования Российской Федерации планируемые для размещения линейные объекты федерального значения отображены не только посредством наименования городского округа, населенного пункта, но также и посредством отображения некоторой полосы, для которой не могут устанавливаться юридически значимые границы (в силу того, что № 41-ФЗ упразднил из института территориального планирования понятия «зоны планируемого размещения объектов» и, соответственно, «границы зон планируемого размещения объектов»). Особенности для второй группы случаев будут определяться следующими положениями.

1. Орган местного самоуправления в отношении тех частей территории муниципального образования, применительно к которым могут возникать сомнения относительно наличия (отсутствия) противоречий генерального плана с утверждённой схемой территориального планирования Российской Федерации, может принять правовой акт о неприменении генерального плана в соответствующих частях. Посредством такого правового акта будет установлено, что в отношении к другим частям территории генеральный план применяется в полном объёме: на его основе и с его учётом могут приниматься все решения, необходимые для реализации генерального плана.

2. Далее возникает ситуация и действия, аналогичные ей, которые описаны применительно к первой группе случаев.

Основные итоги рассмотрения вопроса об особенностях выполнения нормы № 41-ФЗ о запрете применения генеральных планов таковы:

- утверждается парадоксальная ситуация: создаётся неопределённость, которая отныне не считается препятствием для провозглашения юридически значимого запрета на применение генеральных планов при фактическом отсутствии возможности определить ту часть, где можно было бы обнаружить противоречие с позднее утверждённым документом территориального планирования Российской Федерации;

- утверждается парадоксальная ситуация в том отношении, что при строгом соблюдении требований федеральных законов, в частности № 131-ФЗ (что не предполагается № 41-ФЗ – см. вопрос 3.6), «выход из запрета» должна будет обеспечивать сама Российская Федерация с использованием дополнительных средств федерального бюджета. Поэтому «упрощение» оборачивается необходимостью дважды оплачивать одну и ту же работу, когда первоначальная работа строится на принципах незавершённости и порождения неопределённости, а неопределённость предстоит устранять отдельно - на специально создаваемом для этого новом дополнительном этапе, требующем дополнительного финансирования, не предполагавшегося на первоначальном «упрощённом» этапе.

Вопрос (6) об оптимальной технологии обеспечения связи между документами стратегического планирования и документами территориального планирования и об упразднении посредством № 41-ФЗ возможности реализации такой оптимальной технологии

Этот вопрос уже поднимался в данном комментарии (см. вопрос 1.5), а также в другом комментарии к ГрК РФ⁵⁶ и в иных публикациях⁵⁷. Поэтому здесь необходимо

⁵⁶ См. вопрос (17) в книге: Э.К.Трутнев, Л.Е.Бандорин. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации. Ответы на проблемные вопросы градостроительной деятельности. Фонд «Институт экономики города». – М.: Издательство «Экзамен», 2008. – 525 с.

лишь зафиксировать главное.

Оптимальная технология связи между различными видами планирования может быть обеспечена только тогда, когда выполнено важнейшее и необходимое условие: когда каждый вид планирования, следуя его неупраздняемой (в логике) специфике, максимально выполняет свои задачи и приходит к результатам, которые должны быть достигнуты посредством именно этого вида планирования, поскольку они (задачи и результаты) не могут быть выполнены и не могут быть достигнуты никаким иным видом планирования.

Это важнейшее и необходимое условие не было выполнено № 41-ФЗ, не была учтена специфика территориального планирования, а точнее, она была размыта и в значительной степени упразднена.

В предельно сконцентрированном виде специфика территориального планирования с позиции его результата может быть сведена к трём главным положениям (помимо которых существуют и другие):

1) наличие связи, преемственности между стратегическим, социально-экономическим планированием и территориальным планированием;

2) наличие особых, не упраздняемых ни при каких условиях и обстоятельствах целей, задач и методов их решения применительно к уникальным пространственным аспектам организации жизнедеятельности на каждой территории, на каждой части территории;

3) наличие уникального результата, который должен быть достигнут, но не может быть достигнут ни при каком ином виде планирования, а именно, наличие:

- юридически значимых решений в виде границ зон планируемого размещения объектов;

- границ и параметрических характеристик функциональных зон (применительно к генеральным планам) – зон, учёт которых при подготовке градостроительных регламентов (в составе правил землепользования и застройки) определит правовой режим использования земельных участков в пределах муниципальных образований.

Посредством № 41-ФЗ специфика территориального планирования была в значительной части упразднена по причине упразднения компонентов из второй и третьей составляющей этой специфики, а именно: упразднены цели⁵⁷, задачи и мероприятия, которые должны определяться документами территориального планирования; упразднены зоны планируемого размещения объектов (зоны, без которых территориальное планирование вообще не может существовать как правовой институт – см. вопрос 1.2).

Итог в отношении связи между документами стратегического планирования и документами территориального планирования становится ясным по результатам сопоставления той технологической схемы, которая могла осуществляться до принятия № 41-ФЗ, и новой технологической схемы, обуженные рамки которой установлены посредством № 41-ФЗ. Ключ к пониманию разницы между двумя технологическими схемами – это наличие зон планируемого размещения объектов (с юридически значимыми границами зон) в первом случае и отсутствие оных во втором случае.

Первая схема - технологическая схема обеспечения связи между документами

⁵⁷ Э.К.Трутнев (рук. авт. колл.). Градорегулирование: основы регулирования градостроительной деятельности в условиях становления рынка недвижимости. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2008, - 296 с. Раздел 8.1. Территориальное планирование и иные виды планирования.

⁵⁸ О ложных посылах № 41-ФЗ, а также о невозможности, оставаясь в рамках логики, упразднить специфические цели и задачи территориального планирования – см. вопрос 7.

стратегического планирования и документами территориального планирования, которая могла осуществляться согласно ГрК РФ до принятия № 41-ФЗ (далее кратко излагается схема, более подробно описанная при рассмотрении вопроса 1.5). В этой схеме реализуется сформулированный выше принцип максимальности, или принцип полноты использования специфических для каждого этапа действий технологических и правовых инструментов. Он же принцип необходимого и достаточного для каждого этапа, «этажа» действий:

1) «верхний этаж» стратегического планирования как полнота технологических и правовых инструментов: содержится всё необходимое для этого вида планирования плюс возможность включения в документы стратегического планирования картографических материалов без установления чётко фиксированных границ, а лишь с обозначением «пятен, полос» предполагаемого размещения будущих объектов различного значения. Такие «пятна, полосы» могли использоваться как основания для определения заданий к подготовке на следующем этапе документов территориального планирования, посредством которых «пятна, полосы» должны были преобразовываться в зоны планируемого размещения объектов с фиксированными границами таких зон;

2) «средний этаж» - территориальное планирование как полнота технологических и правовых инструментов. Имеется всё необходимое и достаточное для этого вида планирования в части условий и предъявления юридически значимых результатов, а именно: учитываются результаты стратегического планирования, в том числе передаваемые в виде заданий – картографических «указаний» (см. выше); предъявляются юридически значимые границы зон планируемого размещения объектов различного значения для конкретизации на последующем этапе при подготовке документации по планировке территории – для образования границ земельных участков в пределах таких зон; применительно к генеральным планам определяются также функциональные зоны, решения в отношении которых транслируются далее – в градостроительные регламенты (в составе правил землепользования и застройки), определяющие правовой режим использования земельных участков в пределах муниципалитетов;

3) «нижний этаж» - планировка территории как полнота технологических и правовых инструментов. На основании и в соответствии с документами территориального планирования подготавливается документация по планировке территории, посредством которой точно определяются границы земельных участков для соответствующих объектов, подготавливаются градостроительные планы земельных участков, используемые впоследствии и для подготовки проектной документации, и для получения разрешения на строительство.

Особенности схемы, отражающей технологические возможности ГрК РФ до принятия № 41-ФЗ:

- на каждом «этаже» есть всё необходимое и достаточное и нет ничего лишнего (последнее также важно, что будет ясно при рассмотрении второй схемы);

- каждый последующий «этаж» преемственно связан с предшествующим, а это значит, что имеется возможность обеспечить чёткую работу механизма реализации того, что ранее запланировано предшествующими документами;

- не возникает в логике проблем относительно определения границ и содержания противоречий, которые могли бы возникнуть между позднее утверждёнными «вышестоящими» документами территориального планирования и ранее утверждёнными генеральными планами. В силу отсутствия таких проблем имеется и возможность чёткого применения норм о запрете применения генеральных планов в соответствующей части, а также ясен логический механизм разрешения возникших между двумя документами противоречий.

Вторая схема - технологическая схема обеспечения связи между документами стратегического планирования и документами территориального планирования, которая определена № 41-ФЗ:

1) «верхний этаж» стратегического планирования. В отличие от первой схемы, стратегическое планирование лишается возможности включать в документы стратегического планирования картографические материалы с обозначением «пятен, полос» предполагаемого размещения будущих объектов различного значения для трансляции таких материалов в качестве задания для подготовки документов территориального планирования. Причина очевидна: именно такие картографические материалы (без установления чётко фиксированных границ, а лишь с обозначением «пятен, полос») и должны согласно № 41-ФЗ отныне подготавливаться документами территориального планирования. Можно, правда, предположить, что как в документах стратегического планирования, так и в документах территориального планирования можно будет подготавливать картографические материалы с обозначением «пятен, полос» - материалы с одинаковым правовым статусом, определяемым отсутствием юридически значимых границ. Но тогда придётся признать, что посредством двух разных институтов выполняется одна и та же работа, но «зато долго». За этим в силу логики должно последовать осознание того, что либо один из двух институтов лишний, либо применяемая технология планирования не является оптимальной. Первое признание не будет верным, поскольку невозможно упразднить институт территориального планирования (никакая публичная власть никогда не сможет освободить себя от обязанности планировать размещение объектов). Второе признание будет единственно верным: предопределённая № 41-ФЗ технология не является оптимальной в части связи стратегического планирования и территориального планирования;

2) «средний этаж» - территориальное планирование при рассматриваемой схеме имеет ряд следующих особенностей:

а) территориальное планирование фактически начинает дублировать (в соответствующей части) стратегическое планирование: учитываются результаты стратегического планирования как приятие одной неопределённости (закономерной для стратегического планирования) и создания на её основе посредством территориального планирования новой неопределённости (что не может быть признано закономерным для территориального планирования) - неопределённости, менее неопределённой, чем первая. В цепочке «учёт - результат» результатом является неопределённость в виде наименований населённых пунктов, отображения «пятен, полос» в качестве обозначения планируемого размещения объектов;

б) территориальное планирование (применительно к подготовке документов территориального планирования государством - Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации) вместо одного этапа фактически растягивается на три этапа, а именно:

- подготовка незавершённых документов: подготовка схем территориального планирования без юридически значимых границ в отношении планируемых к размещению объектов федерального и регионального значения;

- первое «доделывание незавершённого»: переложение на органы местного самоуправления обязанности посредством подготовки генеральных планов подготавливать и утверждать решения в отношении «чужих» объектов – объектов федерального и регионального значения (см. вопросы 3.5, 3.6);

- второе «доделывание незавершённого»: посредством документации по планировке территории определение границ зон планируемого размещения объектов,

которые на этом этапе являются лишними, не нужными по причине необходимости иметь границы земельных участков, а не границы указанных зон (см. вопрос 1.7);

3) «нижний этаж» - планировка территории: подготовка лишнего в виде границ зон планируемого размещения объектов.

Особенности схемы, отражающей технологические возможности ГрК РФ после принятия № 41-ФЗ:

- на первом «этаже» (стратегическое планирование) есть необходимое, но нет достаточного; на втором «этаже» (территориальное планирование) нет необходимого; на третьем «этаже» (планировка территории) есть лишнее, не нужное;

- нет оптимальной преемственной связи между первым и вторым «этажами» (в силу того, что второй «этаж» в определённой части замещает первый – см. выше); второй «этаж» фактически разделяется на три «под-этажа» с большими рисками относительно связи между ними (см. выше); нет чёткого перехода от второго «этажа» к третьему (в силу неопределённости – упразднения границ, в пределах которых должна была бы подготавливаться документация по планировке территории на основе документов территориального планирования);

- создаются проблемы относительно определения границ и содержания противоречий, которые возникают между позднее утверждёнными «вышестоящими» документами территориального планирования и ранее утверждёнными генеральными планами (см. вопросы 5.1 – 5.3).

Проведённое сопоставление двух технологических схем обеспечения связи между документами стратегического планирования и документами территориального планирования позволяет сделать следующие выводы:

1) задача выявления особенностей указанной связи требует рассмотрения всей технологической цепочки вплоть до документации по планировке территории;

2) территориальное планирование в изложении № 41-ФЗ, став выхолощенным в результате упразднения юридически значимых границ зон планируемого размещения объектов, неизбежно приобрело «язык» неопределённостей, свойственный стратегическому планированию (в территориальной части), то есть территориальное планирование фактически неправомерно «зашло на чужую территорию», попутно обузив возможности для развёртывания инструментария стратегического планирования, тем самым нанеся вред последнему;

3) выхолощенное благодаря № 41-ФЗ территориальное планирование освободило от своего присутствия ему принадлежащее место, создало вакуум: собственно территориальное планирование стало неполноценным, а документы, подготавливаемые в рамках этого института, стали документами незавершёнными, что по необходимости заставило вводить новые дополнительные этапы для «доделывания незавершённого» (прежде всего силами органов местного самоуправления применительно к генеральным планам, ныне призванным обосновывать варианты размещения объектов федерального, регионального значения);

4) для выхолощенного и незавершённого территориального планирования потребовалось «доделывание», а для этого потребовалось занять чужую нишу – вторгнуться в институт планировки территории (где отныне предписано определять границы зон планируемого размещения объектов - зон, «изгнанных» № 41-ФЗ из института территориального планирования, но являющихся лишними, не нужными для документации по планировке территории).

Представленные выводы свидетельствуют о наличии «эффекта домино»: совершённое упразднение из территориального планирования неупраздняемого звена (зон планируемого размещения объектов) разрушило логическую конструкцию

территориального планирования, а на её место была поставлена псевдо-логическая конструкция № 41-ФЗ, содержащая искусственно созданные противоречия.

Вопрос (7) о необходимости быть в генеральных планах целям, задачам, мероприятиям, а также о причинах их упразднения из ГрК РФ посредством № 41-ФЗ

Этот вопрос подробно обсуждался в ранее изданном комментарии к ГрК РФ⁵⁹. Поскольку посредством № 41-ФЗ упразднены из генеральных планов цели, задачи и мероприятия⁶⁰, то к этому вопросу необходимо вернуться и зафиксировать главные следующими положениями.

1. Специфика территориального планирования, осуществляемого посредством подготовки проектов генеральных планов применительно к территориям муниципальных образований, состоит в том, что это «сплошное» территориальное планирование – планирование в отношении всей территории, а не к её отдельным частям, или отдельным объектам (видам объектов), на этой территории расположенных и планируемых к размещению.

2. В процессе «сплошного» территориального планирования необходимым образом должны взаимоувязываться, как минимум (!), две смысловые области, неразрывно друг с другом связанные и друг друга определяющие, а именно:

1) распределение объёмов застройки, дифференцированной по всем основным видам и расположению на различных частях территории с учётом динамики процесса такого распределения во времени – от настоящего времени к планируемому будущему;

2) распределение объектов инфраструктуры различных видов (инженерно-технической, транспортной, социальной), цель которых состоит в том, чтобы «обслуживать» распределённые объёмы застройки так, чтобы обеспечивался баланс соотношения того и другого в территориальном и временном аспектах.

Сбалансированное и взаимосвязанное распределение первого и второго может быть обеспечено только посредством параметрического моделирования, выбора оптимального варианта из многих возможных вариантов, а также мониторинга процесса для последовательного внесения необходимых изменений в процессе реализации запланированного развития.

3. Выработанная посредством вариантного проектирования (параметрического моделирования) и зафиксированная соответствующими характеристиками и параметрами взаимоувязанность указанных двух компонентов транслируется в функциональное зонирование, утверждаемое в составе генерального плана. В свою очередь положения функционального зонирования учитываются при подготовке градостроительных регламентов (в составе правил землепользования и застройки), то

⁵⁹ См. Э.К.Трутнев, Л.Е.Бандорин. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации. Ответы на проблемные вопросы градостроительной деятельности. Фонд «Институт экономики города». – М.: Издательство «Экзамен», 2008. – 525 с.

⁶⁰ Приведём для сравнения две редакции текста ГрК РФ. Части 4 5 статьи 23 ГрК РФ до принятия № 41-ФЗ: «4. Генеральные планы содержат положения о территориальном планировании и соответствующие карты (схемы). 5. Положения о территориальном планировании, содержащиеся в генеральных планах, включают в себя: 1) цели и задачи территориального планирования; 2) перечень мероприятий по территориальному планированию и указание на последовательность их выполнения». Часть 3 статьи 23 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ: «3. Генеральный план содержит: 1) положение о территориальном планировании; 2) карту планируемого размещения объектов местного значения поселения или городского округа; 3) карту границ населённых пунктов (в том числе границ образуемых населённых пунктов), входящих в состав поселения или городского округа; 4) карту функциональных зон поселения или городского округа».

есть переводятся на язык правовых норм, определяющих использование всех земельных участков в пределах муниципального образования и предельные параметры разрешаемого на земельных участках строительства. В этом отношении генеральный план задаёт вектор пространственного развития территории на будущее.

4. По указанным причинам «сплошное» территориальное планирование, посредством подготовки проекта генерального плана осуществляется:

- не может быть пассивным ретранслятором неких внешних «внетерриториальных и внепространственных» решений, не может быть предназначено исключительно для механистического отображения в виде «проекций» решений, выработанных в рамках стратегического планирования, где не может быть в принципе указанного проектирования - параметрического моделирования, результаты которого закрепляются функциональным зонированием (в силу того, что у стратегического планирования иные цели, иные методы и иные технологии, использование которых указанные вопросы не решают и не могут решать в принципе). Такое механистическое проектирование заведомо обречено быть неадекватным планированием развития территории (например, территории города), то есть, обречено быть ошибочным планированием. Но, однако, должна быть обеспечена рациональная связь между стратегическим планированием и территориальным планированием (см. вопрос 6);

- не может не вырабатывать свои специфические цели и задачи - такие цели и такие задачи, которые в принципе не могут быть выработаны за пределами института территориального планирования и без использования его методологического и технологического инструментария. Такие цели и такие задачи не могут быть выработаны извне, а только изнутри – в процессе подготовки проекта генерального плана;

- не может быть только «планированием размещения объектов», создание которых обеспечивает публичная власть. Такие объекты нужны не сами по себе, они нужны только для того, чтобы обслуживать «других» - ту застройку, которую публичная власть сама строить не будет, но для обеспечения условий строительства которой частными лицами публичная власть обязана планировать размещение «своих» инфраструктурных объектов;

- не может не определять мероприятия для последовательного достижения выработанных в процессе территориального планирования специфических целей и выполнения специфических задач.

Такова логика «сплошного» территориального планирования, посредством подготовки проекта генерального плана осуществляемого.

Диаметрально противоположная логика ныне инкорпорирована в ГрК РФ посредством № 41-ФЗ. Согласно этой логике:

- территориальное планирование – это планирование размещения объектов по преимуществу. Такого рода планирование не может быть ничем иным, как только технологическими действиями;

- технологические действия – это то, что «в конце», это то, что не может и не должно вырабатывать свои собственные смыслы, а должно только воспринимать смыслы «извне» (из стратегического планирования) и воплощать их посредством механистического «проецирования». Технологические действия как то, что «в конце», не могут обладать спецификой в части целеполагания, не могут сами себе ставить цели и задачи;

- поэтому цели и задачи в генеральном плане, являющемся результатом сугубо технологических действий, не нужны вовсе и должны быть упразднены.

Однако, наличие в генеральном плане именно этим документом определённых целей и задач, а также мероприятий определяет существование самой возможности административно-технологического перехода к действиям по реализации генерального плана. Поскольку, несмотря на формальную сторону вопроса (упразднение указанных позиций из генерального плана), объективно существует необходимость реализации генеральных планов, то возникает вопрос, как это делать? Ответ на этот вопрос будет представлен во второй части данного комментария (см. вопросы 13, 14).

Вопрос (8) о государственной экспертизе документов территориального планирования - о связи между ответственностью публичной власти за соответствие требованиям технических регламентов утверждённых документов территориального планирования и проверкой таких документов, осуществляемой различными способами

Этот вопрос должен быть обсуждён по причине наличия неразрывной связи между признанием утратившей силу статьи 29 ГрК РФ в отношении государственной экспертизы документов территориального планирования (которая ранее признавалась, но не являлась обязательной) и части 1 статьи 59 ГрК РФ об ответственности государства (Российской Федерации и субъектов Российской Федерации) за документы территориального планирования (см. вопросы 1.1, 1.8). Содержание этой связи подробно раскрыто в ином комментарии⁶¹, поэтому в данном комментарии выделим главное по пунктам. Сначала отметим то, что соответствует общей логике, а затем – то, что определяется логикой № 41-ФЗ.

Общая логика в отношении территориального планирования в части связи между государственной экспертизой и ответственностью публичной власти.

1. Ответственность публичной власти за утверждённые ею документы территориального планирования возникает в случаях, когда причинён вред жизни или здоровью физических лиц, имуществу физических или юридических лиц.

2. Когда можно утверждать, что причиной состоявшегося вреда является именно документ территориального планирования? Только тогда, когда вред состоялся по причине несоответствия документа территориального планирования требованиям технических регламентов, то есть, требованиям безопасности.

3. Поэтому не может не быть ответственности публичной власти за подготавливаемый ею и утверждаемый ею документ территориального планирования в части соответствия требованиям безопасности – требованиям технических регламентов. Дальше неотвратимая в логике цепочка смыслов, а именно: есть ответственность → есть превентивная форма обеспечения ответственности посредством проверки проекта документа на соответствия указанным требованиям → есть различные способы проверки (в ряду которых есть возможность быть проверке со стороны специализированных государственных органов, негосударственных организаций, самого органа подготавливающего проект документа, привлекаемых экспертов как представителей не государственных структур, общественных

⁶¹ См. вопрос 13 в книге: Э.К.Трутнев, Л.Е.Бандорин. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации. Ответы на проблемные вопросы градостроительной деятельности. Фонд «Институт экономики города». – М.: Издательство «Экзамен», 2008. – 525 с., а также раздел 11.3.2 в книге: Э.К.Трутнев (рук. авт. колл.). Градорегулирование: основы регулирования градостроительной деятельности в условиях становления рынка недвижимости. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2008, - 296 с.

организаций, и т.д.) → есть свобода выбора способа проверки → есть результат выбора, когда совсем не обязательно проверка будет осуществляться именно государственным органом – посредством проведения государственной экспертизы.

4. В чём состоит содержание ответственности за соответствие проекта документа требованиям технических регламентов безопасности? В рассматриваемой ситуации посредством чего может быть причинён вред жизни или здоровью физических лиц, имуществу физических или юридических лиц? Ответ: посредством происшествий, ставших следствием действий, выполненных в соответствии с неправильно подготовленным документом территориального планирования. Пример: размещение потенциально опасного объекта федерального значения, регионального значения (электростанции, трубопровода), требующего установления санитарно-защитной зоны определённого радиуса таким образом, что вопреки указанному требованию в эту зону попали территории проживания людей, которые стали пострадавшими в результате случившейся аварии на этом объекте при том, что вреда жизни или здоровью людей не было бы, если бы объект был размещён с соблюдением требований технических регламентов (если бы документ территориального планирования не определил перекрытие санитарно-защитной зоной территории проживания людей).

5. Неотъемлемая часть предназначения территориального планирования – это предотвращение, снижение рисков возникновения указанных ситуаций причинения вреда жизни или здоровью граждан и их имуществу. Поэтому территориальное планирование – это технология предотвращения указанных ситуаций, снижения рисков их возникновения. Наличие же такой технологии – это императив территориального планирования: такой технологии не может не быть, такая технология должна быть всегда, она не может быть упразднена никогда – нет и не может быть обстоятельств и аргументов, которые могли бы оправдать упразднение такой технологии.

6. Что необходимо для того, чтобы в рамках территориального планирования существовала бы технология предотвращения, снижения рисков возникновения ситуаций, опасных для жизни и здоровья людей? Необходимо создать возможность проверки подготовленных проектов документов территориального планирования путём сопоставления трёх видов границ: 1) границ зон планируемого размещения объектов; 2) границ зон с особыми условиями использования территории (включая границы санитарно-защитных зон); 3) границ территорий расположения существующих объектов недвижимости, в отношении которых может состояться вред имуществу, а людям, проживающим в этих объектах недвижимости, – вред жизни или здоровью.

Именно сочетание трёх видов границ является тем необходимым, отсутствие чего автоматически означает отсутствие, упразднение указанной технологии, которой не может не быть в рамках института территориального планирования.

7. После того, как стало понятным, что должно включаться в состав неотъемлемых элементов, наличие которых обеспечат саму возможность проверки проекта документа территориального планирования на соответствие требованиям технических регламентов, должен быть поставлен вопрос о субъектах проверки – кто может, должен такую проверку осуществлять?

8. Для начала сузим поставленный вопрос: должна ли проверка проектов документов территориального планирования осуществляться государственным органом – государственной экспертизой? Предположим, что должна. Какие следствия проистекают из этого предположения? Будем продвигаться к ответу на поставленный вопрос по пунктам:

- принятие указанного предположения равнозначно утверждению о необходимости быть, как минимум, двум публичным субъектам, осуществляющим одну и ту же проверку одного и того же документа: 1) органу власти, утверждающему

документ и отвечающему за его соответствие требованиям технических регламентов (осуществляющему проверку в соответствии с технологией, требующей наличие трёх неотъемлемых элементов для осуществления строго формализованной проверки – см. выше); 2) государственной экспертизе, которая проверяет проект документа по той же технологии, что и орган власти, утверждающий документ и несущий за него ответственность;

- государственная экспертиза, участвующая в проверке, не может не нести ответственность за результаты проверки: не может быть безответственной государственной экспертизы;

- получается, что должно быть два публичных органа, отвечающих за один и тот же документ? Получается так. Но два ответственных за одно и то же – это фактическое отсутствие ответственного. Поэтому речь должна идти о разной степени ответственности: 1) «главный отвечающий» - это орган власти, утверждающий документ, 2) «второстепенный отвечающий» - это орган государственной экспертизы. Применительно к последнему возникает необходимость быть субсидиарной ответственности, обеспечиваемой соответствующим бюджетом;

- спрашивается, является ли оптимальной такая схема, при которой за один и тот же документ отвечают два публичных органа (с разной степенью ответственности, и ответственность каждого должна быть обеспечена соответствующим бюджетом)?

Ответ: не является;

- то есть, административная схема, при которой проекты документов территориального планирования в обязательном порядке должны подлежать государственной экспертизе, не является оптимальной по причине наличия дублирования, которое в данном случае не может быть признано необходимым.

Итак, логическое развёртывание высказанного в начале данного пункта предположения приводит к следующему выводу: оправданным является упразднение государственной экспертизы документов территориального планирования будь то в статусе обязательной, либо в статусе необязательной проверки.

9. Упразднение государственной экспертизы проектов документов территориального планирования не упраздняет необходимости их проверки, которая может осуществляться различными способами и в различных формах различными субъектами проверки (кроме упразднённых органов государственной экспертизы).

10. Не подлежащая упразднению проверка проектов документов территориального планирования может быть обеспечена только при обязательном наличии двух условий:

1) должна существовать и не подлежит упразднению ответственность публичной власти за утверждённые ею документы территориального планирования в части соответствия последних требованиям технических регламентов безопасности;

2) должна существовать и не подлежит упразднению из института территориального планирования технология указанной проверки, которая базируется на сопоставлении трёх видов границ, которые также не подлежат упразднению: 1) границ зон планируемого размещения объектов; 2) границ зон с особыми условиями использования территории (включая границы санитарно-защитных зон); 3) границ территорий расположения существующих объектов недвижимости, в отношении которых может состояться вред имуществу, а людям, проживающим в этих объектах недвижимости, – вред жизни или здоровью.

Если происходит упразднение указанных условий, то неизбежно происходит упразднение института территориального планирования, который в таком случае может продолжать своё существование только в виде фантома - сочетания слов, обозначающих его название, без реального существования.

Логика № 41-ФЗ в отношении территориального планирования в части связи между государственной экспертизой и ответственностью публичной власти.

1. № 41-ФЗ упразднил государственную экспертизу документов территориального планирования, что было бы логичным только при сохранении ответственности публичной власти за утверждаемые ею документы.

2. Посредством признания утратившей силу части 1 статьи 59 ГрК РФ № 41-ФЗ упразднил ответственность органов государственной власти (Российской Федерации и субъектов Российской Федерации) за утверждённые ими документы территориального планирования.

При этом аналогичная ответственность органов местного самоуправления не упразднена (не признана утратившей силу часть 2 статьи 59 ГрК РФ).

3. Посредством № 41-ФЗ упразднена осуществляемая в рамках института территориального планирования технология проверки проектов документов территориального планирования – технология предотвращения, снижения рисков возникновения ситуаций, опасных для жизни и здоровья людей.

Упразднение такой технологии состоялось посредством упразднения из института территориального планирования ключевого элемента, только при наличии которого существует сама возможность быть такой технологии проверки, - посредством упразднения границ зон планируемого размещения объектов. Отсутствие таких границ – это отсутствие возможности сопоставления с иными границами (см. выше пункт 6 описания общей логики). Отсутствие возможности сопоставления – это отсутствие возможности быть формализованной проверке (экспертизе) как таковой.

4. Нет возможности быть проверке – нет возможности быть субъектам проверки. То есть, нет возможности быть негосударственным субъектам проверки – негосударственной экспертизе. Наличие негосударственной экспертизы в указанных условиях может быть только номинальным, только квази-существованием для частных лиц (физических или юридических) и вот почему: эксперт не может не отвечать за результаты произведённой им проверки → ответственность не может быть не формализованной → но ответственность не может быть формализована по причине упразднения границ зон планируемого размещения объектов → упразднены указанные границы, значит, упразднена возможность сопоставления с иными границами → если нет возможности для сопоставления, значит, не может быть формализованной проверки. Круг замкнулся: нет возможности быть частным экспертам в области формализованной и ответственной проверки проектов документов территориального планирования. Нет такой возможности, значит, не будет формироваться институт ответственных экспертов в области территориального планирования. Максимальная возможность в этой области – это возможность быть только консультантам, которые могут давать только неформализованные советы тем, кто сочтёт такие советы полезными и не более того.

Получается, что требования общей логики (см. выше) «выполнены наизнанку» в логике № 41-ФЗ, посредством которой обеспечивается существование не только фантома территориального планирования, но и фантомных субъектов такого планирования.

Вопрос (9) об иных проблемах, порождаемых № 41-ФЗ

Иные проблемы, порождаемые № 41-ФЗ, это:

- проблемы определения понятий «объекты федерального значения», «объекты регионального значения», «объекты местного значения»;

- проблемы, связанные с ошибочной нормой относительно того, что действие градостроительного регламента не распространяется на земельные участки, предназначенные для размещения линейных объектов;
- проблемы, связанные с ошибочной нормой о сужении круга участников публичных слушаний;
- проблемы, связанные с установлением минимального срока, на который должны утверждаться генеральные планы.

Вопрос (9.1) о проблемах, связанных с определением № 41-ФЗ понятий «объекты федерального значения», «объекты регионального значения», «объекты местного значения»

Этот вопрос подробно рассмотрен в ранее изданном комментарии к ГрК РФ⁶², представленная там логика подтверждена положениями, зафиксированными в № 41-ФЗ. Поэтому ограничимся главным.

В статью 1 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ введены определения понятий «объекты федерального значения», «объекты регионального значения», «объекты местного значения», содержащие указания о том, что виды таких объектов определяются, соответственно, Правительством Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации⁶³. На период до утверждения видов объектов даётся их перечень в соответствии с полномочиями различных уровней публичной власти⁶⁴. То есть, завершён тавтологический круг: с чего начали к тому и пришли. Это, во-первых.

Далее: в силу логики виды объектов соответствующего значения не могут быть представлены иным образом, как только посредством отображения полномочий. То есть, № 41-ФЗ задачу подготовки списка видов объектов различного значения ложно поставил: эта задача в принципе не решается иным способом, кроме тавтологии. Поэтому указанные виды объектов либо никогда не будут определены вообще (№ 41-ФЗ не устанавливает последствий при отсутствии соответствующих определений), либо будут определены тавтологически, то есть, номинально – бессодержательно. Это, во-вторых.

При территориальном планировании нужно знать не виды объектов (они заранее известны как отражение полномочий), а объекты подлежащие планированию в каждом конкретном случае. Однако такое знание не может быть дано априори как «подарок закона»: это знание является результатом самого процесса территориального планирования. Это, в-третьих.

Последнее отражает концептуально неверную позицию № 41-ФЗ, согласно которой «сначала объекты, а потом – территориальное планирование». Эта позиция выходит за рамки отвлечённого теоретического положения, поэтому она будет непосредственно и негативно влиять на практику территориального планирования.

Вопрос (9.2) о проблемах, порожаемых нормой № 41-ФЗ относительно того, что действие градостроительного регламента не распространяется на земельные участки, предназначенные для размещения линейных объектов

Пунктом 3 части 4 статьи 36 ГрК в редакции № 41-ФЗ ныне определено

⁶² См. вопрос 8.5 в книне: Э.К.Трутнев, Л.Е.Бандорин. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации. Ответы на проблемные вопросы градостроительной деятельности. Фонд «Институт экономики города». – М.: Издательство «Экзамен», 2008. – 525 с.

⁶³ Пункты 18, 19, 20 статьи 1 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ.

⁶⁴ Части 4-7 статьи 11 № 41-ФЗ.

следующее: «4. Действие градостроительного регламента не распространяется на земельные участки: <...> 3) **предназначенные для размещения линейных объектов и (или) занятые линейными объектами**»⁶⁵.

Следующие положения должны быть отмечены в отношении указанной новеллы.

1. ГрК РФ не определяет, что такое «земельные участки, предназначенные для размещения линейных объектов».

2. По причине отсутствия определения нет формальных препятствий для следующей трактовки 3 части 4 статьи 36 ГрК: земельными участками, предназначенными для размещения линейных объектов, являются те земельные участки, в отношении которых имеется отображение планируемого размещения линейных объектов федерального значения согласно утверждённой схеме территориального планирования Российской Федерации.

3. Поскольку имеется два не противоречащих ГрК в редакции № 41-ФЗ способа отображения линейных объектов федерального значения (см. вопросы 3.5, 5.1 – 5.3), то могут возникнуть два вида ситуаций в случаях наличия правил землепользования и застройки (и, соответственно, градостроительных регламентов в составе правил), действовавших до утверждения схемы территориального планирования Российской Федерации:

- ситуация первая: со дня утверждения схемы территориального планирования Российской Федерации градостроительные регламенты перестают распространяться на все без исключения земельные участки в административных границах муниципального образования, либо в границах населённого пункта. Это ситуация, когда линейные объекты федерального значения отображены (и в текстовой и картографической частях схемы) посредством одного только поименования поселения, городского округа, населённого пункта;

- ситуация вторая: со дня утверждения схемы территориального планирования Российской Федерации градостроительные регламенты перестают распространяться на неопределённое количество земельных участков, поскольку линейные объекты федерального значения отображены на схеме в виде некоторых «полос», которые не имеют юридически значимых границ.

4. Без должных и достаточных оснований создаваемая неопределённость в отношении того, на какие земельные участки прекращает распространяться действие градостроительных регламентов со дня утверждения схемы территориального планирования Российской Федерации, ещё более усиливается, если принять во внимание следующее:

- согласно части 10 статьи 9 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ Схемы территориального планирования Российской Федерации, предусматривающие размещение линейных объектов федерального значения, утверждаются на срок не менее чем двадцать лет;

- у Российской Федерации нет обязанности в течение ограниченного формальными нормами закона периода времени снять возникшую неопределённость (например, посредством подготовки проекта планировки, определяющего либо границы зоны планируемого размещения, либо границы земельного участка для размещения линейного объекта);

- у органа местного самоуправления нет обязанности в течение ограниченного формальными нормами закона периода времени вносить изменения в генеральный план для обоснования вариантов планируемого размещения линейных объектов федерального значения. Кроме того, имеются большие риски в отношении

⁶⁵ Прежняя редакция: «4. Действие градостроительного регламента не распространяется на земельные участки: <...> 3) **занятые линейными объектами**».

финансирования указанных работ, если их осуществлять в строгом соответствии с требованиями части 7 статьи 19 № 131-ФЗ⁶⁶ (см. вопрос 3.6).

Обобщение предшествующих положений дает основания для следующего вывода: без должных и достаточных оснований № 41-ФЗ вводит нормы, которые существенно ограничивают, либо лишают права владельцев недвижимости на её использование в течение продолжительного периода времени, который может продолжаться до двух десятилетий со дня утверждения документа территориального планирования Российской Федерации.

Вопрос (9.3) о проблемах, порождаемых нормой № 41-ФЗ о сужении круга участников публичных слушаний

Речь идёт о части 14 статьи 31 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ: *«В случае подготовки правил землепользования и застройки применительно к части территории поселения или городского округа публичные слушания по проекту правил землепользования и застройки проводятся с участием правообладателей земельных участков и (или) объектов капитального строительства, находящихся в границах указанной части территории поселения или городского округа. В случае подготовки изменений в правила землепользования и застройки в части внесения изменений в градостроительный регламент, установленный для конкретной территориальной зоны, публичные слушания по внесению изменений в правила землепользования и застройки проводятся в границах территориальной зоны, для которой установлен такой градостроительный регламент. В этих случаях срок проведения публичных слушаний не может быть более чем один месяц».*

Очевидная ошибочность этой нормы иллюстрируется на следующем примере. Есть промышленная зона, и есть жилая зона, примыкающая к промышленной зоне. Есть намерение у правообладателей производственной недвижимости изменить класс вредности расположенных в территориальной зоне предприятий так, что санитарно-защитная зона распространится (может быть распространена) так, что перекроет жилую зону. Теперь согласно № 41-ФЗ это можно делать без опасения, что жители воспрепятствуют такому развитию событий путём высказывания своего мнения на публичных слушаниях.

Вопрос (9.4) об отсутствии смысла в норме № 41-ФЗ, согласно которой генеральные планы должны утверждаться на срок не менее двадцати лет

Речь идёт о части 11 статьи 9 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ: *«Генеральные планы поселений, генеральные планы городских округов утверждаются на срок не менее чем двадцать лет».*

Установление срока – это определение хронологической даты, которая вместе с датой утверждения порождает возможность существования срока как некоторого периода времени действия документа. Что должна означать хронологическая дата, по

⁶⁶ Напомним эти требования: *«Положения федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, предусматривающие наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, вводятся в действие ежегодно соответственно федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год, законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год при условии, если федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год или законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на соответствующий финансовый год предусмотрено предоставление субвенций на осуществление указанных полномочий».*

истечении которой прекращается двадцатилетний срок? Прекращение действия генерального плана? Если бы было так, то была бы норма, определяющая, что по истечении двадцатилетнего срока генеральный план прекращает действовать и, соответственно, его применение прекращается. Но такой нормы № 41-ФЗ не вводит. Значит, генеральный план продолжает своё действие и по истечении двадцатилетнего срока. Тогда нет причины устанавливать минимальный срок действия генеральных планов на двадцать лет. Это, во-первых.

Во-вторых, наличие определяемой при утверждении генерального плана хронологической даты, отстоящей от дня утверждения на двадцать, или более лет, - это установление некоторой конечной (промежуточной) вехи на пути от настоящего в будущее. Необходимое и неизбежное (в логике) возникновения такой вехи – это указание на необходимое и неизбежное (опять таки в логике) существование цели. Умолчание о цели ничего не меняет: необходимость её существования неотвратимо возникает по факту произнесения слов о минимальном сроке действия генерального плана. Но цели и задачи упразднены из генеральных планов посредством № 41-ФЗ. Это значит, что если нет порождаемого следствия (неотвратимого) – цели, то нет и порождающей причины (установления минимального срока действия генерального плана). А если причина всё-таки существует в форме слов, то такое существование не может быть ничем иным, как фиктивным существованием – фикцией.

По совокупности указанных причин должен следовать неотвратимый вывод: обсуждаемая норма о минимальном сроке действия генерального плана не имеет смысла. А то, что не имеет смысла, но существует в виде правовых норм, дискредитирует федеральный закон, в данном случае - ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ.

Вопрос (10) о соотношении муниципальных информационных систем обеспечения градостроительной деятельности и федеральной государственной информационной системы территориального планирования

ГрК РФ от 29 декабря 2004 года ввёл муниципальные информационные системы обеспечения градостроительной деятельности (далее также - ИСОГД). Пособством № 41-ФЗ введена федеральная государственная информационная система территориального планирования (далее также - информационная система территориального планирования, ИСТП). В связи с этим возникает ряд вопросов, ответы на которые даются ниже.

1. Была ли необходимость введения ГрК РФ от 29 декабря 2004 года информационных систем обеспечения градостроительной деятельности на местном уровне? Да, была. Являлся ли факт введения указанных муниципальных систем формальным запретом на введение иных информационных систем в отношении градостроительной деятельности на уровне Российской Федерации и субъектов Российской Федерации? Нет, не являлся⁶⁷.

2. Как должен быть оценён факт введения посредством № 41-ФЗ федеральной государственной информационной системы территориального планирования? Как закономерная необходимость и как положительный факт.

3. Как соотносятся и как должны соотноситься ИСТП и ИСОГД с точки зрения их

⁶⁷ Здесь мы ограничиваемся краткими ответами на поставленные вопросы в силу того, что подробный комментарий опубликован ранее. См. вопросы 42, 45.2 в книне: Э.К.Трутнев, Л.Е.Бандорин. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации. Ответы на проблемные вопросы градостроительной деятельности. Фонд «Институт экономики города». – М.: Издательство «Экзамен», 2008. – 525 с.

состава?

ИСТП содержит информацию, которая является частью информации, содержащейся в ИСОГД: в ИСОГД (применительно к соответствующему муниципальному образованию) фактически содержится вся информация, содержащаяся в ИСТП плюс информация, которой нет в ИСТП. Правильно ли это, не является ли это дублированием (а упразднение дублирования предполагает упразднение меньшего в пользу большего)? Это правильно, и дублирования (как наличия лишнего) в данном случае нет по следующим причинам:

- на местном уровне в ИСОГД содержится вся необходимая информация для осуществления градостроительной, инвестиционной и иной хозяйственной деятельности, проведения землеустройства (см. части 3 статьи 56 ГрК РФ);

- территориальное планирование – это часть градостроительной деятельности, которая осуществляется органами публичной власти;

- чтобы имелась вся необходимая информация (и не только для обеспечения территориального планирования – информация вплоть до разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию и т.п.), она должна быть в наличии применительно к местному уровню. А такое наличие на местном уровне – это необходимость быть многими – тому, что называется ИСОГД;

- применительно к задачам информационного обеспечения территориального планирования не нужно иметь абсолютно всё (вплоть до разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию и т.п.), а нужно то, что является необходимым и достаточным именно для территориального планирования. Нужно также, чтобы это необходимое и достаточное находилось бы не во многих «местах», а в одном «месте». Поэтому ИСТП содержит только часть того, что должно содержаться в ИСОГД, во многих ИСОГД. При необходимости информация «сверх необходимого и достаточного» (сверх того, что содержится в ИСТП) может быть получена путём информационного обмена между одной федеральной государственной ИСТП и многими муниципальными ИСОГД.

Следует принять во внимания, что согласно ГрК РФ порядок ведения и федеральной государственной ИСТП, и муниципальных ИСОГД, определяется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти. Это значит, что должна быть обеспечена соответствующая координация между двумя видами информационных систем.

4. Является ли факт наличия федеральной государственной ИСТП и муниципальных ИСОГД формальным запретом на возникновение и существование соответствующих систем на региональном уровне – на уровне субъектов Российской Федерации?

Нет, не является. По причине того, что законодательство о градостроительной деятельности является предметом совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, субъекты Российской Федерации могут создавать свои информационные системы при условии, что относящиеся к их регулированию нормы не противоречат ГрК РФ.

Вопрос (11) о логике возникновения последствий применения № 41-ФЗ в части ещё большего распространения внесистемного способа предварительного согласования мест размещения объектов, конкурирующего с системными способами в рамках территориального планирования и планировки территории

Логика возникновения последствий применения № 41-ФЗ имеет «развилку» на

две линии – на две альтернативные логики:

- 1) логика системных действий в рамках института территориального планирования и института планировки территории, должны регулироваться ГрК РФ;
- 2) логика внесистемных действий (вне контекста комплексной организации территорий), выполняемых посредством института, называемого «выбор земельного участка и предварительное согласование места размещения объекта» - института, регулируемого статьёй 31 Земельного кодекса Российской Федерации.

Рассмотрим каждую из этих логик, а затем сформулируем выводы относительно соотношения этих логик, вероятности конкуренции и приоритетного применения на практике указанных институтов в результате выбора одного из них. Как и ранее, будем рассматривать ситуацию на примере планирования размещения линейного объекта федерального значения на территории городского округа.

Первая логика - логика системных действий в рамках института территориального планирования и института планировки территории, должны регулироваться ГрК РФ. Посредством № 41-ФЗ эта логика в значительной степени упразднена, а то, что осталось не упразднённым – искажено и превращено в то, что не соответствует общепринятой логике и оптимальной технологии территориального планирования. Дело в том, что искусственно созданы значительные риски – правовые и технологические.

Риски правовые. Недоработанное Российской Федерацией в части территориального планирования перелagается на плечи органов местного самоуправления для доработки. Переложение отдельных государственных полномочий на органы местного самоуправления (в части обоснования вариантов планируемого размещения линейных объектов федерального значения) встречает препятствия в виде противоречий части 7 статьи 19 № 131-ФЗ относительно обеспечения финансирования осуществления таких полномочий (см. вопрос 3.6). По правовым основаниям риск невыполнения отдельных государственных полномочий (не переданных в соответствии с требованиями № 131-ФЗ) органами местного самоуправления является настолько высоким, что он может оказаться непреодолимым в большинстве случаев.

Риски технологические. № 41-ФЗ вместо одноэтапного территориального планирования для Российской Федерации фактически вводит двухэтапное территориальное планирование, которое не завершается в рамках института территориального планирования и переходит на третий этап в рамках иного института – института планировки территории (см. вопрос 3.5). Фактически это означает усложнение процесса – усложнение, которое не может не сказаться на практике.

Указанные риски способны заблокировать процесс территориального планирования, особенно в случаях, когда в процессе такого планирования возникает необходимость изъятия земельных участков для федеральных нужд в связи с размещением линейных объектов федерального значения. В этом отношении применительно к использованию института территориального планирования созданы высокие риски. Но это одна сторона. Есть другая сторона, есть другой правовой институт, где в указанном отношении рисков практически не существует для публичной власти.

Вторая логика - логика внесистемных действий (вне контекста комплексной организации территорий) в рамках альтернативного института, который называется «выбор земельного участка и предварительное согласование места размещения объекта», регулируемого статьёй 31 Земельного кодекса Российской Федерации (далее - ЗК РФ). Внесистемным этот институт здесь назван потому, что он может применяться

вне зависимости от наличия, или отсутствия документов территориального планирования и документации по планировке территории, в том числе и вопреки таким документам и документации⁶⁸. Не блокирует возможность применения внесистемных действий и норма части 4 статьи 9 ГрК РФ, согласно которой: *«Не допускается принятие органами государственной власти, органами местного самоуправления решений о резервировании земель, об изъятии, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных или муниципальных нужд, о переводе земель из одной категории в другую при отсутствии документов территориального планирования, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами»*. Статьей 31 ЗК РФ как раз и обеспечивается то исключение, согласно которому документы территориального планирования не потребуются.

В случае размещения линейного объекта федерального значения схема действий в рамках института предварительного согласования места размещения объекта определяется статьёй 31 ЗК РФ, и будет следующей:

- направление уполномоченным федеральным органом исполнительной власти заявления органу местного самоуправления о выборе земельного участка и предварительном согласовании места размещения объекта⁶⁹;
- орган местного самоуправления обеспечивает выбор земельного участка⁷⁰;
- орган местного самоуправления информирует население о предстоящем предоставлении земельных участков, в том числе в случаях изъятия существующих земельных участков для государственных нужд⁷¹;
- принимается решение о предварительном согласовании места размещения объекта, утверждающее акт о выборе земельного участка; копия решения выдаётся заявителю; решение является основанием последующего принятия решения о предоставлении земельного участка и действует в течение трёх лет (см. пункты 6, 7, 8 ЗК РФ).

Прежде всего, должен быть отмечен сам факт наличия в федеральных законах

⁶⁸ Здесь можно было бы возразить, что «вопреки» невозможно, поскольку есть часть 11 статьи 30 ЗК РФ, согласно которой: *«Предварительное согласование места размещения объекта не проводится при размещении объекта в городском или сельском поселении в соответствии с градостроительной документацией о застройке и правилами землепользования и застройки <...>»*. Но такое возражение неверно по той причине, что эта норма говорит о случаях, когда обсуждаемые действия проводятся «в соответствии с градостроительной документацией о застройке», и не говорит и не запрещает действовать «не в соответствии, а вопреки».

⁶⁹ *«В данном заявлении должны быть указаны назначение объекта, предполагаемое место его размещения, обоснование примерного размера земельного участка, испрашиваемое право на земельный участок. К заявлению могут прилагаться технико-экономическое обоснование проекта строительства или необходимые расчеты»* (последнее предложение пункта 1 статьи 31 ЗК РФ).

⁷⁰ Выбор производится «<...> на основе документов государственного кадастра недвижимости с учетом экологических, градостроительных и иных условий использования соответствующей территории и недр в ее границах посредством определения вариантов размещения объекта и проведения процедур согласования в случаях, предусмотренных федеральными законами, с соответствующими государственными органами, органами местного самоуправления, муниципальными организациями». Следует отметить, что «учёт ... градостроительных ... условий использования соответствующей территории» не является требованием, запрещающим выполнять описываемые действия при отсутствии документов, либо выполнять их вопреки документам – документам территориального планирования, в частности.

⁷¹ *«В случае, если в целях размещения объектов необходимо выкупить земельные участки для государственных или муниципальных нужд из земель, находящихся в собственности граждан или юридических лиц, орган местного самоуправления информирует собственников этих земельных участков об их возможном выкупе. Порядок и условия предоставления такой информации могут быть установлены федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации»* (пункт 4 статьи 31 ЗК РФ).

двух конкурирующих между собой институтов применительно к одним и тем же случаям (например, в случае планирования размещения линейного объекта федерального значения).

Очевидно, что сопоставление двух институтов идёт не в пользу института территориального планирования, призванного системно (то есть, не хаотично, а комплексно) организовывать локальные части территории (включая отдельные земельные участки) в более широком территориальном контексте. Большие риски при использовании этого института (см. выше) «компенсируются» практически их полным отсутствием при использовании второго института (предварительного согласования места размещения объекта строительства) заинтересованным лицом, которым в обсуждаемом случае будет уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, решающий задачу разместить линейный объект федерального значения.

Необходимо выполнить более детальный анализ двух институтов с позиции определения порядка финансирования соответствующих действий в различных случаях. Основные положения анализа состоят в следующем.

1. Общее между институтом территориального планирования и институтом предварительного согласования:

1) в том и другом случаях речь идёт о намерении получить один и тот же результат – спланировать и в итоге разместить линейный объект федерального значения;

2) в том и другом случаях действуют одни и те же стороны – субъекты публичной власти: федеральный орган исполнительной власти и орган местного самоуправления – желаемая сторона и сторона, исполняющая желание желаемого.

2. В силу первого положения мы имеем дело с одним и тем же действием (по намерениям, результатам и субъектам действий), осуществляемым различными способами – различными технологиями, но которому дано два разных названия соответственно различным применяемым технологиям.

3. Применительно к двум способам действий (как результатам распада одного действия на два действия, определяемых различными технологиями) в законодательстве даны различные формальные определения. В том числе различные определения правового статуса действий, выполняемых органом местного самоуправления для уполномоченного федерального органа исполнительной власти. Определения эти предъявлены особым образом (не прямо), поэтому их необходимо «реконструировать» посредством логического анализа и ответить на вопрос: как соотносятся указанные действия с вопросами местного значения, либо с отдельными государственными полномочиями, передаваемыми органам местного самоуправления в соответствии с требованиями № 41-ФЗ. Результаты анализа излагаются ниже.

4. Случай использования института территориального планирования. Ответ на поставленный вопрос изложен выше, и в кратком виде сводится ответ к следующему:

- действия, выполняемые органом местного самоуправления для уполномоченного федерального органа исполнительной власти в части определения посредством генерального плана, или внесения изменений в генеральный план вопросов в отношении планирования размещения линейных объектов федерального значения, не могут быть ничем иным, как отдельными государственными полномочиями;

- указанные действия, являясь отдельными государственными полномочиями, посредством № 41-ФЗ инкорпорированы в действия по подготовке и утверждению генерального плана, то есть, инкорпорированы в вопрос местного значения, определяемый, например, пунктом 26 статьи 16 № 131-ФЗ (применительно к городскому округу);

- поскольку вопросы местного значения решаются органами местного самоуправления за счёт местного бюджета, то инкорпорированные посредством № 41-ФЗ в указанный вопрос местного значения отдельные государственные полномочия как бы элиминируются и превращаются в вопрос местного значения, решаемый посредством местного бюджета. То есть, имеет место, так называемый, феномен «скрытого нефинансируемого мандата»;

- поскольку возможность существования указанной новеллы № 41-ФЗ в части «инкорпорирования и элиминирования» государственных полномочий не предусмотрена ни Конституцией Российской Федерации, ни федеральными законами, то эта новелла неправомерна, а это значит, что при выполнении указанных государственных полномочий органами местного самоуправления посредством подготовки генеральных планов, изменений генеральных планов необходимо соблюдать требования части 7 статьи 19 № 131-ФЗ.

5. Случай использования института предварительного согласования мест размещения объектов строительства, когда орган местного самоуправления по заявлению федерального органа исполнительной власти производит на основе определения вариантов выбор земельного участка для размещения линейного объекта федерального значения. Как соотносятся указанные действия с определениями вопросов местного значения, либо с определениями отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления в соответствии с требованиями № 41-ФЗ? Ответ сводится к следующим положениям:

- в определяемом № 41-ФЗ составе вопросов местного значения нет определений, которые могли бы быть распространены на рассматриваемый случай (кроме одного вопроса – см. ниже);

- есть один вопрос, который косвенно может быть распространён на рассматриваемый случай, например, в отношении городского округа. Это вопрос, определяемый пунктом 5 части 1 статьи 16 № 131-ФЗ: *«дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах городского округа, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации»*. То есть: 1) «иные полномочия» - это полномочия, не относящиеся к автомобильным дорогам местного значения; 2) «иные полномочия» - это государственные полномочия, которые могут определяться применительно к автомобильным дорогам федерального значения; 3) государственные полномочия применительно к автомобильным дорогам федерального значения должны осуществляться, в том числе, с соблюдением требований части 7 статьи 19 № 131-ФЗ, определяющих порядок финансирования осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий;

- есть норма пункта 2 статьи 31 ЗК РФ⁷², в соответствии с которой орган местного самоуправления обязан за счёт местного бюджета обеспечить выбор земельного участка, в том числе, когда в адрес органа местного самоуправления от федерального органа исполнительной власти поступило заявление о выборе земельного участка и

⁷² *«Орган местного самоуправления по заявлению гражданина или юридического лица либо по обращению предусмотренного статьей 29 настоящего Кодекса исполнительного органа государственной власти обеспечивает выбор земельного участка на основе документов государственного кадастра недвижимости с учетом экологических, градостроительных и иных условий использования соответствующей территории и недр в ее границах посредством определения вариантов размещения объекта и проведения процедур согласования в случаях, предусмотренных федеральными законами, с соответствующими государственными органами, органами местного самоуправления, муниципальными организациями»*

предварительном согласовании места размещения линейного объекта федерального значения;

- по указанным причинам должен быть зафиксирован факт наличия противоречий норм двух федеральных законов - № 131-ФЗ и ЗК РФ – применительно к случаю, когда орган местного самоуправления по заявлению федерального органа исполнительной власти обеспечивает выбор земельного участка для размещения линейного объекта федерального значения. № 131-ФЗ определяет, что финансирование указанных действий не должно происходить из местного бюджета, а должно осуществляться иным образом – в соответствии с требованиями части 7 статьи 19 № 131-ФЗ. Пункт 2 статьи 31 ЗК РФ определяет прямо противоположное: рассматриваемые действия должны финансироваться из местного бюджета;

- спрашивается, при наличии указанного противоречия, нормами какого федерального закона надлежит руководствоваться?

- обсуждаемый вопрос относится к области финансирования. Очевидно, что эта область не относится к области регулирования ЗК РФ, а к области регулирования № 131-ФЗ. Поэтому необходимо руководствоваться частью 7 статьи 19 № 131-ФЗ.

Вывод из проведённого анализа следующий:

- 1) оба института противоречат федеральным законам в части определения порядка финансирования действий органов местного самоуправления при решении ими вопросов планирования размещения линейных объектов федерального значения. Эти противоречия проявляются в существовании феномена, называемого «нефинансируемый мандат»;

- 2) в рамках определяемого ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ института территориального планирования создан, так называемый, «скрытый нефинансируемый мандат»: как бы инкорпорирование в вопрос местного значения государственных полномочий и как бы элиминирование государственных полномочий, как бы превращение их в вопрос местного значения, решение которого как бы должно происходить за счёт местного бюджета;

- 3) в рамках определяемого ЗК РФ института предварительного согласования мест размещения объектов строительства существует, так называемый, «открытый нефинансируемый мандат»: имеет место норма, которая является открытым, явным противоречием нормам № 131-ФЗ, которому в части вопросов финансирования указанных действий должен быть отдан приоритет над ЗК РФ.

С позиций будущей практики использования двух конкурирующих институтов необходимо отметить следующее. До тех пор, пока существует ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ, а также до тех пор, пока существует альтернативный территориальному планированию внесистемный способ предварительного согласования мест размещения объектов строительства:

- этот альтернативный способ будет распространяться и будет вытеснять системный способ территориального планирования;

- в силу наличия «простого» альтернативного способа, конкурирующего с подготовкой схем территориального планирования Российской Федерации, которые предположительно должны решать вопросы развития территорий системным образом, вообще могут не подготавливаться⁷³.

Вопрос (12) о главных результатах анализа воплощённой нормами № 41-ФЗ

⁷³ Следует отметить, что за последние шесть лет (начиная с 2005 года) Российская Федерация не утвердила ни одной схемы территориального планирования, которые определены ГрК РФ.

концепции упрощённого территориального планирования

Главные результаты анализа воплощённой нормами № 41-ФЗ концепции упрощённого территориального планирования могут быть сведены к трём положениям, отражающим (1) идеологию, (2) риски и (3) баланс упрощений и усложнений.

1. Идеология № 41-ФЗ проста, но изложена сложными для понимания формулировками, подлинный смысл которых удаётся обнаружить только посредством специального логического анализа, что не может быть случайным (см. вопрос 3.7). Идеология № 41-ФЗ заключается в неразрывной связи двух положений - первого положения, необходимо порождающего второе положение:

- упразднение из института территориального планирования зон планируемого размещения объектов, равнозначное фактическому упразднению этого института, и неизбежно создающее противоречия и неопределённости (см. вопросы 1, 2);

- неопределённости - искусственно созданные и узаконенные недоработки в «вышестоящих» документах территориального планирования должны дорабатываться органами местного самоуправления, на плечи которых неправомерно перелagаются обязанности выполнять отдельные государственные полномочия, заключающиеся в необходимости обосновывать в генеральных планах варианты планируемого размещения линейных объектов федерального, регионального значения (см. вопросы 3, 4).

Эта идеология могла бы существовать вне досягаемости критики, если бы удалось доказать, что инкорпорирование в вопросы местного значения (посредством соответствующих формулировок) отдельных государственных полномочий, элиминирует эти полномочия как государственные, автоматически превращая их в вопросы местного значения. Поскольку вероятность приобретения такого доказательства равна нулю, то и идеология № 41-ФЗ, построенная на предположении о наличии такого доказательства, также близка к нулю в содержательном смысле. Поэтому можно утверждать, что № 41-ФЗ противоречит Конституции Российской Федерации и № 131-ФЗ (см. вопрос 3.6).

2. Риски. Помимо указанных выше правовых рисков, порождаемых нормами № 41-ФЗ, существуют риски административные и технологические, которые состоят в следующем:

- согласно № 41-ФЗ ранее одноэтапное территориальное планирование упраздняется и превращается в двухэтапное и, будучи незавершённым и на втором этапе, переводится на третий этап, осуществляемый уже в рамках иного института - института планировки территории (см. вопросы 1.5, 1.7, 2);

- указанным способом неоправданно усложнённое и ставшее неопределённым и избыточно трудоёмким⁷⁴ территориальное планирование обременено большими правовыми рисками и существует в условиях конфликта с альтернативным институтом предварительного согласования мест размещения объектов строительства, который напротив, предельно прост и не подвержен рискам публичного взаимодействия органов власти между собой и с населением – предельно прост, прежде всего, в части подготовки решений об изъятии недвижимости для государственных и муниципальных нужд (см. вопрос 4).

В силу наличия указанных рисков и сложностей, с одной стороны, и наличия

⁷⁴ С позиции достижения не промежуточных, но окончательных результатов территориального планирования, которыми (в соответствующих случаях) не может быть ничто иное, как только границы зон планируемого размещения объектов.

внесистемной, но зато «простой» альтернативы, с другой стороны, институт территориального планирования имеет мало шансов на выживание, особенно на уровне Российской Федерации. На местном же уровне институт территориального планирования будет подавлен дополнительными государственными полномочиями, неправомерно перелагаемыми на плечи органов местного самоуправления.

3. Баланс упрощений и усложнений.

Не вызывает сомнений реализованная № 41-ФЗ необходимость введения федеральной государственной информационной системы территориального планирования. Создание и налаживание функционирования такой системы упростит процесс подготовки документов территориального планирования на всех уровнях (см. вопрос 10).

Однако, все иные новеллы № 41-ФЗ, декларативно направленные на упрощение указанного процесса, перевешиваются их последствиями, определяющими неизбежное достижение прямо противоположного результата – усложнение территориального планирования. Такой вывод следует из проведённого анализа, который, в частности, показывает в концентрированном виде следующий баланс упрощений и усложнений.

Основные упрощения, осуществлённые посредством упразднения из ГрК РФ соответствующих положений:

- упрощение № 1 (неправомерное): упразднение из института территориального планирования зон планируемого размещения объектов и границ таких зон;
- упрощение № 2 (неправомерное): упразднение формализованных предметов согласования документов территориального планирования;
- упрощение № 3 (неправомерное): упразднение ответственности государства (Российской Федерации и субъектов Российской Федерации) за утверждённые документы территориального планирования.

Основные усложнения для государства – для Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, неизбежно возникающие как следствия неправомерных упрощений:

- усложнение № 1 (следствие неправомерного упрощения № 1): необходимость обеспечить финансирование внесения изменений органами местного самоуправления в генеральные планы в части выполнения отдельных государственных полномочий по обоснованию вариантов планируемого размещения линейных объектов федерального, регионального значения (необходимость выполнения требования части 7 статьи 19 № 131-ФЗ, см. вопрос 3.6);
- усложнение № 2 (следствие неправомерного упрощения № 1): необходимость определять в проектах планировки территории зон планируемого размещения объектов – зон, которые в проектах планировки уже не нужны.

Основные усложнения для органов местного самоуправления, неизбежно возникающие как следствия неправомерных упрощений:

- усложнение № 3 (следствие неправомерных упрощений № 1 и № 2): необходимость внесения изменений в генеральные планы в части выполнения отдельных государственных полномочий по обоснованию вариантов планируемого размещения линейных объектов федерального, регионального значения при условии выполнения требований в части финансирования, определённых частью 7 статьи 19 № 131-ФЗ, см. вопрос 3.6);
- усложнение № 4 (следствие неправомерного упрощения № 1): необходимость определять в проектах планировки территории зон планируемого размещения объектов – зон, которые в проектах планировки уже не нужны;
- усложнение № 5 (следствие неправомерного упрощения № 1): необходимость

преодоления рисков, связанных с запретом применения генерального плана в связи с утверждением схемы территориального планирования Российской Федерации и созданием правовых неопределённостей и противоречий;

- усложнение № 6 (следствие неправомерного упрощения № 3): необходимость нести бремя ответственности, переложенного с государства на муниципалитеты (в связи с неправомерным упразднением части 1 статьи 59 при сохранении части 2 статьи 59 ГрК РФ).

Баланс упрощений и усложнений не в пользу первых. Это значит, что вместо упрощения территориального планирования (что являлось главной целью № 41-ФЗ⁷⁵) достигнут противоположный результат: институт территориального планирования неоправданно усложнён при том, что он утратил то, что было необходимым для его существования как правового института.

⁷⁵ См.: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=369212-5&02>, где размещена пояснительная записка к проекту № 41-ФЗ с определением его цели: **«законопроект направлен на упрощение требований к документам территориального планирования, в том числе исключение излишних сведений, включаемых в утверждаемую часть...»**; **«реализация предусмотренных законопроектом положений позволит в значительной степени облегчить подготовку и согласование проектов документов территориального планирования с целью обеспечить их утверждение к 2012 году»**.

ЧАСТЬ 2. ВОПРОСЫ О ПРИМЕНЕНИИ НОРМ ГРК РФ В РЕДАКЦИИ № 41-ФЗ: РЕКОМЕНДАЦИИ ОРГАНАМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОТНОШЕНИИ ВОЗМОЖНОСТИ ПОДГОТОВКИ ГЕНЕРАЛЬНЫХ ПЛАНОВ, ОРИЕНТИРОВАННЫХ НА РЕАЛИЗАЦИЮ

Вопрос (13) о том, могут ли генеральные планы включать цели, задачи и мероприятия. Примеры: структура генерального плана, ориентированного на реализацию; глава генерального плана о целях и задачах территориального планирования; глава генерального плана о мероприятиях по территориальному планированию

Должны быть сопоставлены две нормы ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ. Часть 3 статьи 23 определяет состав генеральных планов⁷⁶. Часть 2 статьи 18 определяет, что состав генеральных планов устанавливается законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления⁷⁷. Что должно следовать из факта существования указанных норм? Это означает следующее:

1) не может не быть в генеральном плане того, что определено частью 3 статьи 23 ГрК РФ, а также частями 4 и 5 статьи 23 – частями, в которых детализируется то, что определено частью 3 статьи 23 ГрК РФ;

2) в составе генерального плана могут быть позиции, помимо тех, которые определены частью 3, а также частями 4 и 5 статьи 23 ГрК РФ. Если бы было иначе, то не могло бы быть части 2 статьи 18 ГрК РФ;

3) то, что включается в состав генерального плана, помимо позиций, определённых частями 3, 4, 5 статьи 23 ГрК РФ, не должно противоречить ГрК РФ.

Теперь спрашивается, если положение о территориальном планировании, содержащееся в генеральном плане, помимо позиций, определённых частью 4 статьи 23 ГрК РФ, будет содержать, скажем, цели и задачи территориального планирования, а также перечень мероприятий по территориальному планированию и указание на последовательность их выполнения (позиции, ранее содержащиеся в ГрК РФ и ныне упразднённые № 41-ФЗ), то будет ли такое дополнение противоречить ГрК РФ?

Ответ: наличие таких дополнительных позиций не является противоречием ГрК РФ как по содержательным, так и по формальным основаниям (наличие части 2 статьи 18 ГрК РФ).

Поскольку доказано, что ориентированный на реализацию генеральный план не может не содержать целей, задач и мероприятий (см. вопрос 7), то рекомендация органам местного самоуправления состоит в том, чтобы они воспользовались правом, предоставляемым им частью 2 статьи 18 ГрК РФ, и включали бы в состав генеральных планов помимо позиций, определённых частями 3, 4, 5 статьи 23 ГрК РФ также и цели, задачи, мероприятия.

Ниже приведены в качестве примера, рекомендуемого для использования органами местного самоуправления, дополненный указанными выше позициями состав

⁷⁶ «3. Генеральный план содержит: 1) положение о территориальном планировании; 2) карту планируемого размещения объектов местного значения поселения или городского округа; 3) карту границ населенных пунктов (в том числе границ образуемых населенных пунктов), входящих в состав поселения или городского округа; 4) карту функциональных зон поселения или городского округа».

⁷⁷ «2. Состав, порядок подготовки документов территориального планирования муниципальных образований, порядок подготовки изменений и внесения их в такие документы, а также состав, порядок подготовки планов реализации таких документов устанавливаются в соответствии с настоящим Кодексом законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления».

генерального плана города Перми (городского округа «город Пермь»), утверждённого решением Пермской городской Думы № 205 от 17.12.10, а также глава 3 «Цели и задачи территориального планирования»⁷⁸. Тот факт, что утверждение состоялось до введения в действие № 41-ФЗ не является препятствием для использования указанного примера применительно к проектам генеральных планов, подготавливаемым после введения в действие № 41-ФЗ.

Пример структуры генерального плана, ориентированного на реализацию

ГЕНЕРАЛЬНЫЙ ПЛАН ГОРОДА ПЕРМИ

СОДЕРЖАНИЕ

ЧАСТЬ ПЕРВАЯ. ПОЛОЖЕНИЯ О ТЕРРИТОРИАЛЬНОМ ПЛАНИРОВАНИИ

РАЗДЕЛ I. Основные положения о территориальном планировании

Глава 1. Общие положения

Глава 2. Определения основных понятий

Глава 3. Цели и задачи территориального планирования

Глава 4. Показатели генерального плана

Глава 5. Мероприятия по территориальному планированию генерального плана

РАЗДЕЛ II. Дополнительные положения о территориальном планировании

Глава 6. Дополнительные положения о территориальном планировании по реализации функционального зонирования генерального плана города Перми

Глава 7. Дополнительные положения в отношении характеристик и показателей видов автомобильных дорог и улиц общего пользования местного значения на территории города Перми.

Глава 8. Дополнительные положения в отношении показателей и мероприятий генерального плана

Глава 9. Предложения, адресуемые иным субъектам территориального планирования - органам государственной власти Российской Федерации, Пермского края и органам местного самоуправления, имеющим общую границу с городским округом «город Пермь»

Глава 10. Дополнительные положения о границах зон планируемого размещения объектов капитального строительства

ЧАСТЬ ВТОРАЯ. СХЕМЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В СОСТАВЕ ГЕНЕРАЛЬНОГО ПЛАНА ГОРОДА ПЕРМИ

Глава 11. Состав схем территориального планирования

Глава 12. Общие положения в отношении схем территориального планирования в составе генерального плана города Перми

Глава 13. Схемы территориального планирования

СХЕМА 1 - функциональное зонирование

СХЕМА 2 - сводная схема границ зон планируемого размещения объектов капитального строительства

Схема 2.1 – Развитие улично-дорожной сети, иных объектов капитального строительства транспортной инфраструктуры (первый и второй этапы – 2011-2016 годы и 2017-2022 годы и на перспективу)

Схема 2.1.1 – Виды автомобильных дорог и улиц по назначению

Схема 2.1.2 – Виды автомобильных дорог и улиц по типу городской среды

⁷⁸ Подробную информацию о генеральном плане города Перми (в том числе, о схемах территориального планирования) можно получить на сайте: <http://www.permgenplan.ru/content/view/12/16/>

Схема 2.2 – Сводная схема развития сети объектов инженерно-технического обеспечения (первый и второй этапы – 2011-2016 годы и 2017-2022 годы)

Схема 2.2.1 – Развитие сети объектов водоснабжения (первый и второй этапы – 2011-2016 годы и 2017-2022 годы)

Схема 2.2.2 – Развитие сети объектов водоотведения (первый и второй этапы – 2011-2016 годы и 2017-2022 годы)

Схема 2.2.3 – Развитие сети объектов газоснабжения (первый и второй этапы – 2011-2016 годы и 2017-2022 годы)

Схема 2.2.4 – Развитие сети объектов теплоснабжения (первый и второй этапы – 2011-2016 годы и 2017-2022 годы)

Схема 2.2.5 – Развитие сети объектов электроснабжения (первый и второй этапы – 2011-2016 годы и 2017-2022 годы)

Схема 2.2.6 – Развитие сети объектов дождевой канализации (первый и второй этапы – 2011-2016 годы и 2017-2022 годы)

СХЕМА 3 - границы зон и территорий распространения ограничений – зон с особыми условиями использования территорий, а также территорий, подверженных риску возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера

Генеральный План города Перми. Глава 3 – «Цели и задачи территориального планирования»

Глава 3. Цели и задачи территориального планирования.

1. Главная цель генерального плана - цель долгосрочного территориального планирования на перспективу: обеспечение условий для поступательного устойчивого развития города Перми, которое заключается в:

- 1) максимальном использовании культурного, ресурсного, пространственного и человеческого потенциала во имя благополучия всех граждан при соблюдении баланса интересов и справедливости, на основе активного взаимодействия органов власти, населения, инвесторов, застройщиков в соответствии с принципами функционирования гражданского общества;
- 2) сохранении и бережном использовании исторического наследия города;
- 3) последовательной реализации мероприятий генерального плана на основе установленных целевых показателей, как обязательств и ориентиров для достижения на различных этапах и регулярного публичного предъявления результатов реализации планов, показывающих реальную динамику приближения к установленным целевым показателям генерального плана.

2. Цель среднесрочного территориального планирования к концу второго этапа реализации генерального плана - обеспечить приближение к главной цели генерального плана путём достижения следующих целей как компонентов главной цели:

- 1) цели создания эффективной системы регулирования градостроительной деятельности посредством установления правовых, административных и технологических связей между процессами подготовки планов и реализации планов по совершенствованию пространственной среды города Перми, роста объёмов и качества строительства, реконструкции объектов различного назначения;
- 2) цели инициирования активности инвесторов, застройщиков, кредитных организаций за счёт установления правовых гарантий для расширения предпринимательской деятельности в области землепользования, строительства, реконструкции объектов недвижимости, повышения инвестиционной конкурентоспособности и привлекательности Перми для гостей и

высококвалифицированных трудовых мигрантов в результате целенаправленного обеспечения роста качества городского пространства, повышения удобства и престижности проживания в городе Перми;

3) целей, в соответствии с которыми установлены показатели генерального плана в таблицах 1 – 12, 14 включая:

а) цель концентрации ресурсов, предотвращения их неконтролируемого рассредоточения и неэффективного использования, повышения качества городской среды, связанного с такой концентрацией, – цели, достижение которой обеспечивается определением стабильных границ функциональных зон, не предусматривающих неоправданное разрастание площади территорий под новое освоение, - границ, определённых в схеме 1 и им соответствующих площадей, определённых целевыми показателями таблицы 1;

б) цель обеспечения баланса между планируемыми объёмами застройки и необходимыми для их обеспечения планируемыми объёмами инженерно-технических ресурсов, баланса, выраженного также в рациональном распределении указанных объёмов по территории города и в синхронизации соответствующих действий, - цели, достижение которой связано с выполнением показателей таблиц 3, 6, 12 и решений, отображённых на схемах 2.2, 2.2.1 – 2.2.6;

в) цель обеспечения максимального разнообразия городской среды, роста её качества с учётом создания условий для различных типов жилой застройки (много-, средне- и малоэтажной) и подготовки дифференцированных показателей применительно к таким территориям (стандартным территориям нормирования) с учётом ограничений по экологическим и иным условиям проживания населения – цели, достижение которой связано с выполнением показателей таблиц 1, 2, 8, 9, 15 и решений, отображённых на схемах 1, 2, 3;

г) цель обеспечения в необходимом объёме и на высоком качественном уровне услуг в сферах образования, здравоохранения, культуры, досуга и спорта, подлежащих предоставлению населению со стороны органов местного самоуправления Перми в соответствии с вопросами их ведения, определёнными федеральным законодательством, - цели, достижение которой связано с выполнением показателей таблиц 2, 4, 7, 9, 14 и решений, отображённых на схеме 1;

д) цель обеспечения увеличения объёма и качества предоставления транспортных услуг населению с приоритетом развития общественного транспорта при необходимом балансе показателей его развития с показателями роста автомобилизации с учётом пределов ёмкости территорий в отношении мест для хранения легковых автомобилей, сохранения и развития городской среды активной жизнедеятельности населения – цели, достижение которой связано с выполнением показателей таблиц 2, 5, 9, 10, 15, включая целевые показатели и мероприятия развития транспортного обслуживания определённые в пунктах 1, 8, 9, 17, 21 – 25, 29 таблицы 14, а также показателей таблиц 16 – 18 и решений, отображённых на схемах 2.1, 2.1.1, 2.1.2;

е) цель согласования возможностей и ограничений в реализации запланированных предложений, в том числе согласование с возможностями бюджетного планирования с учётом рационального выбора приоритетов развития - цели, достижение которой связано с выполнением показателей таблицы 13 и мероприятий, определённых в таблице 14.

3. Краткосрочное территориальное планирование на период первого этапа реализации генерального плана связано с обеспечением максимального приближения к достижению цели среднесрочного территориального планирования путём выполнения следующих задач, являющихся мероприятиями, определёнными в таблице 14:

- 1) **задача 1** (задача правовая) - совершенствование местной нормативной правовой базы регулирования градостроительной деятельности в соответствии с мероприятиями 1- 4 таблицы 14;
 - 2) **задача 2** (задача административная) – обеспечение подготовки и принятия документов, предусмотренных законодательством и необходимых для осуществления строительства, реконструкции объектов в соответствии с показателями таблиц 3, 5, 6, 10 применительно к первому этапу реализации генерального плана с мероприятиями 5 – 17 таблицы 14;
 - 3) **задача 3** (задача административно-технологическая) – обеспечение строительства, реконструкции объектов в соответствии с показателями таблиц 3, 5, 6, 10 применительно к первому этапу реализации генерального плана с мероприятиями 18 – 28 таблицы 14.
 - 4) **задача 4** – обеспечение взаимодействия с органами государственной власти Российской Федерации и Пермского края при осуществлении градостроительной деятельности в Перми с мероприятиями 29 – 35 таблицы 14.
4. Задачи, определённые пунктом 3 настоящей главы, являются основанием для выполнения мероприятий на период первого этапа реализации генерального плана, представленных в главе 5.

Генеральный План города Перми. Глава 5 – «Мероприятия по территориальному планированию - реализации генерального плана»

1. Описание и последовательность выполнения мероприятий на первый этап реализации генерального плана представлены в таблице 14.
2. Описание мероприятий на второй этап реализации генерального плана представлены в таблицах 21 – 39. Последовательность выполнения указанных мероприятий определяется планом реализации генерального плана путём внесения в него соответствующих изменений, определяемых с учётом выполнения мероприятий, определённых на первый этап реализации генерального плана.
3. Мероприятия, представленные в таблице 14, подлежат учёту при подготовке на регулярной основе проекта плана реализации генерального плана, осуществляемой в соответствии с пунктом 7 главы 1 настоящего правового акта.
4. Последовательность выполнения мероприятий по годам обозначена в таблице 14 знаком – кругом.
5. В таблице 14 определены четыре группы мероприятий по реализации генерального плана:
 - 1) первая группа мероприятий – мероприятия по совершенствованию нормативной правовой базы регулирования градостроительной деятельности на местном уровне;
 - 2) вторая группа мероприятий – мероприятия по созданию условий для обеспечения строительства посредством подготовки и принятия соответствующих документов;
 - 3) третья группа мероприятий – мероприятия как административно-технологические действия по обеспечению строительства, реконструкции первоочередных объектов;
 - 4) четвертая группа мероприятий - взаимодействие с органами государственной власти Российской Федерации и Пермского края при осуществлении градостроительной деятельности в Перми.

Таблица 14

Наименования групп мероприятий, номера и наименования отдельных мероприятий	Номера задач, показателей, схем, пунктов и глав	Последовательности выполнения мероприятий по годам					
		2011	2012	2013	2014	2015	2016

Наименования групп мероприятий, номера и наименования отдельных мероприятий	Номера задач, показателей, схем, пунктов и глав	Последовательности выполнения мероприятий по годам					
		2011	2012	2013	2014	2015	2016
Первая группа мероприятий	Задача 1 (см. подпункт 1 пункта 3 главы 3)	●					
1. Подготовка и обеспечение принятия местных нормативов градостроительного проектирования (включая нормативы в отношении мест хранения и стоянок индивидуального транспорта, иные нормативы)	Показатели таблиц 2 - 12, 15, схемы 1, 2, 3	●					
2. Подготовка и обеспечение принятия изменений правил землепользования и застройки, в том числе в части:		●					
2.1. градостроительных регламентов, учитывающих показатели генерального плана и описания функциональных зон	Показатели таблиц 2 - 12, 15, глава 7, схемы 1, 3	●					
2.2. введения норм, допускающих использование правового механизма комплексного преобразования кварталов в соответствии с определением 24 главы 2	Показатели таблицы 2, схема 1	●					
3. Подготовка и обеспечение принятия правового акта о порядке подготовки на регулярной основе (не реже одного раза в три года) изменений в план реализации генерального плана	Пункт 7 главы 1, показатели таблиц 3 - 5, 12, 13, главы 6 - 10; схемы 2.1.1, 2.2.1 - 2.2.6	●					
4. Подготовка и обеспечение принятия правового акта о порядке мониторинга процесса реализации генерального плана и порядке ведения муниципальной информационной системы обеспечения градостроительной деятельности	Пункт 7 главы 1, пункт 11 главы 2	●					
Вторая группа мероприятий	Задача 2 (подпункт 2 пункта 3 главы 3)	●	●	●	●	●	●
5. Обеспечение подготовки и принятия плана реализации генерального плана, а также внесение на регулярной основе (не реже одного раза в три года) изменений в план реализации генерального плана	Показатели таблиц 3, 5, 6, 12, 13, 14; схемы 2.1.1, 2.2.1 - 2.2.6	●		●		●	
6. Обеспечение подготовки (согласованно с подготовкой плана реализации генерального плана) и принятия комплексной и инвестиционной программы развития систем водоснабжения и водоотведения), а также внесение на регулярной основе (не реже	Показатели таблиц 3, 6, 10, 11, 14, схемы 2.1.1, 2.2.1 - 2.2.6		●		●		●

Наименования групп мероприятий, номера и наименования отдельных мероприятий	Номера задач, показателей, схем, пунктов и глав	Последовательности выполнения мероприятий по годам					
		2011	2012	2013	2014	2015	2016
одного раза в три года) изменений в указанные программы							
7. Обеспечение подготовки (согласованно с подготовкой плана реализации генерального плана) и принятия программы развития системы дождевой канализации	Показатели таблиц 3, 6, 10, 11, 14, схемы 2.1.1, 2.2.1 – 2.2.6	●					
8. Обеспечение подготовки и организации процесса актуализации данных муниципальной модели транспортного моделирования	Мероприятия подготавливаются с использованием материалов указанных в пункте 13 главы 1	●					
9. Обеспечение подготовки и реализации программы развития городского общественного транспорта (программы, увязанной с планом реализации генерального плана в части развития улично-дорожной сети и сети мест хранения легковых автомобилей, а также с проектом бюджета) для достижения к 2022 году следующих целевых показателей, но не ограничиваясь: – Сокращение времени осуществления средней поездки на общественном транспорте на 25% от существующего; – Обеспечение доли поездок на общественном транспорте на уровне 70% от поездок, осуществляемых на моторизованном транспорте; – Повысить комфортность обслуживания общественным транспортом при обеспечении 60% поездок на общественном транспорте сидячими местами;	Показатели таблиц 5, 9, 11, 15 – 18; схемы 2.1, 2.1.1	●	●				
10. Обеспечение подготовки и принятия программы развития системы предоставления муниципальных услуг, социальной инфраструктуры и иных объектов, включая решение вопросов: 10.1. подготовки и применения муниципальных стандартов предоставления соответствующих услуг – стандартов, соответствующих возможностям бюджета 10.2. совершенствования управления муниципальным имуществом, в том числе вопросов увеличения (при необходимости) площадей земельных участков школ, детских садов (за счёт объединения со смежными земельными участками	Показатели таблиц 2, 4, 7, 8, 11, схема 2	●	●				

Наименования групп мероприятий, номера и наименования отдельных мероприятий	Номера задач, показателей, схем, пунктов и глав	Последовательности выполнения мероприятий по годам					
		2011	2012	2013	2014	2015	2016
муниципальной, государственной собственности, или за счёт приобретения земельных участков), реконструкции и капитального ремонта школ, детских садов							
11. Обеспечение подготовки и принятия плана мероприятий в отношении сокращения санитарно-защитных зон (СЗЗ) в рамках внесения соответствующих изменений в «Правила землепользования и застройки», а также содействие применению норм законодательства о возмещении вреда в результате распространения ограничений использования недвижимости в связи с установлением СЗЗ.	Мероприятия подготавливаются с использованием материалов указанных в пункте 13 главы 1						
12. Обеспечение подготовки и принятия программы в области благоустройства территорий неблагоустроенной малоэтажной застройки, определённых подпунктом 37 пункта 1 главы 2;	Показатели таблиц 4, 7, схемы 2, 3	●					
13. Обеспечение подготовки и принятия программы развития сетей водоснабжения и канализации на территориях неблагоустроенной малоэтажной застройки, определённых подпунктом 37 пункта 1 главы 2;	Показатели таблиц 4, 7, схемы 2, 3	●					
14. Обеспечение подготовки и принятия бюджета на каждый год и на очередной финансовый год и плановый период – бюджета, увязанного с документами 5 - 10, указанными в настоящей таблице	Показатели таблиц и схем, указанных применительно к документами 5 - 10, определёнными в настоящей таблице	●	●	●	●	●	●
15. Обеспечение подготовки и утверждения документации по планировке территории (ДПТ), иных документов	Схемы 2.1.1, 2.1.2, 2.2.1 – 2.2.6						
15.1. ДПТ и иные документы в целях развития улично-дорожной сети. ДПТ подготавливается в границах зон планируемого размещения соответствующих объектов – в границах зон, определённых схемами генерального плана	Схемы 2.1.1, 2.1.2	●	●	●	●	●	●
15.2. ДПТ в целях развития сети объектов инженерно-технического обеспечения. Подготавливается в границах зон планируемого размещения соответствующих объектов – в границах зон, определённых схемами генерального плана	Схемы 2.2.1 – 2.2.6	●	●	●	●	●	●

Наименования групп мероприятий, номера и наименования отдельных мероприятий	Номера задач, показателей, схем, пунктов и глав	Последовательности выполнения мероприятий по годам					
		2011	2012	2013	2014	2015	2016
15.3. ДПТ для обеспечения строительства иных объектов (не указанных в пунктах 12.1, 12.2), финансируемых с использованием бюджетных средств. Последовательность подготовки ДПТ для обеспечения строительства иных объектов определяется после реализации мероприятий указанных в п.9 настоящей таблицы	Схема 2						
16. Обеспечение подготовки проектной документации в соответствии с ДПТ (может осуществляться параллельно с подготовкой ДПТ)	С учётом ДПТ, подготовленной на основе и с учётом схем 2.1.1, 2.1.2, 2.2.1 – 2.2.6	●	●	●	●	●	●
17. Подготовка муниципальных стандартов благоустройства территории и автомобильных дорог и улиц общего пользования, включая стандарты в отношении малых архитектурных форм, «городской мебели»: столбы освещения, скамьи, урны, информационные указатели и т.д.	Учёт показателей таблиц 2, 4, 8, 16, глава 7, материалов указанных в пункте 13 главы 1	●					
Третья группа мероприятий	Задача 3 (подпункт 3 пункта 3 главы 3) Показатели таблиц 3, 5, 6, 10	●	●	●	●	●	●
18. Возведение, приобретение социального жилья за бюджетные средства для бесплатного предоставления соответствующим категориям граждан	С учётом показателей таблиц 11, 14	●	●	●	●	●	●
19. Обеспечение условий для строительства, осуществляемого частными лицами: 19.1. использование правового механизма комплексного преобразования СТН (см. пункт 24 раздела 2); 19.2. подготовка и проведение аукционов по развитию застроенных территорий (в соответствии с Градостроительным кодексом РФ) и комплексному освоению земельных участков (в соответствии с Земельным кодексом РФ)	Показатели таблиц 2, 3, 14 Схемы 1, 2.2.1 – 2.2.6; правила землепользования и застройки (с учётом внесения изменений в соответствии с параметрами функциональных зон, определённых генеральным планом)	●	●	●	●	●	●
20. Строительство, реконструкция улично-дорожной сети.	Показатели таблиц 5, 9, 11, 15 - 18; схемы 2.1.1, 2.1.2	●	●	●	●	●	●
21. Мероприятия по изменению организации движения на пересечениях улично-дорожной сети.	Мероприятия выполняются с учетом материалов указанных в пункте 13 главы 1	●	●	●	●	●	●

Наименования групп мероприятий, номера и наименования отдельных мероприятий	Номера задач, показателей, схем, пунктов и глав	Последовательности выполнения мероприятий по годам					
		2011	2012	2013	2014	2015	2016
22. Обеспечение качества подвижного состава и работы городского общественного транспорта для достижения целей указанных в пункте 9 настоящей таблицы, но не ограничиваясь	Мероприятия выполняются с учетом материалов указанных в пункте 13 главы 1	●	●	●	●	●	●
23. Строительство стоянок для индивидуального автомобильного транспорта общего пользования в границах центрального планировочного района (мероприятия, увязанные с планом реализации генерального плана в части развития улично-дорожной сети и сети мест хранения легковых автомобилей, а также с проектом бюджета) для достижения к 2022 году целевых показателей, но не ограничиваясь.	Показатели таблиц 2, 4, 7, 8, 11, схема 2, материалы, указанные в пункте 13 главы 1	●	●	●	●	●	●
24. Организация пешеходных улиц (мероприятия, увязанные с планом реализации генерального плана в части развития улично-дорожной сети и сети мест хранения легковых автомобилей, а также с проектом бюджета) для достижения к 2022 году целевых показателей, но не ограничиваясь.	Показатели таблиц 2, 4, 7, 8, 11, схема 2, материалы, указанные в пункте 13 главы 1	●	●	●	●	●	●
25. Развитие (строительство, обустройство) маршрутной сети велосипедного движения (мероприятия, увязанные с планом реализации генерального плана в части развития улично-дорожной сети и сети мест хранения легковых автомобилей, а также с проектом бюджета) для достижения к 2022 году целевых показателей, но не ограничиваясь.	Показатели таблиц 2, 4, 7, 8, 11, схема 2, материалы, указанные в пункте 13 главы 1	●	●	●	●	●	●
26. Строительство, реконструкция объектов инженерно-технического обеспечения	Показатели таблиц 3, 6, 10, 11, 14; схемы 2.2.1 – 2.2.6	●	●	●	●	●	●
27. Строительство, реконструкция объектов социальной инфраструктуры, а также обеспечение строительства, реконструкции иных первоочередных объектов, строительство которых планируется осуществлять полностью за счёт бюджетных средств, или с привлечением бюджетных средств (включая школы, детские сады, спортивные сооружения и т.д.)	Показатели таблиц 2, 4, 7, 8, 11, 14; Схема 2; правила землепользования и застройки (с учётом внесения изменений в соответствии с параметрами функциональных зон, определённых генеральным планом)	●	●	●	●	●	●

Наименования групп мероприятий, номера и наименования отдельных мероприятий	Номера задач, показателей, схем, пунктов и глав	Последовательности выполнения мероприятий по годам					
		2011	2012	2013	2014	2015	2016
28. Строительство и эксплуатация крематория, в целях снижения требуемых территорий для мест захоронений.	Показатели таблиц 4, 7, схемы 2, 3	●	●	●			
Четвертая группа мероприятий - взаимодействие с органами государственной власти Российской Федерации и Пермского края при осуществлении градостроительной деятельности в Перми	Задача 4 (подпункт 4 пункта 3 главы 3)						
29. По развитию транспортной инфраструктуры и объектов внешнего транспорта							
29.1. Подготовка предложений и проекта программы развития региональной инфраструктуры городского общественного транспорта с единой системой тарификации и продажи билетов. Одним из первых элементов создания такой инфраструктуры должен стать железнодорожный транспорт на территории города Перми.	Мероприятия подготавливаются с использованием материалов указанных в пункте 13 главы 1	●	●				
29.2. Подготовка предложений для учета при планировании территории и транспортного движения в районе реконструируемого железнодорожного вокзала Пермь-2;	Мероприятия подготавливаются с использованием материалов указанных в пункте 13 главы 1	●					
29.3. Подготовка предложений для учета при планировании территории и транспортного движения в районе реконструируемого аэропорта «Большое Савино»;	Мероприятия подготавливаются с использованием материалов указанных в пункте 13 главы 1	●					
29.4. Подготовка предложений для учета при планировании развития речного транспорта;	Мероприятия подготавливаются с использованием материалов указанных в пункте 13 главы 1	●					
30. По сохранению и регенерации исторического и культурного наследия							
30.1. Направление в уполномоченные органы исполнительной власти Пермского края предложения о разработке проекта зон охраны объектов культурного наследия регионального значения, учитывающего	Мероприятия подготавливаются с использованием материалов указанных в пункте 13 главы 1	●					
30.2. Определение порядка выявления объектов культурного	Мероприятия подготавливаются с						

Наименования групп мероприятий, номера и наименования отдельных мероприятий	Номера задач, показателей, схем, пунктов и глав	Последовательности выполнения мероприятий по годам					
		2011	2012	2013	2014	2015	2016
наследия местного значения, подготовка проекта зон охраны объектов культурного наследия местного значения	использованием материалов указанных в пункте 13 главы 1						
31. По улучшению экологической обстановки и охране окружающей среды							
31.1. Обеспечение подготовки и принятия межведомственного плана действий по формированию порядка нанесения и актуализации утвержденных санитарно-защитных зон на дежурный план города (на базе соглашения об информационном обмене управления Роспотребнадзора в Пермском крае и администрацией г. Перми)	Мероприятия подготавливаются с использованием материалов указанных в пункте 13 главы 1		●				
31.2. Обеспечение подготовки и принятия программы межведомственных действий по подготовке малых рек и долин малых рек к принципиальным преобразованиям в рекреационные территории (включая планирование субвенций Российской Федерации, меры по очистке русел и берегов рек, ликвидация запрещенных видов землепользования в водоохранных зонах, определение порядка изменения статуса земельных участков по берегам рек и т.п.)	Показатели таблиц 4, 7, схемы 2, 3	●					
31.3. Обеспечение подготовки и принятия комплексного плана содержания и развития системы особо охраняемых природных территории г.Перми	Мероприятия подготавливаются с использованием материалов указанных в пункте 13 главы 1			●			
31.4. Обеспечение подготовки и принятия межведомственного плана действий по установлению источников несанкционированных и ликвидации сбросов сточных вод на территории г.Перми.	Мероприятия подготавливаются с использованием материалов указанных в пункте 13 главы 1	●					
31.5. Обеспечение подготовки и принятия программы комплексного развития отрасли обращения с отходами производства и потребления, включая разработку обеспечивающих реализацию программы нормативных документов	Показатели таблиц 4, 7, схемы 2, 3	●					
32. По предотвращению чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера							
32.1. Обеспечение подготовки и принятия программы в области пожарной безопасности на территориях неблагоустроенной	Показатели таблиц 4, 7, схемы 2, 3	●	●				

Наименования групп мероприятий, номера и наименования отдельных мероприятий	Номера задач, показателей, схем, пунктов и глав	Последовательности выполнения мероприятий по годам					
		2011	2012	2013	2014	2015	2016
малоэтажной застройки, определённых подпунктом 37 пункта 1 главы 2;							
32.2. Обеспечение подготовки (в соответствии с утвержденными документами 2) и принятия целевой программы по подготовке системы водоснабжения города к работе в режиме чрезвычайной ситуации.	Мероприятия подготавливаются с использованием материалов указанных в пункте 13 главы 1	●	●				
33. Подготовка предложений и обеспечение выполнения работ по отображению административных границ города Перми.	Мероприятия подготавливаются с использованием материалов указанных в пункте 13 главы 1	●	●				
33.1. Обеспечение подготовки, согласования необходимых документов и внесение изменений в государственный кадастр недвижимости в части уточнения описания местоположения границ муниципального образования «город Пермь», описания местоположения границ города Перми и населённых пунктов Адигево, Казарма 30-й км, в том числе посредством подготовки заявления о внесении изменений в государственный кадастр недвижимости и необходимых документов		●					
33.2. Установление в натуре и закрепление границ муниципального образования «город Пермь», описания местоположения границ города Перми и населённых пунктов Адигево, Казарма 30-й км			●				
34. Направление предложений по сокращению зоны шумового воздействия воздушных судов с уровнем шума более 55 дБа.	Схема 3, материалы, указанные в пункте 13 главы 1	●					
35. Обеспечение подготовки и принятия программ по развитию инфраструктуры и объектов социальной инфраструктуры и культурного назначения регионального значения	Мероприятия подготавливаются с использованием материалов указанных в пункте 13 главы 1	●	●				

6. Дополнительные положения в отношении мероприятий генерального плана, определённых в таблице 14, указаны в главах 6 - 10 настоящего правового акта.

7. Программа, указанная в пункте 9 таблицы 14, должна решать следующие вопросы:

- 1) развитие городского пассажирского транспорта до 2016 года;
- 2) управление транспортными потоками и обеспечение безопасности дорожного движения;
- 3) снижение энергопотребления и охрана окружающей среды.

8. Документация по планировке территории, указанная в пункте 15.1 таблицы 14 может подготавливаться параллельно с подготовкой проектной документации применительно к следующим объектам:

- 1) реконструкция коммунального моста;
- 2) реконструкция ул. Крисанова от ул. Петропавловской до шоссе Космонавтов;
- 3) соединение ул. Старцева- Целинная;
- 4) реконструкция улично-дорожной сети в западной части центра города;
- 5) новый мост – технико-экономическое обоснование.

9. Дополнительно к разработке документации по планировке территории, указанной в пункте 15.1 таблицы 14 настоящего акта, планируется подготовка следующих документов:

- 1) методическое руководство по организации общественных пространств, включая определение классов качества благоустройства улиц;
- 2) проекты архитектурного дизайна городской среды на улицах Ленина, Сибирской, Орджоникидзе, на Комсомольском проспекте;
- 3) транспортная имитационная модель города (разработка системы мониторинга и порядка ведения мониторинга с использованием модели).

10. Мероприятия, указанные в подпункте 29.1 таблицы 14 должны учитывать показатели поэтапного увеличения маршрутов электропоездов с 50,4 километров (км) существующих до 125, 2 километров, увеличения количества станций с 13 существующих до 30, увеличения количества транспортно-пересадочных узлов с 3 существующих до 9.

Вопрос (14) о том, могут ли органы местного самоуправления подготавливать и применять планы реализации генеральных планов. Пример структуры плана реализации генерального плана

Ответ на поставленный вопрос: органы местного самоуправления могут подготавливать, утверждать и применять планы реализации генеральных планов. Ответ следует из ГрК РФ (в редакции № 41-ФЗ), который содержит две нормы, регулирующие реализацию генеральных планов. Это часть 5 статьи 26⁷⁹ и часть 2 статьи 18⁸⁰.

Следует подчеркнуть, что есть необходимая содержательная и технологическая связь между мероприятиями, определёнными самим генеральным планом (см. представленный выше пример - вопрос 13), и планом реализации генерального плана: мероприятия генерального плана являются необходимым «мостиком» для перехода к подготовке планом реализации генерального плана.

⁷⁹ «5. Реализация генерального плана поселения, генерального плана городского округа осуществляется путем выполнения мероприятий, которые предусмотрены программами, утвержденными местной администрацией поселения, местной администрацией городского округа и реализуемыми за счет средств местного бюджета, или **нормативными правовыми актами местной администрации поселения, местной администрации городского округа, или в установленном местной администрацией поселения, местной администрацией городского округа порядке решениями главных распорядителей средств местного бюджета, или инвестиционными программами организаций коммунального комплекса**».

⁸⁰ «2. Состав, порядок подготовки документов территориального планирования муниципальных образований, порядок подготовки изменений и внесения их в такие документы, а также **состав, порядок подготовки планов реализации** таких документов устанавливаются в соответствии с настоящим Кодексом законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления».

В качестве рекомендаций ниже приводится пример структуры проекта плана реализации генерального плана города Перми.

ПРОЕКТ ПЛАНА РЕАЛИЗАЦИИ ГЕНЕРАЛЬНОГО ПЛАНА ГОРОДА ПЕРМИ. ПЕРВЫЙ ЭТАП - 2011 - 2016 ГОДЫ

Содержание

Глава 1. Общие положения

Глава 2. Положения о финансово-экономическом обосновании реализации генерального плана города Перми

Глава 3. Положения о подготовке проектов документов по обеспечению условий для градостроительной деятельности в направлении реализации Генерального плана города Перми

3.1. Положения об учёте решений Генерального плана города Перми в заданиях на подготовку проектов программ (проектов изменений действующих программ), относящихся к объектам капитального строительства местного значения

3.2. Положения об учёте решений Генерального плана города Перми в заданиях на подготовку проектов программ (проектов изменений действующих программ), планов взаимодействия органов местного самоуправления города Перми с органами государственной власти Российской Федерации и Пермского края

3.3. Положения об учёте решений Генерального плана города Перми в заданиях на подготовку предложений о внесении изменений в градостроительные регламенты в составе правил землепользования и застройки города Перми

3.4. Положения о заданиях к подготовке документации по планировке территории для размещения объектов капитального строительства местного значения, на основании которой определяются границы земельных участков для размещения таких объектов

3.5. Положения о заданиях к подготовке проектной документации для объектов капитального строительства местного значения

3.6. Положения, подлежащие включению в задания на подготовку проектов иных правовых актов, в том числе, о порядке мониторинга процесса реализации Генерального плана, о порядке ведения муниципальной информационной системы обеспечения градостроительной деятельности, об иных вопросах регулирования градостроительной деятельности

3.7. Сводные положения о сроках и стоимости подготовки проектов документов, определённых разделами 3.1 - 3.4, 3.6 настоящего правового акта

Глава 4. Приложения к плану реализации Генерального плана города Перми

4.1. Методическая схема подготовки изменений в план реализации генерального плана города Перми

4.2. Положения о подготовке документации по планировке территории как основания для принятия решений об изъятии недвижимости для муниципальных нужд

4.3. Схемы, иллюстрирующие решения плана реализации генерального плана города Перми

4.4. Перечень информационных материалов Плана реализации генерального плана города Перми

Вопрос (15) о том, могут ли в картографической части генеральных планов отображаться границы зон планируемого размещения объектов, является ли для этого препятствием факт упразднения таких зон из документов территориального планирования

Что такое «ориентированный на реализацию генеральный план»?

Ограничимся ответом применительно только к той части генерального плана, посредством которой планируется размещение линейных объектов местного значения. Итак, максимально ориентированный на результат генеральный план (в указанной части) – это генеральный план, в котором:

- установлены правовые гарантии того, что не возникнет препятствий для строительства запланированных линейных объектов;
- правовые гарантии распространяются на возможность изъятия недвижимости для муниципальных нужд – для того, чтобы линейные объекты были бы построены именно там, где они запланированы;
- наличие указанных правовых гарантий определяется наличием границ зон планируемого размещения линейных объектов;
- наличие в качестве правовых гарантий границ зон планируемого размещения линейных объектов определяется наличием координат поворотных точек этих границ (либо осей полос – линейных зон).

Максимально ориентированный на результат генеральный план – это также такой генеральный план, который обеспечивает возможность сокращения времени работ при их качественном выполнении. В рассматриваемом случае, это в частности, возможность принятия решений (при необходимости и именно на основании генерального плана) об изъятии недвижимости для муниципальных нужд, относящихся к строительству линейных объектов. При наличии указанных выше позиций возникает возможность такие решения принимать без откладывания их в «долгий ящик». Очевидно, что технология подготовки максимально ориентированного на результат генерального плана должна предусматривать также и возможность использовать установленные им границы зон планируемого размещения объектов для последующей подготовки в границах таких зон документации по планировке, посредством которой будут более точно определяться границы земельных участков, образуемых для размещения запланированных линейных объектов.

Примером такого максимально ориентированного на результат (в указанной части) генерального плана является генеральный план города Перми⁸¹, фрагменты которого уже предъявлялись в данном комментарии.

Возможна ли подготовка максимально ориентированного на результат генерального плана (в указанной части) после введения в действие ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ? Краткий ответ – подготовка такого генерального плана возможна. Более подробный ответ складывается из следующих положений.

1. № 41-ФЗ используется общее, родовое определение – «отображение планируемых для размещения объектов».

2. № 41-ФЗ не даёт определения способа «отображения планируемых для размещения объектов», за исключением:

- признания возможности считать такими границами (в соответствующих случаях) границы муниципальных районов, поселений, городских округов, населённых

⁸¹ См. разделы генерального плана города Перми, относящиеся к фиксации посредством координат переломных точек осей зон планируемого размещения линейных объектов капитального строительства с одновременным указанием расстояний по обе стороны от осей, что определяет границы указанных зон.

пунктов;

- указания возможности установления требований к отображению планируемых для размещения объектов.

3. Факт отсутствия в № 41-ФЗ описания способа «отображения» означает, что:

- в генеральных планах должны быть «отображения»;
- «отображения», имеющиеся в генеральном плане не должны противоречить ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ;
- до утверждения требований к «отображению» использование вышеописанного способа не является противоречием законодательству, то есть, этот способ может использоваться.

4. Если состоится утверждение уполномоченным федеральным органом исполнительной власти требований к отображению планируемых для размещения объектов (действие, которое «поставит под удар» и разрушит всю логику № 41-ФЗ, - см. вопрос 1.3), то этот факт не сможет стать препятствием для установления в генеральных планах границ зон планируемого размещения линейных объектов указанным выше способом. Причины таковы:

- 1) для территориального планирования указанный способ является необходимым и достаточным (в том числе и по соображениям необходимой точности);
- 2) в силу первого утверждённые требования заведомо не могут быть «точнее точного»;
- 3) в силу первого и второго указанный способ фиксации в генеральном плане границ зон планируемого размещения линейных объектов заведомо не будет противоречить тем требованиям, которые могут быть утверждены когда-то в будущем.

Таким образом, ответ на поставленный вопрос таков: в картографической части генеральных планов могут отображаться границы зон планируемого размещения объектов. Для таких действий не является препятствием факт упразднения указанных зон из документов территориального планирования посредством № 41-ФЗ.

Вопрос (16) о возможных действиях органов местного самоуправления в случаях, когда ими утверждённые генеральные планы не подлежат применению со дня утверждения документов территориального планирования Российской Федерации

Необходимая подготовка к ответу на этот вопрос состоялась при рассмотрении вопросов 5.1 – 5.3. Назначение данной части текста комментария состоит в том, чтобы перечислить и кратко охарактеризовать основные возможные действия, которые при соблюдении норм законодательства могут осуществляться органами местного самоуправления в случаях, когда на территорию их юрисдикции будет распространяться норма, зафиксированная в части 3 статьи 9 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ⁸². Нижеследующее рассмотрение ограничено случаями, когда утверждена схема территориального планирования Российской Федерации, содержащей решения в отношении планирования размещения линейных объектов федерального значения на территории городского округа.

Характер возможных действий в значительной степени будет определяться тем, каким способом отображены планируемые для размещения линейные объекты

⁸² «Документы территориального планирования субъектов Российской Федерации и документы территориального планирования муниципальных образований не подлежат применению **в части, противоречащей** утвержденным документам территориального планирования Российской Федерации, со дня утверждения».

федерального значения в схеме территориального планирования Российской Федерации:

- либо только посредством наименования городского округа, населенного пункта (населённых пунктов) в составе городского округа (см. вопрос 5.1);
- либо не только посредством наименования городского округа, населенного пункта, но также и посредством отображения в виде некоторой полосы, для которой не могут устанавливаться юридически значимые границы (см. вопрос 5.1).

Обстоятельства, определяющие действия, и возможные действия органа местного самоуправления городского округа в случае, когда в утверждённой схеме территориального планирования Российской Федерации планируемое размещение линейных объектов федерального значения отображено только посредством наименования городского округа, населенного пункта (населённых пунктов) в составе городского округа.

1. В данном случае не возникает оснований для применения части 3 статьи 9 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ⁸³ по причине отсутствия «части» (как тематически, так и пространственно) генерального плана, которую можно было бы определить как противоречащую утвержденному документу территориального планирования Российской Федерации (см. вопрос 5.3). Поэтому генеральный план соответствует утвержденному документу территориального планирования Российской Федерации и может применяться в полном объёме.

2. В силу первого положения для органа местного самоуправления не возникает необходимости инициировать перед Российской Федерацией дальнейшие действия.

3. В силу первых двух положений соответствующий федеральный орган исполнительной власти в случае наличия намерения реализовывать запланированное посредством схемы территориального планирования Российской Федерации может обратиться в орган местного самоуправления городского округа с предложением о совместной подготовке проекта изменений генерального плана в части дальнейшего решения («недорешённого») вопроса о планировании размещения линейных объектов федерального значения на территории городского округа (см. часть 4 статьи 27 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ).

4. В соответствии с частью 6 статьи 27 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ орган местного самоуправления направляет положительный ответ в адрес федерального органа исполнительной власти.

5. Особенности положительного ответа органа местного самоуправления будут определяться фактом наличия (отсутствия) в предложении федерального органа исполнительной власти положения, свидетельствующего о выполнении требования части 7 статьи 19 № 131-ФЗ в отношении финансирования работ органа местного самоуправления в части выполнения государственного полномочия по обоснованию в составе проекта изменений генерального плана вариантов размещения линейных объектов федерального значения:

- в случае наличия положения о выполнении указанных требований № 131-ФЗ орган местного самоуправления направляет положительный ответ без условий;
- в случае отсутствия положения о выполнении указанных требований № 131-ФЗ орган местного самоуправления направляет положительный ответ – согласие на выполнение соответствующих работ, начиная с того дня, когда будут выполнены

⁸³ Напомним эту норму: «Документы территориального планирования субъектов Российской Федерации и документы территориального планирования муниципальных образований не подлежат применению в части, противоречащей утвержденным документам территориального планирования Российской Федерации, со дня утверждения».

требования № 131-ФЗ в части финансирования.

6. В процессе совместной подготовки проекта изменений генерального плана федеральным органом исполнительной власти и органом местного самоуправления последний может обеспечить отражение планируемого размещения линейных объектов федерального значения посредством границ зон планируемого размещения таких объектов, что не будет противоречить ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ и будет отвечать интересам органа местного самоуправления в части обеспечения максимально благоприятных условий для реализации генерального плана (см. вопрос 15).

Обстоятельства, определяющие действия, и возможные действия органа местного самоуправления городского округа в случае, когда в утверждённой схеме территориального планирования Российской Федерации планируемое размещение линейных объектов федерального значения отображено не только посредством наименования городского округа, населенного пункта (населённых пунктов) в составе городского округа, но также и посредством отображения в виде некоторой полосы, для которой не могут устанавливаться юридически значимые границы.

1. В данном случае возникает неясность в отношении определения той «части» (как тематически, так и пространственно) генерального плана, которую можно было бы определить как противоречащую утвержденному документу территориального планирования Российской Федерации (см. вопрос 5.3). Поэтому генеральный план в некоторой части соответствует утвержденному документу территориального планирования Российской Федерации, а в некоторой части не соответствует. Определение этих частей, которое было бы формализовано и было бы однозначным и доказательным принципиально невозможно (см. вопросы 5.1, 5.2).

2. У органа местного самоуправления имеются правовые возможности для следующих действий:

1) «ничего не делать»: не принимать решений на основе генерального плана, ждать инициативы со стороны Российской Федерации, а в случае поступления соответствующего предложения о совместной подготовке проекта изменений генерального плана действовать в соответствии со схемой, описанной применительно к первому случаю (в части направления положительного ответа без условий, или с условиями – см. выше);

2) принять решение относительно неприменения некоторой части генерального плана (той части, которая гипотетически не соответствует утвержденному документу территориального планирования Российской Федерации по факту прохождения по территории города «полосы», которая не имеет юридически значимых границ). В отношении иных частей генеральный план применяется в полном объёме. Если со стороны Российской Федерации возникнут возражения относительно корректности определения указанных частей, то бремя доуказания такой некорректности будет на стороне Российской Федерации. Для Российской Федерации будет более продуктивно направить предложение о совместной подготовке проекта предложений о внесении изменений в генеральный план. Тогда для органа местного самоуправления может применяться схема, описанная применительно к первому случаю (в части направления положительного ответа без условий, или с условиями – см. выше);

3) направить предложение соответствующему федеральному органу исполнительной власти о совместной подготовке проекта изменений генерального плана, которое бы содержало положение о выполнении требования части 7 статьи 19 № 131-ФЗ об обеспечении финансирования работ, осуществляемых органом местного самоуправления.

3. В процессе совместной подготовки проекта изменений генерального плана

федеральным органом исполнительной власти и органом местного самоуправления последний может обеспечить отражение планируемого размещения линейных объектов федерального значения посредством границ зон планируемого размещения таких объектов, что не будет противоречить ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ и будет отвечать интересам органа местного самоуправления в части обеспечения максимально благоприятных условий для реализации генерального плана (см. вопрос 15).

Вопрос (17) о возможных действиях в случаях реализации намерений органов местного самоуправления системно организовывать территории муниципальных образований посредством документов территориального планирования и документации по планировке территории с упразднением применения блокирующего эти намерения института предварительного согласования мест размещения объектов строительства

При рассмотрении вопроса (11) было доказано, что в случае применения института предварительного согласования мест размещения объектов строительства применительно к линейным объектам федерального значения имеет место, так называемый «прямой нефинансируемый мандат» в отношении органов местного самоуправления, имеется противоречие между № 131-ФЗ и ЗК РФ.

В случаях, когда органы местного самоуправления, скажем, городского округа имеют намерение системно организовывать территорию посредством документов территориального планирования и документации по планировке территории и заблокировать применение на территории городского округа института предварительного согласования мест размещения объектов строительства, связанного и с «прямым нефинансируемым мандатом» (в соответствующих случаях), и с порождением неупорядоченности и бессистемности в организации территории, то такие органы местного самоуправления могут осуществлять следующие действия в соответствии с законодательством – действия, которые определяются следующими положениями.

1. Часть 4 статьи 9 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ устанавливает: *«Не допускается принятие органами государственной власти, органами местного самоуправления решений о резервировании земель, об изъятии, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных или муниципальных нужд, о переводе земель из одной категории в другую при отсутствии документов территориального планирования, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами»*. Таким случаем как раз и является институт предварительного согласования мест размещения объектов строительства, определяемый статьёй 31 ЗК РФ (см. вопрос 11).

2. Согласно пункту 1.2 статьи 30 ЗК РФ *«Органы местного самоуправления вправе устанавливать перечень случаев, когда предоставление находящихся в муниципальной собственности земельных участков, а также земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которыми в соответствии с земельным законодательством они имеют право распоряжаться, осуществляется исключительно на торгах»*.

3. Далее: из пункта 4 статьи 30 ЗК РФ следует, что действия, осуществляемые без предварительного согласования места размещения объекта, завершаются проведением торгов⁸⁴. В соответствии с пунктом 1.2 статьи 30 ЗК РФ орган местного

⁸⁴ «Предоставление земельного участка для строительства без предварительного согласования места размещения объекта осуществляется в следующем порядке: 1) проведение работ по формированию земельного участка <...>: выполнение <...> работ, в результате которых обеспечивается подготовка документов, содержащих необходимые для осуществления государственного кадастрового учета

самоуправления, скажем, городского округа может принять решение, содержащие следующие положения:

- предоставление земельных участков осуществляется исключительно на торгах, то такое решение равнозначно решению о запрете использования института предварительного согласования мест размещения объектов строительства на территории городского округа. Применительно к отдельным случаям могут быть определены исключения;

- работы по формированию земельных участков (в части определения границ вновь образуемых земельных участков) осуществляются посредством подготовки документации по планировке территории⁸⁵.

4. Вопрос о том, быть, или не быть «прямому нефинансируемому мандату» в отношении органов местного самоуправления, например, в случае размещения посредством предварительного согласования линейных объектов федерального значения, решают сами органы местного самоуправления посредством принятия, или не принятия указанного решения в соответствии с пунктом 1.2 статьи 30 ЗК РФ.

5. Это будет означать, в частности, что в случае принятия органом местного самоуправления указанного решения в соответствии с пунктом 1.2 статьи 30 ЗК РФ:

- Российская Федерация и субъекты Российской Федерации не будут иметь возможности планировать размещение своих линейных объектов на территории муниципального образования, минуя институт территориального планирования, а будут обязаны использовать этот институт в обязательном порядке;

- обязательность института территориального планирования потребует использовать его эффективно. То есть, не в три этапа, как это ныне определено ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ, а в один этап. Это должно привести к осознанию необходимости вернуть в институт территориального планирования такой его неотъемлемый компонент, как зоны планируемого размещения объектов и, соответственно, границы таких зон. Возвращение в состав территориального планирования указанного инструмента потребует возвращение ответственности государства за утверждаемые им документы территориального планирования – возвращения части 1 статьи 59 ГрК РФ, упразднённой № 41-ФЗ.

6. Грамотное использование органами местного самоуправления института совместного территориального планирования может понудить государство к выполнению требований № 131-ФЗ в отношении финансирования работ, осуществляемых органами местного самоуправления по обоснованию вариантов размещения «чужих» объектов - линейных объектов федерального и регионального значения (см. вопрос 3.6). В свою очередь выполнение указанных требований поставит под вопрос саму необходимость перекладывать на плечи органов местного самоуправления ту работу, которую должно выполнять государство. Постановка такого

сведения о таком земельном участке <...>; определение технических условий подключения объектов к сетям инженерно-технического обеспечения и платы за подключение объектов к сетям инженерно-технического обеспечения (далее - плата за подключение); принятие решения о проведении торгов <...> ; <...> ; 3) проведение торгов <...>; 4) подписание протокола о результатах торгов <...>.

⁸⁵ Следует отметить, что работы по формированию земельных участков в части определения границ вновь образуемых земельных участков не могут быть ничем иным, как только планировкой (распланированием) территории, то есть, действиями, осуществляемыми при подготовке определяемых ГрК РФ проектов межевания территории, проектов планировки территории (с, или без проектов межевания в составе проектов планировки). То, что этим действиям могут даваться иные наименования, не меняет существа дела: речь в указанных случаях всегда должна идти о технологии и правовом институте с названием «планировка территории». Более подробно см. об этом см.: Правовые вопросы межевания и преобразования застроенных территорий жилого назначения / Э.К.Труннев, Л.Е.Бандорин и др. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2006. – 124 с.

вопроса приведёт к необходимости поставить и решить другой вопрос - о целесообразности тех изменений ГрК РФ, которые были осуществлены посредством № 41-ФЗ.

Таким образом, органы местного самоуправления ещё имеют возможность положительно влиять на развитие правовой ситуации в области территориального планирования в России.