

49. Вопрос о том, как посредством псевдо-нормирования обеспечить персональную свободу должностных лиц от законодательства в процессе практического градостроительного проектирования Московской области

Дано указание считать, что «свобода лучше несвободы». Поэтому некоторые стали полагать, что применительно к градостроительному управлению свобода – это независимость от формализованных требований, в том числе, законами установленных. Идеалом такой свободы, независимой от законодательных ограничений, является принятие индивидуальных волевых решений либо с оглядкой на Градостроительный Совет, либо без такой оглядки. Поэтому Градостроительный Совет – это как бы абсолютное благо. Напротив, злом должно быть всё то, что ограничивает свободу таких индивидуальных волевых решений, а абсолютное зло – это то, что ограничивает такую свободу в наибольшей степени. Поэтому правила землепользования и застройки в понимании некоторых обречены восприниматься как абсолютное зло. Значит, надо бороться за утверждение абсолютного добра (Градостроительного Совета) и за ниспровержение абсолютного зла – бороться за упразднение правил землепользования и застройки. Как? Один из наиболее «продвинутых» способов такой борьбы продемонстрирован в проекте нормативов градостроительного проектирования Московской области¹.

Анализ указанного проекта даёт возможность восстановить и воспроизвести через призму соответствующих квази-правовых норм его идеологию в виде ответа на вопрос: как надлежит действовать, чтобы обеспечить максимальную персональную свободу чиновников от законодательства в процессе практического градостроительного управления? Оказывается, что для этого надо (хотя бы номинально - согласно букве специально создаваемого регионального правового акта) создать ситуацию, для которой одновременно выполнялись бы четыре условия, они же и требования:

1) надо создать такие нормативы, которые провозглашались бы обязательными для всех без исключения субъектов градостроительной деятельности;

2) надо создать такие нормативы, которые, хотя бы и назывались «градостроительными», но распространялись бы не только на градостроительное проектирование, но как бы и на архитектурно-строительное проектирование объектов - на все земельные участки (через некие «территории») для строительства любых видов объектов;

3) надо создать такие нормативы, по отношению к которым любое инвестиционное намерение применительно к любому земельному участку (как некоей «территории») по строительству любого объекта могло быть определено как противоречащее этим нормативам, либо упразднить возможность доказать иное – доказать факт отсутствия противоречия, то есть, надо сделать так, чтобы исполнение любого инвестиционного намерения характеризовалось бы исключительно как «отступление от нормативов»;

4) надо создать институт по принятию неформализованных и каждый раз индивидуальных по каждому конкретному случаю «разрешений на отступление от

¹ См. сайт: http://guag.mosreg.ru/norm_prav_law/856.html.

нормативов» - надо создать институт, функционирование которого порождало бы сначала желание, а затем и требование игнорировать формализованные ограничители свободы в принятии волевых решений, прежде всего, требование игнорировать подготовку и применение правил землепользования и застройки.

Посмотрим, как выполняются поименованные «требования идеологии» в подготовленном проекте нормативов градостроительного проектирования Московской области.

Первое требование выполняется без видимого интеллектуального напряжения. Достаточно просто написать, что *«Нормативы устанавливают обязательные требования для всех субъектов градостроительных отношений при размещении объектов капитального строительства в Московской области»*². Другое дело, что по своей природе такие нормативы в принципе не могут быть ни требованиями, ни обязательными для всех субъектов³. Но это уже вопрос содержательный, то есть, «не имеющий прямого отношения к делу» – к обеспечению формально-юридической свободы градоуправления от чего бы то ни было.

Второе требование: должны быть созданы такие нормативы, которые, хотя бы и назывались «градостроительными», но распространялись бы не столько на территории, сколько на все виды объектов – на все земельные участки для строительства любых видов объектов. Это требование выполняется следующим образом. Без формального определения вводится понятие «территории для размещения объектов». Далее выясняется, что такие территории - это нечто имеющее отношение к земельным участкам, но всё же не земельные участки. Далее утверждается, что такие неопределённые территории (ни содержание, ни правовой статус которых неизвестен) подлежат нормированию⁴. Далее приводятся многочисленные таблицы, содержащие «расчётные показатели потребности в различных территориях»⁵ - показатели, «привязку» которых определить невозможно по причине исходной неопределённости «территорий нормирования», но зато посредством

² См. пункт 4 «Общих положений».

³ Рассматриваемые нормативы не могут быть требованиями, например, потому, что: 1) факт установления в таблице № 1 показателей предельно допустимой этажности свидетельствует о превышении полномочий субъекта Российской Федерации, который неправомерно «перетягивает на себя» полномочия органов местного самоуправления (такие и подобные показатели могут быть не более, чем рекомендациями для муниципалитетов); 2) установленные в таблице № 2 *«расчётные показатели интенсивности использования жилых территорий населённых пунктов Московской области и плотности населения на жилых территориях при различных показателях жилищной обеспеченности и при различных типах застройки»* также не могут быть ничем иным, как только лишь рекомендациями для муниципалитетов (уже потому, что изменение показателей жилищной обеспеченности меняет в широком диапазоне значения расчётных показателей, то есть, со всей очевидностью предьявляет их «рекомендательность» - упраздняет статус обязательного требования, каковым эти показатели не могут быть в принципе). То же самое относится и к показателям таблицы № 3, которые (в отличие от показателей таблиц № 1 и № 2) прямо названы «рекомендуемыми», а также фактически ко всем иным показателям рассматриваемого проекта.

⁴ См. пункт 2.1 раздела V. Расчётные показатели потребности в территориях различного назначения.

⁵ В таблицах №№ 7-32 приведены *«Расчётные показатели потребности в территориях для размещения объектов, дифференцированные по численности населения, типу населённых пунктов и принадлежности их к устойчивой системе расселения в зависимости от средней этажности жилых домов и с учетом максимально допустимой этажности в населённых пунктах»*.

предъявления факта наличия таких показателей собственно градостроительное нормирование как бы отодвигается в сторону, чтобы быть преобразованным в иное нормирование - как бы в нормирование применительно к неким объектам. В рамках концепции рассматриваемого проекта такое преобразование необходимо, поскольку именно оно обеспечивает условия для выполнения последующих двух требований.

Третье требование является продолжением второго требования, выполнением которого создана исходная неопределённость в отношении «территорий для размещения объектов». Далее эта неопределённость возводится в ещё более высокую степень, поскольку указанные территории приписываются к различным группам объектов – группам, которые сами по себе не определяются, а критерии их различения не указаны. По своей природе эти территории не могут слагаться как кубики, но фактически взаимопроникают друг в друга. Когда же они искусственно представлены в проекте как отдельные позиции, то неизбежно провоцируются ошибки представления и понимания (возникает возможность бесконтрольного, произвольного «двойного счёта» и проч.)⁶. Наличие такой возрастающей неопределённости является результатом выполнения третьего требования: в проекте созданы такие нормативы, по отношению к которым любое инвестиционное намерение применительно к любому земельному участку для строительства любого объекта (применительно к «территории для строительства объекта») при желании может быть представлено как противоречащее этим нормативам. То есть, исполнение любого инвестиционного намерения может характеризоваться как «отступление от нормативов». Это именно то, чего и требовалось достичь. Выполнение третьего требования логично, поскольку оно открывает дорогу для выполнения последнего четвёртого и самого главного требования.

Выполнение **четвёртого требования** возводит правовую и содержательную неопределённость до высшей точки, что и «оправдывает» создание специального, не предусмотренного федеральными законами, но желанного института «отступления от нормативов». Согласно логике рассматриваемого проекта в нём вообще не даётся каких бы то ни было правовых определений вновь вводимых понятий: в частности, так и остаётся неясным, что есть «отступление от нормативов» с правовой точки зрения. Но такая неясность «необходима», поскольку она должна искусственно устраняться посредством функционирования специально создаваемого института, главные контуры которого таковы: 1) передача решения вопросов об «отступлениях от нормативов» с местного на региональный уровень; 2) задействование Градостроительного Совета Московской области как инструмента принятия решений без каких бы то ни было ограничений⁷ – решений индивидуальных по каждому конкретному случаю при

⁶ Некоторые из многих примеров состоят в том, что невозможно разделить без пересечений следующие территории (если только не использовать понятие «земельный участок», а такое понятие в проекте не используется для целей нормирования, и понятно почему): «территории объектов инженерного обеспечения», «территории сети дорог и улиц», «территории объектов для хранения индивидуального автомобильного транспорта»; «территории объектов социального обслуживания», «территории объектов торговли и общественного питания».

⁷ См. пункт 11 раздела X проекта: «Градостроительный Совет Московской области на своём заседании принимает решение о согласии или несогласии с осуществлением строительства или реконструкции

фактическом отказе от необходимости создавать правовые основания, предусмотренные федеральным законодательством (например, в виде правил землепользования и застройки – правового института, который с очевидностью обнаруживает противоправность планируемого к созданию института «отступлений от нормативов»); 3) противоречащее федеральным законам фактическое отстранение муниципалитетов от процесса градорегулирования⁸. Очевидно, что факт наличия/отсутствия «отступления от нормативов» будет устанавливаться по усмотрению лиц, заинтересованных в «промышленной эксплуатации» указанного института, ещё не виданного в российской юридической практике, противоречащего федеральным законам, но, тем не менее, предлагаемого к созданию в практике градорегулирования Московской области.

Вывод. В рассмотренном проекте нормативов градостроительного проектирования Московской области слишком очевидны противоречия законодательству и логике градоуправления, чтобы глубоко входить в детали критического анализа, который по необходимости повторил бы давно известные прописные истины⁹. Более важным является сам факт появления именно такого проекта, который демонстрирует готовность повернуть вектор развития событий прочь от принципов системного градоуправления – в сторону ручного волюнтаристского управления в стиле давно прошедших, но призываемых к возвращению времён.

объектов жилого, социального, общественного, культурного, производственного и иного назначения с отступлением от нормативов градостроительного проектирования Московской области».

⁸ В отношении отвержения базовых норм федеральных законов показательной является содержащаяся в проекте норма, согласно которой муниципалитеты фактически понуждаются выполнять противоправные «требования», проистекающие из решений Градостроительного Совета Московской области: «*Органы местного самоуправления <...> в срок не более двух месяцев <...> вносят соответствующие изменения в Правила землепользования и застройки городского округа, поселения, а также в генеральный план городского округа, поселения в тех случаях, когда предполагаемое осуществление строительства или реконструкции объектов жилого, социального, общественного, культурного, производственного и иного назначения с отступлением от нормативов градостроительного проектирования Московской области влечёт изменение границ функциональных зон или границ территориальных зон и градостроительных регламентов».*

⁹ Заинтересованным в изучении этой темы можно порекомендовать «Азбуку градостроительного нормирования» на сайте Института экономики города: http://www.urbaneconomics.ru/texts.php?folder_id=9&mat_id=440&page_id=14399