

**ПРАВА НА ГОРОД:
ВЫБОР МЕЖДУ ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВОМ И ГРАДОРЕГУЛИРОВАНИЕМ**

Популярное объяснение смысла и последствий выбора между правовыми и неправовыми методами воздействия на развитие города с приложением пояснений и доказательств

Предлагаемый текст является в ряду иных текстов ещё одной попыткой содействовать приобретению правовой грамотности гражданами, профессионалами проектирования, представителями бизнеса и власти путём популярного изложения ответов на некоторые вопросы управления российскими городами – ответов на вопросы о том, как достигается/упраздняется согласие и как предотвращаются/порождаются конфликты в результате правильного/неправильного выбора между альтернативными системами градорегулирования [1]¹.

59. Вопросы о выборе прав на город: между градостроительством и градорегулированием

(вопрос о возникновении права в отношении города, вопрос о праве на «придомовое пространство», вопрос о праве бесплатного изменения вида разрешённого использования земельного участка, вопрос о гарантиях «неизъятия» земельных участков)

¹ Здесь и далее цифры в квадратных скобках указывают на примечания, размещённые в конце текста.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение

1. Выбор ответа на исходный, предопределяющий всё последующее вопрос (59.1): «право возникает когда?»

2. Вопрос (59.2) об альтернативах выбора между правом иметь и правом не иметь «придомовое пространство» (*предопределённые выбором ответа на исходный вопрос (59.1) противоположные ответы на вопрос о том, как межевать кварталы/микрорайоны - как образовывать земельные участки многоквартирных домов, или вопрос о том, с чего начинается реальная градостроительная политика*)

3. Вопрос (59.3) об альтернативах выбора между правом платного и правом бесплатного изменения видов использования земельных участков (*предопределённые выбором ответа на исходный вопрос (59.1) противоположные ответы на вопрос о том, устанавливать, или не устанавливать плату за изменения видов разрешённого использования земельных участков*)

4. Вопрос (59.4) об альтернативах выбора между правом иметь и правом не иметь гарантии «неизъятия» земельных участков (*предопределённые выбором ответа на исходный вопрос (59.1) противоположные ответы на вопрос о том, нужно ли и если «да» то, как отделять подлежащие изъятию для государственных или муниципальных нужд земельные участки от иных земельных участков – не подлежащих изъятию*)

5. Сведение в завершённое целое ответов на предшествующие вопросы: результат в виде альтернатив выбора реальной градостроительной политики

Заключение. Логика упразднения выбора права на город

Примечания

Введение

Каждый имеет право на город. У каждого имеется своё представление о городе и о своём праве на город. Есть право верховного администратора управлять городом, есть право горожанина на проживание-пребывание в городе, есть право застройщика строить в городе, есть право предпринимателя вести бизнес в городе, есть право собственника, арендатора иметь и использовать недвижимость в городе. Это разные, часто конфликтующие права. Право на право – это война? Да, война, но только в тех случаях, когда её возникновение не предотвращается заранее верховным правом – тем, что называется правовым градорегулированием, которое призвано обеспечить правовые механизмы для достижения баланса разнонаправленных интересов и конфликтующих прав.

«Война прав» может возникать даже и вопреки доброй воле, когда не продумывается честно и до предельного завершения ответ и последствия ответа на исходный вопрос применительно к городу: «право начинается когда?». На этот исходный вопрос есть два диаметрально противоположных ответа – две альтернативы. Принятие одного из двух возможных ответов на этот исходный вопрос неизбежно и надолго становится выбором одной из альтернативных систем управления, реально противостоящих друг другу - ещё не утвердившей себя системы зонально-правового градорегулирования и по инерции ещё господствующей и продолжающей утверждать себя в качестве незаменимой системы точно-административного градостроительства. Очевидно, что горожане не обязаны обременять себя размышлениями над этим как бы «абстрактным» исходным вопросом. Однако, всего лишь предавшись пассивному течению в потоке жизненных событий, горожане обрекают себя быть объектом, как правило, неосознаваемого насилия над ними – выбор произойдёт сам собой, за них и без них: будет предъявлен выбор как неотвратимо состоявшаяся без их участия данность, которой уже невозможно будет не подчиниться. Это в значительной мере уже и произошло с горожанами, но без их участия. Только

горожане этого ещё не осознали. Если всё же попытаться продумать ответ на поставленный вопрос, то можно будет понять, что зря горожане преждевременно и безропотно отказались от права выбора и фактически передали свой выбор другим – тем, кто обязан совершать выбор в силу должностных обязанностей.

В данной брошюре вопрос (59.1) «право возникает когда?» ставится как исходный. Ответ на него даётся сначала в принципиальном плане с тем, чтобы, показав, как выбор одного из альтернативных ответов надолго предопределяет всё последующее, развернуть его более подробно в ответах на иные вопросы о конкретных проблемных ситуациях и действиях в городе, а именно, в ответах на: вопрос (59.2) о том, как правильно/неправильно образуются земельные участки многоквартирных домов; вопрос (59.3) о том, должны, или не должны правообладатели недвижимости платить за изменения видов разрешённого использования недвижимости; вопрос (59.4) о том, как правильно/неправильно определяются границы земельных участков в случае их изъятия для государственных или муниципальных нужд. В конце текста суммируются ответы на указанные вопросы путём изложения фактически предопределённых последствий для города и горожан в случаях того, или другого выбора ответа на исходный вопрос (59.1) - «право возникает когда?».

Набор обсуждаемых в данном тексте вопросов мог бы быть совершенно другим: это не столь важно. Важно иное – чтобы не субъективные, но опирающиеся на беспристрастную логику ответы помогли приобрести понимание реального положения дел в городе с точки зрения его правового устройства и позиций его обитателей, а такое понимание способствовало бы улучшению ситуации в будущем.

Следует, всё же, спросить, по какому праву заводится разговор о каком-то выборе: разве законодательство до сих пор не определило оптимальным образом уже состоявшийся правильный выбор? Нет, не определило. Дело в том, что сфера градостроительства/градорегулирования в России вот уже почти четверть века находится в переходном состоянии между прежней системой и новой системой. Вот почему следует говорить о выборе, который ещё не состоялся окончательно и на который, может быть, ещё не поздно повлиять.

1. Выбор ответа на исходный, предопределяющий всё последующее вопрос (59.1): «право возникает когда?»

Подтверждённый теорией и практикой здравый смысл говорит, что имеются два источника возникновения права: 1) проистекающее из общественного договора право равных, и 2) проистекающее из силы право как возможность принуждать многих слабых одним сильным. Представление о двух источниках права воплощается в двух системах регулирования развития города. Согласно первому источнику возможность существования права определяется наличием предустановленных (заранее установленных) формализованных требований: если нет таких требований, то и нет права. Согласно второму источнику возможность существования права определяется наличием силы - наличием у верховного администратора полномочий действовать исключительно по своему разумению, не опираясь на предустановленные формализованные требования (по причине их отсутствия - отсутствия, обеспеченного намеренным отказом от их установления), определять сугубо индивидуальные строительные требования в отдельности для каждой точки городского пространства и для каждого субъекта персонально, но не заранее, а всегда - по мере возникновения желаний у инициаторов строительных преобразований, от случая к случаю.

Указанное раздвоение – это не абстракция, а реальность возникновения альтернативных представлений, которые неизбежно порождают альтернативные системы – систему зонально-правового градорегулирования (альтернатива А) и систему точечно-административного градостроительства (альтернатива Б). Рассмотрим, как это

происходит. Для этого здесь и далее будем использовать табличную форму, удобную для сопоставлений альтернатив.

Альтернативные ответы на исходный вопрос (59.1) «право возникает когда?»	
Ответы при выборе альтернативы А - системы зонально-правового градорегулирования	Ответы при выборе альтернативы Б - системы точечно-административного градостроительства
А1. Содержание ответа	Б1. Содержание ответа
<p>Право возникает тогда, когда заблаговременно подготовлены, утверждены и публично предъявлены для всеобщего применения формализованные требования как критерии для оценки дозволенности, недозволенности соответствующих строительных действий.</p>	<p>Право возникает тогда, когда у верховного администратора имеются полномочия действовать исключительно по своему разумению в порядке реализации абсолютного права, не опираясь на предустановленные формализованные требования по причине их отсутствия, обеспеченного намеренным отказом от их установления [2, 3, 4].</p>
<p>Как заблаговременно определяемые формализованные требования могут устанавливаться в отношении города? Очевидно, что:</p> <ul style="list-style-type: none"> • предустановленные формализованные требования невозможно указать ко всем «точкам» городского пространства, не выполнив их агрегирования – собирания в некоторые совокупности; • установить заблаговременно формализованные требования к городу можно никак иначе, как только применительно к различным частям города, то есть, к его территориальным зонам. <p>Не получается ли так, что подлинное право в отношении города может быть реализовано только посредством зонального подхода?</p> <p>Да, именно так: неизбежно зональный подход являет себя как неупразднимый универсальный способ ответственного и эффективного управления развитием города на основе права.</p>	<p>Как абсолютное право верховного администратора может, должно реализовываться? Согласно следующей неотвратимой логике:</p> <ul style="list-style-type: none"> • в порядке оправдания абсолютное право нуждается в камуфлирующем утверждении своей правомерности и неизбежности; • поэтому нужно создать такую ситуацию, когда документы, стесняющие абсолютное право, отсутствовали бы как можно дольше, а лучше – всегда, если же не удастся предотвратить их принятие, то надо выхолостить их так, чтобы всё-таки было сохранено абсолютное право верховного администратора; • посредством какой технологии должно быть обеспечено сокрытие факта наличия абсолютного права на город? Посредством прикрытия единственного субъекта-обладателя абсолютного права многими субъектами - посредством как бы коллегиальности: путём привлечения к принятию решений как можно большего количества специалистов, объединённых в различные комиссии, советы и прочие совещательные органы, продуцирующие субъективные по сути решения (поскольку в качестве истины по умолчанию признана аксиома о недопустимости заблаговременного введения формализованных требований-критериев – разрушителей абсолютного права), а субъективные решения

	должны выдаваться за объективные и беспристрастные в силу «обеспечения коллегиальности» [5].
<p>Таким образом, признание источником возникновения права предустановленных формализованных требований в отношении города неотвратно ведёт к признанию необходимости быть:</p> <ul style="list-style-type: none"> • тому, что на языке законов Российской Федерации называется градостроительным (территориальным) зонированием, воплощаемым в нормативных правовых актах органов местного самоуправления – в правилах землепользования и застройки; • системе зонально-правового градорегулирования. 	<p>Таким образом, фактическое признание абсолютного права верховного администратора в отношении города персонально решать судьбу каждой точки городского пространства (*) неизбежно требует утверждения и сохранения такого права путём постоянного откладывания сроков принятия публичных документов, в том числе правил землепользования и застройки, требует противиться принятию таких документов [5] ради утверждения системы точно-административного градостроительства.</p> <p>(*) Природа данного права такова, что его «абсолютность» никак не упраздняется ни его делегированием, ни «расщеплением», ни использованием коллегиальных способов принятия решений.</p>
A2. Обстоятельства выбора и субъекты выбора	B2. Обстоятельства выбора и субъекты выбора
<ul style="list-style-type: none"> • имеется «давление будущего на настоящее» - давление, в том числе, зафиксированное в федеральных законах, которые: <ul style="list-style-type: none"> ○ утверждают необходимость введения в практику управления градостроительного (территориального) зонирования – ключевого элемента системы зонально-правового градорегулирования [6]; ○ устанавливают правовые последствия, наступающие в случае непринятия правил землепользования и застройки (ПЗЗ) к определённому сроку – последствия в виде запрета выдавать разрешения на строительство при отсутствии ПЗЗ после установленного законом срока [7]; • осознание возможностей, открываемых зонально-правовым подходом, может повышать активность администраций городов, особенно тех, которые по объективным обстоятельствам отстают в конкурентной борьбе с иными городами, где посредством принятия ПЗЗ можно содействовать привлечению 	<ul style="list-style-type: none"> • имеется «давление прошлого на настоящее» - давление заинтересованных должностных лиц и ведомств, стремящихся в неизменном виде сохранить свои полномочия, устоявшиеся процедуры и возможность сохранения/увеличения количества сотрудников, причастных к подготовке многочисленных разрешений, количество которых не должно сокращаться [11]; • имеется неупразднимая склонность к авторитарному управлению, в том числе по причине отсутствия знаний и практических навыков целенаправленного построения эффективной системы зонально-правового градорегулирования в условиях рыночной экономики; • имеется охраняемая от посягательств со стороны новых веяний неготовность некоторой части профессионалов градостроительного проектирования к приобретению понимания и применению технологий правового градорегулирования, но зато имеется готовность дискредитировать «неведомые» технологии [12]; • имеется косвенное содействие со

<p>инвестиций в производство, обустройство городской недвижимости и развитие территории [8];</p>	<p>стороны федерального законодательства, не настаивающего на скорейшем переходе к правовым методам градорегулирования и не препятствующего демонтажу его правовых инструментов [13];</p>
<ul style="list-style-type: none"> • имеются «внешние» инвесторы, изыскивающие возможности нерискованного вложения средств в создание, прибыльную реализацию и эксплуатацию объектов недвижимости, когда упразднение соответствующих рисков обеспечивается гарантиями в части правового режима использования земельных участков, устанавливаемого правилами землепользования и застройки [8]; • имеются владельцы производственной недвижимости, нуждающиеся в правовых гарантиях, наличие которых определяет решение вопросов о будущем развитии принадлежащих им производственных объектов в различных случаях: <ul style="list-style-type: none"> ○ в случаях сохранения и развития производства на прежнем месте (с перепрофилированием, или без); ○ в случаях несоответствия производства градостроительным регламентам, установленным ПЗЗ – в случаях, побуждающих к преобразованиям (к перебазированию предприятия, его продаже новому собственнику, перепрофилированию предприятия и проч. [9]); • имеются строительные фирмы, стремящиеся к расширению географии своей активности, выходящие на новые региональные и местные рынки жилья; • имеются граждане – собственники недвижимости, заинтересованные в том, чтобы обезопасить принадлежащую им недвижимость от непредсказуемой строительной деятельности соседей, строителей, администрации [10]. 	<ul style="list-style-type: none"> • имеется незаинтересованность некоторых представителей строительного бизнеса в утверждении системы зонально-правового градорегулирования по причине стремления к поддержанию и расширению своего монопольного положения – стремления к сохранению в неизменном виде системы точечно-административного градостроительства; • не изжита индифферентность граждан по причинам: <ul style="list-style-type: none"> ○ неукоренённости местного самоуправления и самосознания собственников недвижимости; ○ отсутствия готовности и умения отстаивать свои имущественные права (в том числе и по причине их неосознания) прежде всего на стадии принятия законов и местных нормативных правовых актов [14]; ○ распространённости и «культивирования» правовой неграмотности в отношении градорегулирования [15]; • имеет место использование администрациями правовой неосведомлённости граждан и части профессионалов путём отвлечения их внимания от главного и насущного: <ul style="list-style-type: none"> ○ от фактического отсутствия документов градорегулирования (генерального плана, правил землепользования и застройки), что, якобы, не имеет большого значения [14, пункт 2]; ○ от фактов непредъявления предметов утверждения соответствующих документов при проведении публичных слушаний [15].
<p>Выбор первой альтернативы равнозначен выбору системы зонально-правового градорегулирования.</p>	<p>Выбор второй альтернативы равнозначен выбору системы точечно-административного градостроительства.</p>

Проведённое краткое сопоставление показывает, что имеет место противостояние двух альтернативных систем при том, что до сих пор не ясен исход этого противостояния как по причине неустойчивости федерального законодательства, так и по причине склонности к устоявшимся методам прямого администрирования в ущерб развитию методов правового регулирования [16].

Ответ на исходный вопрос ещё не завершён в части рассмотрения последствий принятого выбора, но он уже заведомо предопределяет многое последующее. Как? Об этом предстоит узнать в дальнейшем при рассмотрении некоторых иных вопросов из практики градорегулирования.

2. Вопрос (59.2) об альтернативах выбора между правом иметь и правом не иметь «придомовое пространство» (предопределённые выбором ответа на исходный вопрос (59.1) противоположные ответы на вопрос о том, как межевать кварталы/микрорайоны - как образовывать земельные участки многоквартирных домов, или вопрос о том, с чего начинается реальная градостроительная политика)

Город – это то, что надолго. Поэтому и право устанавливается с расчётом его длительного применения в отношении города. В частности, абсолютное право верховного администратора на город, не обременённое формальными требованиями-критериями, нуждается в длительном периоде поддержания неопределённости, поскольку без неопределённости такое право вообще существовать не может (см. ответ на исходный вопрос).

В то же время город – это упорядоченность, это определённость. Первый шаг к упорядоченности-определённости города – это достижение его «упакованности» посредством межевания. «Упакованность» - это такая сопряжённость всех земельных участков с расположенными на них объектами, которая не допускает хаоса, наличия «ничьей земли» - земли, не распределённой на земельные участки, имеющие конкретных правообладателей. «Упакованность» города является той элементарной основой для противодействия хаосу, опираясь на которую и отталкиваясь от которой только и можно выстраивать реальную и эффективную градостроительную политику. И напротив: нет такой «упакованности», нет целевой установки на её достижение, откладывается её достижение, значит, есть неопределённость, есть хаос, но зато нет, и не может быть реальной и эффективной градостроительной политики. Взамен могут провозглашаться декларации о наличии такой политики, которые, однако, обречены существовать на фоне реального вырождения декларируемой политики в антисистему спонтанных, хаотичных действий, которые в принципе не могут обеспечить необходимые городу преобразования, например, в части упорядочения его планировочной структуры посредством необходимого повышения плотности улично-дорожной сети, формирования квартальной застройки и проч. и проч.

Достижение, или не достижение «упакованности» города начинается с проведения, или не проведения межевания застроенных многоквартирными домами кварталов, микрорайонов с использованием, или не использованием рациональных подходов к такому межеванию. Ниже в таблице сопоставлены особенности этих подходов, предопределённые ранее рассмотренным выбором одного из двух ответов на исходный вопрос «право возникает когда?».

Альтернативные ответы на вопрос (59.2)	
Ответы при выборе альтернативы А – системы зонально-правового градорегулирования	Ответы при выборе альтернативы Б – системы точечно-административного градостроительства
А1. Содержание ответа на вопрос (59.2)	Б1. Содержание ответа на вопрос (59.2)
• (а) межевание кварталов, микрорайонов	• (а) межевание кварталов, микрорайонов

<p>– образование земельных участков многоквартирных домов (МКД) – это путь к упорядоченности-упакованности города, к ликвидации неопределённости – к созданию того, что определяет элементарную основу для реальной градостроительной политики в отношении преобразования и развития качественной городской среды;</p>	<p>– образование земельных участков многоквартирных домов (МКД) – это путь к упорядоченности-упакованности города, к ликвидации неопределённости – того, ликвидация чего подрывает основанную на абсолютном праве верховного администратора систему точно-административного градостроительства;</p>
<ul style="list-style-type: none"> • (б) в соответствии с позицией (а) и в силу принуждения логикой должны осуществляться следующие действия, а также должно происходить блокирование некоторых действий: 	<ul style="list-style-type: none"> • (б) в соответствии с позицией (а) и в силу принуждения логикой должны осуществляться следующие действия, а также должно обеспечиваться бездействие в следующих проявлениях:
<ul style="list-style-type: none"> ○ должны инициироваться решения (в том числе и на законодательном уровне), понуждающие завершить указанное межевание к некоторому фиксированному сроку, а также устанавливающие административные и правовые последствия за невыполнение таких требований [17]; 	<ul style="list-style-type: none"> ○ должны блокироваться решения (в том числе и на законодательном уровне), понуждающие завершить указанное межевание к некоторому фиксированному сроку, а также устанавливающие административные и правовые последствия за невыполнение таких требований [17];
<ul style="list-style-type: none"> ○ не должны совершаться действия по линии законодательства, связанные с: упразднением нормы, определяющей, что размеры земельных участков МКД должны определяться с учётом нормативов периода застройки [14, пункт 1]; не должны вводиться на региональном и местном уровнях нормативы, противоречащие указанной норме федерального закона [18]; 	<ul style="list-style-type: none"> ○ должны совершаться действия по линии законодательства, связанные с: упразднением нормы, определяющей, что размеры земельных участков МКД должны определяться с учётом нормативов периода застройки [14, пункт 1]; введением на региональном уровне нормативов, противоречащих указанной норме федерального закона [18];
<ul style="list-style-type: none"> ○ среди жителей – собственников квартир в МКД – не должна проводиться агитация за то, что для таких домов, якобы, выгодно иметь земельные участки малого размера (меньшего, чем это было предусмотрено нормативами периода застройки). Не должно умалчиваться о правах собственников квартир самостоятельно определять (в рамках градостроительного регламента) возможности использования принадлежащего им на правах общей долевой 	<ul style="list-style-type: none"> ○ среди жителей – собственников квартир в МКД – должна проводиться агитация за то, что для таких домов, якобы, выгодно иметь земельные участки малого размера (меньшего, чем это было предусмотрено нормативами периода застройки). При этом должно умалчиваться о правах собственников квартир самостоятельно определять (в рамках градостроительного регламента) возможности использования принадлежащего им на правах общей долевой

<p>собственности земельного участка (в том числе, в отношении озеленения, количества парковочных мест и проч.) – возможности, определяемые ПЗЗ, принятие которых должно состояться в первоочередном порядке. Не должно также умалчиваться о точечной уплотнительной застройки, возможность «неожиданного» появления которой будет обеспечиваться неправомерным уменьшением площади земельных участков МКД;</p>	<p>собственности земельного участка (в том числе, в отношении озеленения, количества парковочных мест и проч.) – возможности, определяемые ПЗЗ, решения в отношении принятия которых должны постоянно откладываться в бесконечно далёкое будущее [3]. Должно также умалчиваться о возможности «неожиданного» возникновения точечной уплотнительной застройки - возможности, обеспечиваемой неправомерным уменьшением площади земельных участков МКД (однако то, что в недавнем прошлом было неправомерным отныне стало правомерным благодаря законотворческим инициативам поборников альтернативы Б – см. пункт 1 примечания [14]);</p>
<p>○ в соответствии с вышеуказанными положениями должна подготавливаться документация по планировке территории с «полноразмерными» земельными участками МКД, с фиксацией красными линиями территорий общего пользования, включая озеленённые территории общего пользования – парки, скверы, набережные. При этом должна блокироваться возможность неправомерного образования «пустых» земельных участков для уплотнительной застройки за счёт неправомерного умаления площади земельных участков существующих МКД;</p>	<p>○ в соответствии с вышеуказанными положениями:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ должна подготавливаться документация по планировке территории с малыми, «урезанными» по площади земельными участками МКД, а также с «пустыми» земельными участками, которые в дальнейшем могут использоваться для уплотнительной застройки; ▪ должно распространяться не соответствующее действительности утверждение о том, что межевание во всех без исключения случаях «режет по живому» - упраздняет общие площадки; ▪ должен умалчиваться тот факт, что рациональное межевание «не режет по живому» площадки, совместно используемые жителями соседних МКД, но посредством установления частных сервитутов позволяет сохранить такое совместное использование без изменений и на будущее [19];
<p>○ указанная документация по планировке территории, в правовом отношении фиксируя статус-кво, будет блокировать</p>	<p>○ указанная документация по планировке территории, открывая дорогу для уплотнительной точечной застройки, фактически</p>

<p>уплотнительную точечную застройку, фактически будет открывать возможность формирования и реализации градостроительной политики, направленной на комплексные преобразования планировочной структуры города, включая жизненно необходимое уплотнение улично-дорожной сети и формирование квартальной застройки как базовой предпосылки для совершенствования городской среды [20]. С самого начала совершённая фиксация правового статус-кво сложившейся застройки предотвратит формирование гетерогенных строительных образований (смесей несопоставимого, разнохарактерного старого и нового в виде уплотнительной застройки), облегчит возможности для применения на последующих этапах правового института комплексного развития застроенных территорий.</p>	<p>будет блокировать возможность формирования и реализации градостроительной политики, направленной на комплексные преобразования планировочной структуры города, включая жизненно необходимое уплотнение улично-дорожной сети и формирование квартальной застройки как базовой предпосылки для совершенствования городской среды. С самого начала фактически принятый отказ от фиксации правового статус-кво сложившейся застройки будет способствовать формированию гетерогенных строительных образований (смесей несопоставимого, разнохарактерного старого и нового в виде уплотнительной застройки), заблокирует возможности для применения на последующих этапах правового института комплексного развития застроенных территорий.</p>
<p>A2. Обстоятельства выбора и субъекты выбора ответа на вопрос (59.2)</p>	<p>B2. Обстоятельства выбора и субъекты выбора ответа на вопрос (59.2)</p>
<p>Обстоятельства выбора – это то, что воздействует на субъектов выбора, предопределяет их позиции. В данном случае – это граждане, собственники квартир в МКД и представители администрации города</p>	<p>Обстоятельства выбора – это то, что воздействует на субъектов выбора, предопределяет их позиции. В данном случае – это граждане, собственники квартир в МКД и представители администрации города</p>
<p><i>Обстоятельства, воздействующие на граждан при выборе ответа на вопрос (59.2)</i></p>	<p><i>Обстоятельства, воздействующие на граждан при выборе ответа на вопрос (59.2)</i></p>
<ul style="list-style-type: none"> • наличие психологии и приобретённого разума собственников недвижимости, в том числе приобретённого умения мысленно взвешивать на одной чаше весов два противоположных фактора, определяющих то, что может состояться в будущем. Первый фактор: предположительные выгоды и потери от возможного уменьшения площади земельного участка в сравнении с 	<ul style="list-style-type: none"> • отсутствие, несформированность психологии собственников недвижимости, неумение мысленно взвешивать на одной чаше весов два противоположных фактора, определяющих то, что может состояться в будущем. Первый фактор: предположительные выгоды и потери от возможного уменьшения площади земельного участка в сравнении с площадью согласно нормативам периода

<p>площадью согласно нормативам периода застройки. Второй фактор: выгоды от возможности самостоятельно определять полноценное использование своего земельного участка МКД в соответствии с градостроительными регламентами в составе ПЗЗ, а также выгоды от появления правовых гарантий не уменьшения стоимости недвижимости и качества среды проживания посредством блокирования возможности уплотнительной застройки и создания дисбалансов, дефицита инфраструктурного обеспечения – социального, транспортного, инженерно-технического;</p>	<p>застройки. Второй фактор: потери от невозможности самостоятельно определять полноценное использование своего земельного участка МКД по причинам недостаточности его площади и отсутствия (по причине регулярного откладывания принятия) градостроительных регламентов в составе ПЗЗ, а также от потенциального падения стоимости жилой недвижимости и качества среды проживания по причине высокой вероятности появления точечной уплотнительной застройки и, соответственно, дисбалансов, дефицита инфраструктурного обеспечения (ввиду избыточной застройки) – социального, транспортного, инженерно-технического;</p>
<ul style="list-style-type: none"> • наличие элементарных правовых знаний из области градорегулирования и умение пользоваться этими знаниями при отстаивании своих имущественных прав; 	<ul style="list-style-type: none"> • отсутствие элементарных правовых знаний из области градорегулирования и, соответственно, незнание своих прав и неумение отстаивать свои имущественные права;
<ul style="list-style-type: none"> • прямое содействие со стороны администрации города тому, чтобы среди всех правообладателей недвижимости распространялась правовая грамотность относительно законов функционирования системы градорегулирования, поскольку наличие такой грамотности является залогом упорядоченности города и его устойчивого развития на основе функционирования системы зонально-правового градорегулирования. 	<ul style="list-style-type: none"> • косвенное содействие со стороны администрации города тому, чтобы состояние правовой неграмотности населения сохранялось, поскольку оно содействует непониманию происходящего и поддерживает пассивность, благодаря которым не выдвигаются требования предъявить формализованные критерии градорегулирования и защищается от преобразований система точечно-административного градостроительства.
<p><i>Обстоятельства, воздействующие на представителей администрации при выборе ответа на вопрос (59.2)</i></p>	<p><i>Обстоятельства, воздействующие на представителей администрации при выборе ответа на вопрос (59.2)</i></p>
<ul style="list-style-type: none"> • (а) имеется осознанная необходимость остановить «бег по замкнутому кругу» - перестать быть заложниками безвыходной ситуации, определяемой одновременным сочетанием двух взаимосвязанных положений (б) и (в) – см. ниже; 	<ul style="list-style-type: none"> • (а) имеется осознанная, или неосознанная необходимость продолжать «бег по замкнутому кругу» - продолжать оставаться заложниками безвыходной ситуации, определяемой одновременным сочетанием двух взаимосвязанных положений (б) и (в) – см. ниже;
<ul style="list-style-type: none"> • (б) имеется осознанная необходимость отказаться от прежних квазиправовых методов и перейти на правовые методы градорегулирования: <ul style="list-style-type: none"> ○ перестать воспроизводить инерцию 	<ul style="list-style-type: none"> • (б) имеется инерция саморазвёртывания такого механизма управления, который ориентирован на изыскание возможностей для точечного заполнения «пустот» (прежде всего в жилой

<p>точечного заполнения «пустот» (прежде всего в жилой застройке, в отношении которой культивировалось представление о, якобы, всегда существующей в наличии для нового строительства «ничьей» земли), - заполнения, к которому также понуждали строительные фирмы, отвечающие на мощное давление со стороны неудовлетворённого спроса на жильё и склонные к фрагментарным, внесистемным решениям в отношении города;</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ установить правовые ограничители, препятствия для неоправданного уплотнения сложившейся застройки путём завершения межевания территорий, застроенных многоквартирными домами, и принятия градостроительных регламентов в составе правил землепользования и застройки; 	<p>застройке, в отношении которой культивируется представление о, якобы, всегда существующей в наличии для нового строительства «ничьей» земли), - заполнения, к которому также понуждают строительные фирмы, отвечающие на мощное давление со стороны неудовлетворённого спроса на жильё и склонные к фрагментарным, внесистемным решениям в отношении города, при фактическом отрицании со стороны администрации необходимости установить правовые ограничители для неоправданного уплотнения: завершить справедливое межевание территорий, застроенных многоквартирными домами, и ввести в действие градостроительные регламенты - принять правила землепользования и застройки;</p>
<ul style="list-style-type: none"> • (в) имеется осознанная необходимость выработать и последовательно осуществлять реальную градостроительную политику, направленную на комплексные структурно-качественные преобразования города путём: 	<ul style="list-style-type: none"> • (в) фактическое отсутствие реальной градостроительной политики (несмотря на наличие соответствующих деклараций), направленной на комплексные структурно-качественные преобразования, - отсутствие, проявляемое в виде:
<ul style="list-style-type: none"> ○ создания ситуации «упакованности» города, включая правовую защиту от застройки озеленённых территорий общего пользования посредством установления красных линий и проведения государственного кадастрового учёта земельных участков в составе территорий общего пользования; ○ принятия градостроительных регламентов в составе ПЗЗ; ○ осуществления на основе «упакованности» города перехода к использованию правовых институтов развития застроенных территорий – к комплексным преобразованиям кварталов, микрорайонов, застроенных многоквартирными домами, включая преобразования улично-дорожной сети посредством увеличения её плотности, создания качественно новой квартальной застройки 	<ul style="list-style-type: none"> ○ фактического отказа от комплексных преобразований кварталов, микрорайонов МКД – отказа, неотвратимо предопределённого ошибочным выбором, - тем, что собственникам квартир не предоставлена им «причитающаяся» земля, за счёт чего намеренно образуется как бы «лишняя земля» для обеспечения возможности продолжать точно-хаотично уплотнять застройку; в результате формируются массивы территорий «разношёрстной» гетерогенной застройки, в отношении которых фактически уничтожается сама возможность осуществлять не точечные, но комплексные преобразования (включая уничтожение возможности уплотнять улично-дорожную сеть и проч.); ○ фактического отказа от подготовки и принятия ПЗЗ [3]; ○ фактического отказа от концентрации усилий и средств на комплексных структурно-качественных преобразованиях города ради точечных вторжений в сложившуюся застройку и ради освоения неосвоенных «целинных земель»
<p>А3. Последствия выбора ответа на</p>	<p>Б3. Последствия выбора ответа на вопрос</p>

вопрос (59.2)	(59.2)
Последствия для граждан – баланс утрат и приобретений:	Последствия для граждан - баланс утрат и приобретений:
<ul style="list-style-type: none"> • Возможные утраты при первом выборе по сравнению со вторым выбором: вероятность некоторого увеличения в будущем выплачиваемого земельного налога(*) по причине передачи собственникам квартир в их общую долевую собственность полноценных по размерам земельных участков МКД <p>(*) В настоящее время указанный налог не взимается (см. пункт 6 части 2 статьи 389 Налогового кодекса РФ)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Возможные выгоды и псевдовыгоды при втором выборе по сравнению с первым выбором: вероятность некоторого уменьшения в будущем величины выплачиваемого земельного налога(*) по причине «недодачи земли» собственникам квартир <p>(*) В настоящее время указанный налог не взимается (см. пункт 6 части 2 статьи 389 Налогового кодекса РФ)</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Выгоды при первом выборе по сравнению со вторым выбором: 	<ul style="list-style-type: none"> • Утраты при втором выборе по сравнению с первым выбором:
<ul style="list-style-type: none"> ○ выгоды ввиду возможности полноценного использования земельного участка МКД по причине его «неурезанной» площади; ○ выгоды, обусловленные ликвидацией рисков неожиданного появления уплотнительной точечной застройки по причине упразднения искусственно создаваемой «лишней земли» за счёт образования полноценных по площади земельных участков МКД – за счёт обеспечения «упакованности» кварталов, микрорайонов и города в целом; ○ выгоды в виде сохранения, повышения реальной рыночной стоимости квартир по причинам: <ul style="list-style-type: none"> ▪ образования полноценного по размерам земельного участка МКД; ▪ существования МКД в «нормальном» окружении – без точечной уплотнительной застройки; ▪ недопущения дисбалансов, нехватки инфраструктурного обеспечения путём ликвидации рисков появления точечной уплотнительной застройки, на которую не рассчитана существующая инфраструктура. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ утрата возможности полноценного использования земельного участка МКД по причине его «урезанной» площади; ○ утраты, обусловленные созданием рисков неожиданного появления уплотнительной точечной застройки по причине образования как бы «лишней» земли за счёт искусственного уменьшения площади земельных участков существующих МКД; ○ утраты в виде снижения рыночной стоимости квартир по причинам: <ul style="list-style-type: none"> ▪ образования неполноценного по размерам земельного участка МКД; ▪ создания реальных рисков появления рядом с МКД ранее не предусмотренных зданий, построенных в порядке точечной уплотнительной застройки; ▪ возникновения инфраструктурных дисбалансов ввиду появления дополнительного контингента жителей: недостатка мест в детских садах, школах, поликлиниках; недостатка парковочных мест; необходимости дополнительно платить за хранение личных автомобилей на чужой территории - за пределами своего «урезанного» земельного участка МКД.

Последствия для профессионалов градостроительного проектирования:	Последствия для профессионалов градостроительного проектирования:
<ul style="list-style-type: none"> • приобретает понимание объективно необходимого – того, что: <ul style="list-style-type: none"> ○ реальные градостроительные процессы не происходят без участия правообладателей недвижимости; ○ такое участие может происходить только на основе права - принципа справедливости, соблюдения прав и баланса интересов; 	<ul style="list-style-type: none"> • искусственное уменьшение размеров земельных участков МКД по отношению к нормальной ситуации (которая когда-то моделировалась в период проектирования застройки) – это нечто иное, как деструкция, разрушение нормального положения дел. Планировщик, понуждаемый осуществлять деструктивные действия при межевании территорий, застроенных МКД, обречён расплачиваться за это снижением уровня профессиональной квалификации;
<ul style="list-style-type: none"> • справедливое участие правообладателей недвижимости в обсуждаемых градостроительных процессах, связанных с межеванием, – это: <ul style="list-style-type: none"> ○ первоначальная фиксация статус-кво: юридическое дооформление тех прав, которые фактически возникли в период застройки квартала, микрорайона, - образование полноценных земельных участков МКД; ○ последующее дифференцированное отношение к различным видам городских образований: подлежащих сохранению в исходном виде и подлежащих комплексному (не точечно-уплотнительному) преобразованию, в том числе, кардинальному – в части уплотнения улично-дорожной сети, образования квартальной застройки посредством использования правовых институтов развития застроенных территорий. 	<ul style="list-style-type: none"> • обречена быть нерациональной, влекущей за собой негативные последствия такая технология градостроительного проектирования, которая начинается с деструкции (в виде «урезания» нормативно необходимого) и требует её продолжения – требует последующего ещё более масштабного распространения деструкции в виде хаотичного заполнения специально и искусственно созданных «пустот» необязательными объектами; • нерациональная технология в виде исходной деструкции, порождающей импульсы распространения цепной реакции последующих деструктивных действий, в принципе не способна повышать профессиональные умения специалистов градостроительного проектирования. Напротив: такая технология неотвратимо ведёт к дисквалификации, основанной на необязательном культивировании непонимания причин и закономерностей развёртывания градостроительных процессов.
Последствия для власти	Последствия для власти
<ul style="list-style-type: none"> • (а) поскольку реализуется целевая установка на образование «полноценных» земельных участков МКД, то упраздняются для администрации риски, которые могли бы возникнуть ввиду недовольства горожан «недодачей» принадлежащей им земли – земельных участков МКД; 	<ul style="list-style-type: none"> • (а) имеются высокие риски возникновения у горожан адресуемого администрации недовольства «недодачей» принадлежащей им земли – земельных участков МКД;
<ul style="list-style-type: none"> • (б) власть обречена реализовывать 	<ul style="list-style-type: none"> • (б) в силу (а) власть обречена снижать

<p>определённые ею целевые установки следующими способами:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ путём разъяснения гражданам правильности проводимой политики при одновременной активизации работ в части ликвидации правовой неграмотности граждан в области градорегулирования; ○ путём образования «нормальных» земельных участков МКД в размерах, определённых нормативами периода застройки (см. пункт 1 примечания [14]); ○ путём принятия на себя обязательств «упаковать» город - обязательств провести и завершить к определённому сроку межевание кварталов, микрорайонов МКД; ○ путём подготовки и проведения в жизнь основанной на «упакованности» города реальной градостроительной политики, направленной на использование правовых механизмов преобразования застроенных территорий, в том числе в отношении совершенствования улично-дорожной сети (её уплотнения), формирования квартальной застройки; 	<p>для себя риски следующими способами:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ путём усиления агитационной работы по разъяснению гражданам правильности проводимой градостроительной политики при одновременной «активизации бездействия» в части ликвидации правовой неграмотности граждан в области градорегулирования, поскольку приобретение грамотности адресуемые власти требования формализовать критерии управления – требования, выполнение которых равнозначно упразднению системы точечно-административного градостроительства, чему власть обречена противиться; ○ путём упразднения из федерального закона той нормы, которая понуждала власть образовывать «нормальные» земельные участки МКД в размерах, определённых нормативами периода застройки (см. пункт 1 примечания [14]); ○ путём отказа от принятия обязательств «упаковать» город к определённому сроку при одновременной реализации противоположного подхода как отклика на предложения внедриться уплотнением в искусственно созданные недодачей земли «пустоты» в сложившейся застройке;
<ul style="list-style-type: none"> • (в) в силу (а) и (б) будет обеспечена без ненужного затягивания сроков «упакованность» города. Это именно то, что нужно для: <ul style="list-style-type: none"> ○ перехода к реальной градостроительной политике по эффективному и качественному преобразованию застроенных территорий; ○ перехода на новый уровень законодательного обеспечения градостроительной деятельности в контексте совершенствования иных видов законодательства, 	<ul style="list-style-type: none"> • (в) в силу (а) и (б) будет обеспечиваться сохранение на неопределённо долгое время ситуации «неупакованности» города. Это именно то, что нужно для убеждения граждан в необходимости применения абсолютного права верховного должностного лица в системе точечно-административного градостроительства. Эта ситуация будет понуждать к ужесточению противодействия институту градостроительного зонирования (устанавливающего формализованные градостроительные регламенты в составе

<p>поскольку закрепление базовых основ градорегулирования открывает дорогу для применения новых, более «тонких» правовых инструментов, используемых для совершенствования города [21].</p>	<p>правил землепользования и застройки - ПЗЗ), противодействия в виде: регулярных отсрочек в неопределённо далёкое будущее принятия ПЗЗ, а ещё лучше – в виде законодательной отмены необходимости принятия таких правил, либо выхолащивания их правового содержания [22].</p>
<p>Последствия для города в целом:</p>	<p>Последствия для города в целом:</p>
<ul style="list-style-type: none"> • (а) целевое достижение «упакованности» города, равнозначное предотвращению хаотичной точечно-уплотнительной застройки, открывает новые возможности для осуществления в будущем комплексных преобразований кварталов, микрорайонов МКД – преобразований, в том числе относящихся к уплотнению улично-дорожной сети, формированию квартальной застройки, совершенствованию качества городской среды в целом; • (б) в силу положения (а), обеспечивающего расширение возможностей для комплексных преобразований застроенных территорий, со временем будут улучшаться функциональные и средовые характеристики города при возрастании его разнообразия на общегородском уровне в сочетании с утверждением локальной однородности, что важно для профилактики возникновения социальных конфликтов среди различных групп горожан. 	<ul style="list-style-type: none"> • (а) фактический отказ от достижения «упакованности» города, равнозначный открытию новых ещё более масштабных возможностей для хаотичной точечно-уплотнительной застройки, блокирует возникновение правовых, экономических и иных условий для осуществления в будущем комплексных преобразований кварталов, микрорайонов МКД – преобразований, в том числе относящихся к уплотнению улично-дорожной сети, формированию квартальной застройки нового типа, совершенствованию качества городской среды в целом; • (б) в силу положения (а), обеспечивающего сужение возможностей для комплексных преобразований застроенных территорий, со временем будут ухудшаться функциональные характеристики города при возрастании его локальной разнородности-раздробленности, что будет содействовать возрастанию локальных социальных конфликтов [23].

3. Вопрос (59.3) об альтернативах выбора между правом платного и правом бесплатного изменения видов использования земельных участков (предопределённые выбором ответа на исходный вопрос (59.1) противоположные ответы на вопрос о том, устанавливать, или не устанавливать плату за изменения видов разрешённого использования земельных участков)

Федеральными законами определено нечто чрезвычайно важное для правообладателей недвижимости: использование земельных участков осуществляется в соответствии с их правовым режимом, основой которого является градостроительный регламент в составе правил землепользования и застройки (ПЗЗ); любой вид разрешенного использования из предусмотренных ПЗЗ видов выбирается самостоятельно, без дополнительных разрешений и процедур согласования [24].

В практике градорегулирования возник следующий вопрос: должен ли, или не должен оплачиваться в пользу администрации правообладателем недвижимости им самостоятельно совершаемый выбор? Противоположные ответы даются на этот вопрос.

Посмотрим, почему так происходит, и к каким последствиям приводят противоположные ответы.

Альтернативные ответы на вопрос (59.3)	
Ответы при выборе альтернативы А – системы зонально-правового градорегулирования	Ответы при выборе альтернативы Б – системы точечно-административного градостроительства
А1. Содержание ответа на вопрос (59.3)	Б1. Содержание ответа на вопрос (59.3)
Нельзя брать с правообладателей земельных участков плату за изменение одного вида на другой вид разрешённого использования недвижимости по следующим содержательным и формально-юридическим причинам:	Можно и нужно брать с правообладателей земельных участков плату за изменение одного вида на другой вид разрешённого использования недвижимости по следующей причине:
<ul style="list-style-type: none"> • такое изменение обусловлено желанием использовать земельный участок более эффективно, чем прежде; 	<ul style="list-style-type: none"> • хотя такое изменение обусловлено желанием использовать земельный участок более эффективно, чем прежде;
<ul style="list-style-type: none"> • более эффективное использование земельного участка обоюдовыгодно: выгодно и правообладателю, и администрации, поскольку она свою выгоду капитализирует потом - в виде возрастающих поступлений от налогов; 	<ul style="list-style-type: none"> • хотя более эффективное использование земельного участка обоюдовыгодно: выгодно и правообладателю, и администрации, поскольку она свою выгоду капитализирует потом - в виде возрастающих поступлений от налогов;
<ul style="list-style-type: none"> • ввиду двухсторонней выгоды не следует препятствовать реализации указанного желания правообладателя, поскольку такое препятствование – это: <ul style="list-style-type: none"> ○ принесение вреда самому себе - неразумное сдерживание экономической активности частных лиц; ○ двойное налогообложение: «налогообложение намерений» инвестирования в недвижимость в виде одноразовой выплаты за изъявление намерения – раз, плюс текущее налогообложение недвижимости по результатам произведённых изменений – два; 	<ul style="list-style-type: none"> • хотя и не следует ввиду двухсторонней выгоды препятствовать реализации указанного желания, поскольку такое препятствование – это: <ul style="list-style-type: none"> ○ принесение вреда самому себе - неразумное сдерживание экономической активности частных лиц; ○ двойное налогообложение: «налогообложение намерений» инвестирования в недвижимость в виде одноразовой выплаты за изъявление намерения – раз, плюс текущее налогообложение недвижимости по результатам произведённых изменений – два;
<ul style="list-style-type: none"> • не должно нарушать требования федерального законодательства, запрещающего назначать указанную плату в виде предоставления «государственной, муниципальной услуги» [25]. 	<ul style="list-style-type: none"> • всё же лучше брать (чем не брать) указанную плату, поскольку: лучше брать плату два раза, чем один раз; нет, якобы, со стороны федерального законодательства прямого запрета назначать указанную плату в виде предоставления «государственной, муниципальной услуги»; если, якобы, нет запрета, то можно «брать» [25].
А2. Обстоятельства выбора и субъекты выбора ответа на вопрос (59.3)	Б2. Обстоятельства выбора и субъекты выбора ответа на вопрос (59.3)
<i>Местная власть:</i>	<i>Местная власть:</i>

<ul style="list-style-type: none"> • давно сделала то, что согласно федеральным законам должна была сделать, - подготовила и приняла ПЗЗ, активно их применяет; • руководствуется нормами федерального законодательства, согласно которому правообладатели земельных участков имеют не обусловленное дополнительными согласованиями и разрешениями право выбора между различными видами разрешённого использования, определёнными градостроительными регламентами в составе ПЗЗ, при том, что такое право выбора реализуется без предоставления единовременных выплат в пользу бюджета в виде как бы платы за предоставление «государственных, муниципальных услуг», поскольку в данном случае отсутствует сам факт наличия таких услуг и, соответственно, факт их предоставления, что определено нормами федеральных законов [25]; • обеспечивает условия для развития территории не путём «двойного налогообложения» субъектов предпринимательской деятельности, но путём предоставления им возможности активизировать свою деятельность в рамках реальной свободы выбора, допускаемой градостроительными регламентами, представленными в составе ПЗЗ; • не стремится создать себе «дополнительные выгоды» за счёт давления на частный бизнес способами, входящими в противоречие с федеральными законами [25]. 	<ul style="list-style-type: none"> • не сделала того, что давно должна была сделать, - не подготовила и не приняла ПЗЗ [7]; • «вдохновляется» нетребовательностью федеральных законов, которые из года в год передвигают в далёкое и неопределённое будущее требование принять к определённому сроку ПЗЗ [7]; • «вдохновлённая» указанными обстоятельствами приобретает непоколебимую уверенность в том, что можно зарабатывать на своей собственной бездеятельности - на том, что ею не сделанное (не установление в составе ПЗЗ видов разрешённого использования, которые согласно части 4 статьи 37 Градостроительного кодекса РФ выбираются самостоятельно правообладателями земельных участков, без испрашивания дополнительных согласований и разрешений [24]) можно превратить в источник зарабатывания денег – источник пополнения бюджета путём противоправного понуждения правообладателей земельных участков к соответствующим выплатам; • не может не сознавать юридическую и этическую ущербность затеянного ею мероприятия, поэтому, чтобы уменьшить свои риски, должна подготовить и принять соответствующие нормативные правовые акты, как бы легализующие эти мероприятия, несмотря на их противоречие федеральным законам [26]; • вопреки имеющимся декларациям фактически противодействует (неверным решением данного вопроса) созданию атмосферы доверия и взаимодействия власти и бизнеса в вопросах развития территорий.
<p><i>Правообладатели земельных участков, инвесторы</i></p>	<p><i>Правообладатели земельных участков, инвесторы</i></p>
<p>Созданная правовая ситуация содействует появлению правообладателей, инвесторов трёх типов:</p> <ul style="list-style-type: none"> • «пассивные правообладатели» - те, которые, сознавая наличие у них правовых гарантий в виде градостроительных регламентов в составе ПЗЗ, продолжают осуществлять свою предпринимательскую деятельность в 	<p>Созданная неправовая ситуация содействует появлению правообладателей, инвесторов трёх типов:</p> <ul style="list-style-type: none"> • «пассивные правообладатели» - те, которые отказываются от преобразований недвижимости по причине хлопотности и дороговизны при признании несправедливости ситуации, когда нужно противоправно платить за возникновение лишь самого намерение

<p>предустановленных пределах;</p> <ul style="list-style-type: none"> • «активные и покорные правообладатели, инвесторы» - те, которые, сознавая наличие у них правовых гарантий в виде градостроительных регламентов в составе ПЗЗ, ещё более развивают свой бизнес, в том числе посредством свободного изменения видов разрешённого использования недвижимости и наращивания её параметров (без получения дополнительных разрешений и согласований в отношении подтверждения самого права такие изменения производить, соблюдая требования законодательства); • «активные внешние инвесторы» - те, которые изыскивают в разных городах возможности вложения в недвижимость, сопоставляя наличие правовых гарантий в виде ПЗЗ, размеры предполагаемых издержек и доходов; это те инвесторы, которые в случае обнаружения дополнительных издержек избирают другие города – приходят с инвестициями в те регионы, где имеются ПЗЗ и отсутствует необходимость неправомерно платить за наличие желания инвестировать в развитие недвижимости. 	<p>действовать;</p> <ul style="list-style-type: none"> • «активные и покорные правообладатели, инвесторы» - те, которые осуществляют преобразования, сознавая неправомерность взимания с них выплат, но их предоставляющих по тому принципу, что противостоять власти «себе дороже», тем более, что издержки бизнеса всегда будут переведены в надбавки стоимости продаваемой продукции и предоставляемых гражданам услуг – будут оплачены потребителями, в конечном итоге - гражданами; • «активные внешние инвесторы» - те, которые изыскивают разные места в разных городах для возможного вложения в недвижимость, сопоставляя наличие правовых гарантий в виде ПЗЗ, размеры предполагаемых издержек и доходов, это те инвесторы, которые, в случае обнаружения дополнительных издержек избирают другие места – уходят из региона, либо не приходят в него с инвестициями, предпочитая другие места – те регионы, где имеются ПЗЗ и отсутствует необходимость неправомерно платить за наличие желания инвестировать в развитие недвижимости.
<p>А3. Последствия выбора ответа на вопрос (59.3)</p>	<p>Б3. Последствия выбора ответа на вопрос (59.3)</p>
<p><i>Последствия для граждан:</i></p>	<p><i>Последствия для граждан:</i></p>
<ul style="list-style-type: none"> • не возникает для граждан необходимости оплачивать дополнительное возрастание стоимости продукции (в том числе строительной - квартир) и услуг – возрастание, обусловленное дополнительными выплатами производителями, инвесторами в бюджет за их желание изменять виды разрешённого использования земельных участков, то есть, за желание инвестировать в производство через преобразование, развитие недвижимости. 	<ul style="list-style-type: none"> • фактически имеет место навязанная властью гражданам необходимость оплачивать дополнительное возрастание стоимости продукции (в том числе строительной - квартир) и услуг – возрастание, обусловленное дополнительными выплатами производителями, инвесторами в бюджет за их желание изменять виды разрешённого использования земельных участков, то есть, за желание инвестировать в производство через преобразование, развитие недвижимости.
<p><i>Последствия для власти в регионах, городах «второго ряда» (в сопоставлении с регионами, городами-лидерами)</i></p>	<p><i>Последствия для власти в регионах, городах-лидерах (в сопоставлении с регионами, городами «второго ряда»)</i></p>
<ul style="list-style-type: none"> • (а) может возникнуть у представителей власти в регионах и городах «второго 	<ul style="list-style-type: none"> • (а) может возникнуть кратковременная ситуация, когда в сопоставлении с

<p>ряда» отражающее реальное положение дел понимание того, что:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ практикуемая в городах-лидерах система точечно-административного градостроительства, не являясь лучшей, тормозит их развитие; ○ можно и нужно воспользоваться этой ситуацией и попытаться вырваться вперёд в конкурентной борьбе городов посредством утверждения эффективной системы зонально-правового градорегулирования; • (б) в краткосрочной перспективе по мере воплощения в жизнь указанного понимания может возникнуть двойственная ситуация, когда одновременно будет наблюдаться: <ul style="list-style-type: none"> ○ развёртывание эффективно функционирующей правовой системы; ○ давление со стороны власти в городах-лидерах в части дискредитации правовой системы в пользу квазиправовой системы, в том числе, по причине необходимости «унификации законодательства»; • (в) в средне- и долгосрочной перспективе: <ul style="list-style-type: none"> ○ либо будет продемонстрирован успех правовой системы; ○ либо обнаружится факт попадания в тупик в результате движения по квазиправовому пути, и с очевидностью обнаружится необходимость возвращения на некогда отвергнутый правовой путь. 	<p>регионами, городами «второго ряда» в регионах и городах-лидерах (в силу их существенного экономического превосходства) не проявятся с очевидностью имеющиеся там высокие издержки для инвестирования, что может стать неким оправданием на краткое время «правоты» принятой квазиправовой системы;</p> <ul style="list-style-type: none"> • (б) фактор (а) может стать соблазном для использования его аргументом в пользу утверждения мнимых преимуществ квазиправовой системы и мнимой необходимости упразднения «менее эффективной» правовой системы, связанной с применением механизмов градостроительного зонирования – ПЗЗ; • (в) в средне- и долгосрочной перспективе законы права и экономики неотвратимо проявятся также и в том отношении, что выстраивание дополнительных барьеров для бизнеса (в виде выплат за желание изменять виды разрешённого использования недвижимости) не могут не привести к замедлению экономического развития региона; • (г) с запозданием, но неотвратимо придёт понимание необходимости вернуться к некогда отвергнутым методам правового градорегулирования, но может оказаться, что такое возвращение уже некому будет осуществить по причине невосполнимой утраты профессиональных кадров градостроительного проектирования; • (д) указанные последствия останутся безответными в том смысле, что: <ul style="list-style-type: none"> ○ за них некому будет отвечать по принципу «власть управляет, но за последствия не отвечает»; ○ по прошествии времени окончательно забудется то, что было ранее, включая некогда безответно совершенные ошибки.
<p>Последствия для инвестиционного климата:</p>	<p>Последствия для инвестиционного климата:</p>
<ul style="list-style-type: none"> • поскольку в соответствии с федеральными законами не взимается плата за изменение вида разрешённого использования земельных участков, то и не возникает дополнительной финансовой нагрузки на бизнес и дополнительного административного 	<ul style="list-style-type: none"> • плата за изменение вида разрешённого использования земельных участков, помимо её неправомерности, является дополнительной финансовой нагрузкой на бизнес и дополнительным административным барьером, что не может не сказаться негативно на

барьера, что не может не сказаться положительно на инвестиционном климате в регионе, городе.	инвестиционном климате в регионе, городе.
--	---

4. Вопрос (59.4) об альтернативах выбора между правом иметь и правом не иметь гарантии «неизъятия» земельных участков (предопределённые выбором ответа на исходный вопрос (59.1) противоположные ответы на вопрос о том, нужно ли и если «да» то, как отделять подлежащие изъятию для государственных или муниципальных нужд земельные участки от иных земельных участков – не подлежащих изъятию)

Город – это место взаимодействия. Всех со всеми. Критически важным является взаимодействие власти и правообладателей недвижимости. В самом упрощённом виде оно выглядит так:

- (а) власть обеспечивает создание инфраструктуры и устанавливает правовые гарантии для правообладателей недвижимости;
- (б) правообладатели недвижимости, пользуясь правовыми гарантиями и возможностями инфраструктуры, живут в городе, осуществляют экономическую деятельность, платят налоги власти (которая обеспечивает то, что обозначено как (а), чтобы правообладатели недвижимости активизировали свою экономическую деятельность (б), возрастающие объёмы которой увеличивали бы возможности власти создавать условия (а) для возрастания деятельности (б)).

Такова «циклическая формула» рациональной экономической жизни в городе, роста благосостояния горожан, улучшения качества городской среды.

Власть и правообладатели недвижимости зависят друг от друга. Такая зависимость предполагает уважительное отношение друг к другу. Наглядным образом проявляется наличие/отсутствие такой уважительности в случаях, когда власть, планируя и осуществляя строительство линейного объекта (скажем, всем необходимой дороги), сталкивается с необходимостью изъятия для государственных или муниципальных нужд принадлежащих частным лицам земельных участков. Уважительность означает, в частности, предъявление юридически значимых гарантий относительно того, что параллельно с действиями по необходимому изъятию одной недвижимости, расположенной по одну сторону от соответствующей границы, будет другая недвижимость, расположенная по другую сторону этой границы, - недвижимость, которая изыматься не будет, и будет возможность, не рискуя «пустить на ветер» свои финансовые вложения и потерять саму недвижимость, продолжать строить – развивать и обустраивать соответствующую территорию.

Посмотрим, как обнаруживает себя эта уважительность в практике применения противоположных систем – системы зонально-правового градорегулирования и системы точно-административного градостроительства.

Альтернативные ответы на вопрос (59.4)	
Ответы при выборе альтернативы А – системы зонально-правового градорегулирования	Ответы при выборе альтернативы Б – системы точно-административного градостроительства
А1. Содержание ответа на вопрос (59.4)	Б1. Содержание ответа на вопрос (59.4)
<ul style="list-style-type: none"> • (а) технология планирования размещения линейных объектов (например, дорог) должна включать следующие этапы: <ul style="list-style-type: none"> ○ территориальное планирование; ○ планировка территории; ○ принятие решения (в необходимых случаях) об изъятии недвижимости 	<ul style="list-style-type: none"> • (а) технология планирования размещения линейных объектов (например, дорог) должна включать следующие этапы: <ul style="list-style-type: none"> ○ территориальное планирование; ○ планировка территории; ○ принятие решения (в необходимых случаях) об изъятии

<p>для государственных или муниципальных нужд;</p>	<p>недвижимости для государственных или муниципальных нужд;</p>
<ul style="list-style-type: none"> • (б) с правовой точки зрения оптимальный документ территориального планирования в части планирования размещения линейных объектов (например, дорог) – это: <ul style="list-style-type: none"> ○ документ, на картах которого зафиксированы границы зон планируемого размещения соответствующих линейных объектов (далее также – границы ЗПР) [27]; 	<ul style="list-style-type: none"> • (б) с позиции точечно-административного градостроительства документ территориального планирования в части планирования размещения линейных объектов (например, дорог) – это [29]: <ul style="list-style-type: none"> ○ документ, на картах которого не должны фиксироваться границы зон планируемого размещения соответствующих линейных объектов (далее также – границы ЗПР), поскольку достаточно предъявлять лишь отображение планируемого расположения таких объектов – отображение, которое не имеет юридического значения и юридических последствий [27];
<ul style="list-style-type: none"> ○ документ, в котором границы ЗПР имеют следующее юридическое значение [28]: <ul style="list-style-type: none"> ▪ только в пределах границ ЗПР допускается изъятие; ▪ вне границ ЗПР изъятие не допускается, то есть, фактически устанавливаются правовые гарантии «неизъятия»; ▪ только в пределах границ ЗПР допускается определять, уточнять границы земельных участков, образуемых для размещения линейных объектов на месте существующих и подлежащих изъятию объектов недвижимости; ▪ такое определение, уточнение в отношении границ земельных участков производится на следующем этапе посредством подготовки документации по планировке территории, выполняемой в границах ЗПР – в границах, за пределами которых фактически действуют гарантии «неизъятия»; 	<ul style="list-style-type: none"> ○ документ, лишённый границ ЗПР, имеющий лишь не значимое в юридическом смысле «отображение объектов», характеризуется следующими положениями: <ul style="list-style-type: none"> ▪ границы ЗПР упразднены из документа территориального планирования (где они в силу неустраняемых законов правовой логики абсолютно необходимы) и переведены в документацию по планировке территории (где они абсолютно не нужны) [27]; ▪ впоследствии осуществляемая подготовка документации по планировке территории (для определения границ ЗПР) как бы на основании документа территориального планирования этим документом не определяется юридически в части каких-либо границ, поскольку «отображение объектов» не влечёт за собой никаких юридических обязательств, ни последствий в части границ по причине их отсутствия (поскольку они замещены «отображениями без границ») [30]; ▪ такая логика предъявления положений документа территориального планирования не устанавливает правовые гарантии «неизъятия» -

	<p>игнорирует необходимость их установления;</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ отсутствие правовых гарантий «неизъятия» создаёт неопределённость и высокие риски, принуждает правообладателей недвижимости останавливать процессы инвестирования – «омертвляет землю» с точки зрения привлечения инвестиций в развитие территорий;
<ul style="list-style-type: none"> ○ документ, в котором обосновывается соответствующая трассировка линейного объекта, необходимость и сбалансированность иных объектов, непосредственно связанных со строительством линейного объекта (например, «транспортно-пересадочных узлов» - ТПУ - в части их количества, мест расположения, границ ЗПР и т.д.); 	<ul style="list-style-type: none"> ○ документ, отсутствие которого, либо частичное действие которого (см. пункт 2 приложения [14]), не рассматривается как препятствие для проведения работ по подготовке совокупности локальных проектов, не предусмотренных документом территориального планирования, - проектов, не скоординированных с позиции поддержания необходимых балансов в отношении города в целом;
<ul style="list-style-type: none"> ○ документ, который подлежит обсуждению на публичных слушаниях, в том числе, в части обоснованности необходимости, отсутствия иных вариантов размещения, а также расположения границ ЗПР – границ, гарантирующих «неизъятие»; 	<ul style="list-style-type: none"> ○ документ, который хотя и подлежит обсуждению на публичных слушаниях, но в силу наличия в нём незначимых в юридическом отношении «отображений» не может стать предметом обсуждения в части отсутствующих границ, гарантирующих «неизъятие»;
<ul style="list-style-type: none"> • (в) с правовой точки зрения оптимальная документация по планировке территории в части планирования размещения линейных объектов (например, дорог) – это [28]: 	<ul style="list-style-type: none"> • (в) с позиции точечно-административного градостроительства документация по планировке территории в части планирования размещения линейных объектов (например, дорог) – это [29]:
<ul style="list-style-type: none"> ○ документация, право принимать решение о подготовке которой возникает только при наличии в документе территориального планирования соответствующих границ зон планируемого размещения линейного объекта; 	<ul style="list-style-type: none"> ○ документация, право принимать решение о подготовке которой возникает при наличии в документе территориального планирования всего лишь указаний о наличии соответствующих объектов в виде «отображений», но при отсутствии юридически значимых границ зон планируемого размещения линейных объектов;
<ul style="list-style-type: none"> ○ документация, положения которой после её утверждения имеют юридическую силу только в 	<ul style="list-style-type: none"> ○ документация, посредством которой, фактически минуя решения документа

<p>границах ЗПР соответствующего линейного объекта – в границах, определённых документом территориального планирования;</p>	<p>территориального планирования (поскольку он составлен так, что «позволяет почти всё» ввиду незначимых в юридическом отношении «отображений» без границ), можно:</p>
<ul style="list-style-type: none"> ○ документация, в качестве обосновывающих материалов которой могут использоваться предложения (предварительные проработки) к проектной документации на строительство соответствующего линейного объекта; 	<ul style="list-style-type: none"> ■ определять границы ЗПР собственно линейных объектов – границ, на основании которых и в соответствии с которыми будут затем приниматься решения об изъятии любой недвижимости для государственных или муниципальных нужд;
<ul style="list-style-type: none"> ○ документация, подготавливаемая в виде проекта планировки с проектом межевания территории, - документация, посредством которой определяются, в частности, границы земельного участка, подлежащего образованию для размещения соответствующего линейного объекта; 	<ul style="list-style-type: none"> ■ в порядке «прибавки» к указанным границам ЗПР собственно линейных объектов можно прибавлять также и сопутствующие «объекты транспорта» в виде, например, «транспортно-пересадочных узлов» - ТПУ (при том, что согласно определению этих объектов [31] не возникают юридические препятствия к размещению на сколь угодно большой территории и на разрозненных земельных участках, в разных местах расположенных), для размещения которых можно будет на как бы законных основаниях изымать любую недвижимость «на необъятных территориях» [32];
<ul style="list-style-type: none"> ○ документация, применительно к которой могут не проводиться публичные слушания по причине состоявшегося проведения таких слушаний на предшествующей стадии обсуждения, согласования и утверждения документа территориального планирования, а также по причине ранее предъявленных гарантий «неизъятия» - гарантий, которые не могут быть нарушены властью по отношению к третьим лицам; 	<ul style="list-style-type: none"> ■ при реализации соответствующих законодательных инициатив [33] можно будет также утверждать без проведения публичных слушаний документацию по планировке территории в части границ ЗПР – границ, которым не установлены юридические препятствия быть «необъятными»;
<ul style="list-style-type: none"> ○ документация, которая после утверждения в части границ земельных участков, подлежащих образованию, является основанием для последующего принятия решения об изъятии соответствующих земельных участков для государственных или муниципальных нужд – без изъятия «лишней земли»; 	<ul style="list-style-type: none"> ○ документация, которая после утверждения в части границ зоны планируемого размещения объекта (не границ образуемого для размещения объекта земельного участка - !), является основанием для последующего принятия решения об изъятии соответствующих земельных участков для государственных или муниципальных нужд – для изъятия «лишней земли», поскольку размеры образуемой

	<p>«зоны» обречены быть больше размеров образуемого земельного участка [34]. Это значит, что:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ изыматься будет больше, чем нужно – «с запасом». Что должно стать с «лишней» изъятой землёй - ?; ▪ поскольку ничто не должно пропасть, то всё должно уйти в дело. Значит «лишняя» земля должна быть пущена в оборот – должна быть предоставлена новым правообладателям. Очевидно, что не бесплатно; ▪ значит, некоторые прежние правообладатели будут «согнаны» без особой надобности с их земли, чтобы власть смогла обеспечить дополнительный прирост в бюджет от распоряжения специально образованных «лишних» земельных участков (не нужных для объекта, ради размещения которого производилось изъятие);
<ul style="list-style-type: none"> • (г) принятие решения об изъятии недвижимости для государственных или муниципальных нужд [28]: 	<ul style="list-style-type: none"> • (г) принятие решения об изъятии недвижимости для государственных или муниципальных нужд:
<ul style="list-style-type: none"> ○ осуществляется на основании документации по планировке территории, определившей границы подлежащего образованию земельного участка для размещения соответствующего линейного объекта; 	<ul style="list-style-type: none"> ○ осуществляется на основании документации по планировке территории, определившей границы зоны планируемого размещения объекта – границы, в соответствии с которыми должно быть принято решение об изъятии [34];
<ul style="list-style-type: none"> ○ гарантирует «неизъятие лишней земли». 	<ul style="list-style-type: none"> ○ гарантирует возможность согласно закону изымать «лишнюю землю» для последующего распоряжения ею.
A2. Обстоятельства выбора и субъекты выбора ответа на вопрос (59.4)	B2. Обстоятельства выбора и субъекты выбора ответа на вопрос (59.4)
<i>Граждане, правообладатели недвижимости</i>	<i>Граждане, правообладатели недвижимости</i>
До и в процессе принятия законов позиция граждан, правообладателей недвижимости проявлена и активно представлена в законотворческом процессе.	До и в процессе принятия законов позиция граждан, правообладателей недвижимости характеризуется безразличием – не проявлена и не представлена в законотворческом процессе.
После принятия законов, в процессе их применения позиция граждан, правообладателей недвижимости характеризуется отстаиванием имущественных прав и интересов (в том числе, с опорой на нормы законодательства,	После принятия законов, в процессе их применения позиция граждан, правообладателей недвижимости характеризуется индифферентностью в сочетании с возмущениями и локальными конфликтами (в том числе, возникающими в

не провоцирующего возникновение конфликтов):	ответ на «провокационные» нормы законодательства, принятыми при непредъявленности соответствующих интересов, позиций):
<ul style="list-style-type: none"> уверенность в наличии гарантий прав - уверенность, порождаемая законом; 	<ul style="list-style-type: none"> индифферентность к наличию/отсутствию гарантий прав, которые должны предоставляться законом;
<ul style="list-style-type: none"> активность, проявляемая в процессе подготовки и принятия документов территориального планирования, правил землепользования и застройки, документации по планировке территории на предмет их проверки на соответствие требованиям законодательства, защищающего права граждан и правообладателей недвижимости. 	<ul style="list-style-type: none"> высказывание возражений «задним числом» в сочетании с возникновением конфликтных ситуаций, которые с правовой точки зрения не имеют никакого значения, поскольку в формально-юридическом отношении конфликтов нет, поскольку закон составлен так, что «закон всегда прав, даже и тогда, когда он содержит противоречия».
Власть	Власть
Позиция власти до и в процессе принятия законов:	Позиция власти до и в процессе принятия законов:
<ul style="list-style-type: none"> власть чувствует себя уверенно в части правовых технологий организации управления, поскольку заблаговременное установление (посредством соответствующих документов, включая правила землепользования и застройки) формализованных требований позволяет всегда быть на шаг впереди прогнозируемых и направляемых в нужное русло процессов; 	<ul style="list-style-type: none"> власть фактически загнала себя в угол, находится в постоянном цейтноте (ей не хватает времени на решение всё возрастающих проблем по причине растраты времени – многолетнего неделания ввиду отрицания необходимости создания системы управления, основанной на предустановленных формализованных требованиях – на том, что единственно только и может создать условия для выхода из перманентного цейтнота для того, чтобы заняться опережающим градорегулированием;
<ul style="list-style-type: none"> при наличии опоры на предустановленные формализованные требования власть понимает значимость того необходимого и достаточного в правовой сфере, без чего бесконфликтность процесса градорегулирования организовать невозможно. Поэтому власть противодействует тем неразумным законодательным инициативам, которые упраздняют в качестве «лишнего» то, что не должно упраздняться, без чего соответствующие правовые институты существовать не могут (см., например, [27]). 	<ul style="list-style-type: none"> чтобы выйти из постоянного цейтнота, но без построения системного правового управления надо ещё более упростить практикуемое ручное управление – снять стоящие перед ним препятствия посредством закона, например, закона, упрощающего до самых предельных возможностей всё то, что относится к изъятию недвижимости для государственных или муниципальных нужд (см., например, [31, 32, 34]); упрощение до предельных возможностей – это упразднение необходимого, небрежение соблюдением баланса прав и интересов власти и правообладателей недвижимости;
<ul style="list-style-type: none"> власть исходит из той аксиомы, что успех 	<ul style="list-style-type: none"> психология власти при законотворчестве

<p>градорегулирования предопределён балансом правовых норм, одновременно защищающих права и интересы всех участников градостроительной деятельности. Поэтому власть отвергает принцип, согласно которому «власти можно всё».</p>	<p>предопределяется не только её неудачами в управлении (перманентное нахождение в цейтноте, порождающее нервозность и жажду «простых решений»), но и податливостью, индифферентностью самих граждан - позиция, подталкивающая к приобретению ложного представления, что «власти можно всё».</p>
<p>Позиция власти после принятия законов, в процессе их применения:</p>	<p>Позиция власти после принятия законов, в процессе их применения:</p>
<ul style="list-style-type: none"> • опора на закон, устроенный так, что соответствующими инструментами и процедурными нормами он позволяет предотвращать конфликты власти с правообладателями недвижимости; 	<ul style="list-style-type: none"> • опора на закон, формальные нормы которого, составленные без должного баланса прав и интересов, позволяют «давить» на несогласных субъектов в случае возникновения с их стороны возражений (в том числе, с использованием процедур судебных разбирательств);
<ul style="list-style-type: none"> • не возникает необходимости тормозить процессы реализации инфраструктурных проектов, поскольку при честном предъявлении документов градостроительного проектирования и при использовании законодательных процедур, ориентированных на соблюдение баланса различных прав и интересов, предотвращается в значительной мере возникновение конфликтов с правообладателями недвижимости; 	<ul style="list-style-type: none"> • торможение процесса реализации инфраструктурных проектов по причине подготовки некачественных с правовой точки зрения документов градостроительного проектирования - в случаях возникновения особо резонансных конфликтов с правообладателями недвижимости;
<ul style="list-style-type: none"> • по прошествии времени возрастание уверенности в: <ul style="list-style-type: none"> ○ правильности некогда избранного пути; ○ необходимости отстаивания избранного пути, в том числе путём отвержения деструктивных законодательных инициатив и исправления допущенных ошибок. 	<ul style="list-style-type: none"> • по прошествии времени возникновение: <ul style="list-style-type: none"> ○ сомнений относительно правильности избранного пути; ○ понимания того факта, что случилась потеря времени, понимание необходимости вернуться к началу, чтобы делать то, что необходимо, но ранее не было сделано.
<p>А3. Последствия выбора ответа на вопрос (59.4)</p>	<p>Б3. Последствия выбора ответа на вопрос (59.4)</p>
<p><i>Последствия для граждан, правообладателей недвижимости, инвесторов [37]:</i></p>	<p><i>Последствия для граждан, правообладателей недвижимости, инвесторов:</i></p>
<ul style="list-style-type: none"> • создаётся ситуация определённости и отсутствия рисков как для продолжения функционирования существующих объектов недвижимости, так и для создания новых, а именно: <ul style="list-style-type: none"> ○ документы территориального 	<ul style="list-style-type: none"> • создаётся ситуация правовой неопределённости и высоких рисков как для продолжения функционирования существующих объектов недвижимости, так и для создания новых, а именно: <ul style="list-style-type: none"> ○ документы территориального

<p>планирования содержат инструменты предоставления правовых гарантий «неизъятия» (в виде содержащихся в таких документах границ зон планируемого размещения объектов), что создаёт ситуацию, не блокирующую инвестирование и строительство на территориях, расположенных вне границ указанных зон;</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ на последующем этапе подготовки документации по планировке территории: <ul style="list-style-type: none"> ■ определяются границы земельных участков для изъятия в пределах зон планируемого размещения объектов, определённых документами территориального планирования; ■ не допускается появления «лишней земли» для изъятия большего, чем необходимо (посредством определения именно границ образуемого земельного участка, но не зоны, которая на этом этапе проектирования абсолютно не нужна) [27]. 	<p>планирования лишены инструментов предоставления правовых гарантий «неизъятия» (по причине упразднения из таких документов границ зон планируемого размещения объектов), что создаёт ситуацию «омертвления земли» (блокирования процесса инвестирования в строительство) вокруг будущих объектов, всего лишь «обозначенных» в таких документах;</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ на последующем этапе документация по планировке территории определяет: <ul style="list-style-type: none"> ■ места для изъятия земельных участков вне чёткой связи с решениями документов территориального планирования (по причине принципиального отсутствия формально-юридической возможности такую связь установить); ■ «лишнюю землю» для изъятия большего, чем необходимо (посредством определения не границ образуемого земельного участка, но зоны) [34].
<p>Последствия для власти [35]:</p>	<p>Последствия для власти:</p>
<ul style="list-style-type: none"> • (а) несмотря на закон, но не в противоречие закону власть всё же может сохранять свою ответственность перед третьими лицами путём: <ul style="list-style-type: none"> ○ «отображения» в документах территориального планирования будущих объектов соответствующими границами, в том числе с обозначением координат характерных точек. Такое «отображение» не создаст противоречия федеральному закону [27]; 	<ul style="list-style-type: none"> • (а) посредством закона создана ситуация безответственности в двух отношениях: <ul style="list-style-type: none"> ○ упразднены юридически значимые обязательства власти перед третьими лицами в части прохождения линейных объектов в определённых границах (по причине упразднения таких границ); ○ упразднена ответственность государства в лице Российской Федерации и субъектов Российской Федерации за утверждённые ими документы территориального планирования [27];
<ul style="list-style-type: none"> • (б) в силу (а) – утверждения ответственности власти в виде границ распространения/нераспространения её обязательств – возникает уважительное отношение власти к гражданам, правообладателям недвижимости, потенциальным инвесторам; 	<ul style="list-style-type: none"> • (б) в силу (а) – утверждения безответственности государства – возникает небрежное, неуважительное отношение власти к гражданам, правообладателям недвижимости, потенциальным инвесторам;
<ul style="list-style-type: none"> • (в) в силу (а) и (б) возникает ситуация 	<ul style="list-style-type: none"> • (в) в силу (а) и (б) возникает ситуация

<p>доверия между властью и гражданами – фактически происходит выстраивание правовых механизмов для налаживания конструктивного взаимодействия между субъектами градостроительной деятельности во имя развития территории.</p>	<p>недоверия между властью и гражданами – фактически происходит демонтаж правовых механизмов налаживания конструктивного взаимодействия между субъектами градостроительной деятельности во имя развития территории.</p>
---	---

5. Сведение в завершённое целое ответов на предшествующие вопросы: результат в виде альтернатив выбора реальной градостроительной политики

Дойдя до этого места, мы имеем ответы на исходный вопрос и ещё на три вопроса из практики градорегулирования. Настало время подводить итоги. В нашем случае итоги фиксируют то, что может быть названо «реальной градостроительной политикой» - реальной, поскольку она, будучи таковой, может отличаться от того, что официально декларируется. Ниже представлена такая фиксация в виде сопоставительной таблицы.

Предопределённые последствия исходного выбора	
Почему и как выбранная система зонально-правового градорегулирования обречена функционировать именно так, а не иначе?	Почему и как выбранная система точечно-административного градостроительства обречена функционировать именно так, а не иначе?
Последствия выбора альтернативы А	Последствия выбора альтернативы Б
<i>Последствия в отношении морфологии и функционирования города:</i>	<i>Последствия в отношении морфологии и функционирования города:</i>
<ul style="list-style-type: none"> • для обеспечения возможности функционировать системе зонально-правового градорегулирования необходимо ввести градостроительное зонирование (принять правила землепользования и застройки), обеспечить на разумных принципах основанную «упакованность» города (посредством межевания территорий) – необходимо создать правовой заслон для точечных, некомплексных внедрений в сложившуюся застройку; 	<ul style="list-style-type: none"> • для обеспечения возможности продолжать функционировать системе точечно-административного градостроительства необходимо отказаться от градостроительного зонирования (от правил землепользования и застройки), а также от достижения на разумных принципах основанной «упакованности» города – необходимо создать псевдоправовую возможность для точечных, некомплексных внедрений в сложившуюся застройку;
<ul style="list-style-type: none"> • публично предъявленные целевая установка и технологическое требование достичь на разумных принципах основанной «упакованности» города и, соответственно, закрыть пути для внесистемных точечных внедрений в сложившуюся застройку – это: 	<ul style="list-style-type: none"> • негласно существующее требование отказаться от достижения на разумных принципах основанной «упакованности» города и, соответственно, открыть пути для внесистемных точечных внедрений в намеренно создаваемые «пустоты» сложившейся застройки – это:
<ul style="list-style-type: none"> ○ предотвращение процесса формирования хаотичной, разнородной (гетерогенной) застройки, наличие и преумножение которой делает невозможными комплексные 	<ul style="list-style-type: none"> ○ фактическое обеспечение процесса формирования хаотичной точечной застройки, постоянное и неожиданное появление которой блокирует возникновение условий для

<p>преобразования ныне деформированной планировочной структуры города – преобразований, нацеленных на необходимое уплотнение квартальной улично-дорожной сети, на формирование квартальной застройки – на приобретение городом нового качества;</p>	<p>комплексных преобразований ныне деформированной планировочной структуры города – преобразований, нацеленных на необходимое уплотнение квартальной улично-дорожной сети, на формирование квартальной застройки – на приобретение городом нового качества;</p>
<ul style="list-style-type: none"> • логика функционирования системы зонально-правового градорегулирования понуждает к формированию новой градостроительной политики, основанной на следующих принципах: <ul style="list-style-type: none"> ○ (1) принцип утверждения базисных условий для градостроительной политики исключительно на основе градостроительного зонирования и «тотальной упакованности» города (его размежёванности на земельные участки – упразднение «ничьей» земли в виде неразграниченной земли); ○ (2) принцип развития (сдерживания, запрещения развития - в соответствующих случаях) на основе расчётных балансов между объёмами застройки и объёмами, возможностями инфраструктуры применительно к соответствующим объёмам застройки: <ul style="list-style-type: none"> ▪ определённых документом территориального планирования на основе параметрической модели города; ▪ закреплённых правовыми градостроительными регламентами в составе правил землепользования и застройки; ▪ предусмотренных нормативами градостроительного проектирования; ▪ обеспеченных комплексным планом реализации документа территориального планирования, соотнесённым с документами бюджетного планирования; ○ (3) принцип параллельности, сбалансированности и синхронизации двух направлений 	<ul style="list-style-type: none"> ○ критическая ситуация в сфере транспорта, усугубляемая отсутствием правовых условий для комплексных планировочных преобразований (в том числе и по причине намеренно поддерживаемой «неупакованности» города), понуждает к, так называемым, «кардинальным и простым решениям»; ○ «кардинальные и простые решения» обречены быть дорогими и малоэффективными, но они будут найдены в соответствии с внутренней логикой практикуемой системы точечно-административного градостроительства в виде предложений по: <ul style="list-style-type: none"> ▪ магистрализации города - активизации строительства сквозных магистралей, подстёгиваемого представлением о мнимой невозможности, а потому и нецелесообразности преобразовывать, уплотнять квартальную улично-дорожную сеть; ▪ привлечению частных инвестиций в процесс магистрализации города через создание, так называемых, «транспортно-пересадочных узлов» - ТПУ, которые по законам привлечения и окупаемости частных финансовых затрат должны создаваться на основе двух принципов: «чем больше количество ТПУ – тем лучше», «чем больше отводимая под ТПУ территория – тем лучше» [31-34]; ○ очевидно, что идеи и планы

<p>развития при обеспечении приоритета второго направления:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ направление развития магистральной транспортной и инженерно-технической инфраструктуры; ▪ направление комплексных преобразований сложившейся застройки, в том числе, в отношении уплотнения улично-дорожной сети, создания на новом качественном уровне квартальной застройки; <p>○ (4) принцип эффективного использования всего арсенала правовых инструментов градорегулирования (включая формализованное регулирование внешнего облика зданий [36]) в сочетании и во взаимосвязи с системой оценки и налогообложения недвижимости (учитывающей градостроительные регламенты), побуждающей к инициативным преобразованиям городской территории правообладателями недвижимости.</p>	<p>реализации кардинальных простых и дорогих решений являются вынужденной реакцией на многолетнее отсутствие системности - на ситуацию, когда не созданы, а точнее, устранены правовые основания для комплексных планировочных преобразований застроенных территорий; такая реакция – это:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ проявление «административной растерянности», когда есть достаточно средств, но нет достаточного понимания того, как, посредством каких правовых технологий должны решаться проблемы города; ▪ тупик, факт попадания в который ещё предстоит осмыслить, а «преждевременное» приобретение понимания должно умалчиваться, чтобы «не вставлять палки в колёса» развёртывания системы точечно-административного градостроительства, ведущей в тупик.
<p><i>Последствия в отношении системы управления развитием города</i></p>	<p><i>Последствия в отношении системы управления развитием города:</i></p>
<ul style="list-style-type: none"> • очевидно, что система зонально-правового градорегулирования: <ul style="list-style-type: none"> ○ содействует налаживанию взаимодействия различных функциональных подсистем управления в городе, повышению уровня управляемости города в целом; ○ содействует повышению уровня доверия между властью и населением города, правообладателями недвижимости и инвесторами за счёт предоставления им правовых гарантий, создания атмосферы уверенности в отношении предпринимательской деятельности, поддержания качественного уровня проживания; ○ нуждается: <ul style="list-style-type: none"> ▪ в поддержке со стороны 	<ul style="list-style-type: none"> • для системы точечно-административного градостроительства очевидно, что: <ul style="list-style-type: none"> ○ неблагоприятные последствия в отношении морфологии и функционирования города свидетельствуют о неблагоприятной ситуации в системе управления; ○ указанные неблагоприятные последствия: <ul style="list-style-type: none"> ▪ демонстративно не будут связываться с правильностью, или неправильностью практикуемой системы управления, но будут связываться с неблагоприятными обстоятельствами, и, особенно, с недостаточностью финансирования; ▪ должны затушёвываться демонстрацией локальных успехов (прежде всего в области благоустройства города, озеленения, дизайна, устройства

<p>законодательства, в том числе, в части противостояния попыткам упразднения, или выхолащивания правовых основ этой системы [22, 27];</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ в том, чтобы ей дали возможность развиваться, не блокировали бы её необдуманно регламентациями [37]. 	<p>праздничных акций и проч.);</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ с течением времени будет всё более активно провозглашаться «невозможность» иных методов управления, будут возникать попытки законодательно выхолостить, сделать необязательной альтернативную систему зонально-правового градорегулирования [22];
<ul style="list-style-type: none"> • в силу неустойчивости законодательства [22, 27, 37] остаётся до сих пор не очевидным, какая система утвердится в России в краткосрочной и среднесрочной перспективе; • очевидным остаётся лишь то, что в долгосрочной перспективе проблематично существовать абсолютному праву на город – праву, ныне реализуемому в виде точечно-административного градостроительства. 	

Заключение. Логика упразднения выбора права на город

Каждый имеет право на город. Но не каждым это право выбирается осознано. Оказывается, что это право нам в значительной мере навязано без выбора уже давно действующей системой управления городом. Поэтому нет прямого выбора права на город, но есть косвенный выбор этого права через выбор одной из альтернатив – либо системы зонально-правового градорегулирования, либо системы точечно-административного градостроительства. Рассмотренные примеры подтверждают, что в последнем случае граждане обречены увидеть и воспринять логику упразднения номинально принадлежащего им права выбора права на город.

Примечания

[1] В ряду иных подобных попыток могут быть названы, например, следующие публикации: 1) Э.К.Трутнев, Л.Е.Бандорин. Азбука землепользования и застройки. Главное о правилах землепользования и застройки в популярном изложении. – Москва: Фонд «Институт экономики города». 2010; 2) Э.Трутнев, С.Крымов. Азбука градостроительного нормирования. Краткие ответы в отношении местных нормативов градостроительного проектирования. М: Фонд «Институт экономики города». 2013; 3) Э.Трутнев. Городская среда: воздействие правовых норм на повышение качества. М: Фонд «Институт экономики города». 2014; 4) М.Д. Сафарова Публичные слушания по вопросам градорегулирования. М., Фонд «Институт экономики города», 2014; 5) Э.К.Трутнев (рук.). Градорегулирование. Основы регулирования градостроительной деятельности в условиях становления рынка недвижимости. - М: Фонд «Институт экономики города». 2008.

[2] Фактическое и формально-юридическое существование абсолютного права верховного администратора основывалось, в частности, на существовавшем многие годы в Земельном кодексе РФ (вплоть до 1 марта 2015 года) институте «предварительного согласования мест размещения объектов строительства» - институте, применение которого не требовало ни наличия документов территориального планирования, ни градостроительного зонирования в виде предустановленных формализованных градостроительных регламентов в составе правил землепользования и застройки. Однако, и после формального упразднения указанного института существование абсолютного права в отношении города ныне как и ранее обеспечено в правовом отношении – ныне в силу особенностей переходного периода, течение которого регулярно продлевается путём внесения соответствующих изменений в федеральные законы (см. ниже примечание 3). Более подробно о специфике института «предварительного согласования мест размещения объектов строительства», долгие годы позволявшего отрицать необходимость использования институтов правового градорегулирования, см. раздел 6.1 в книге: Трутнев Э.К. (рук.) Градорегулирование. Основы регулирования градостроительной деятельности в условиях становления рынка недвижимости. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2008. – 296 с., размещена на сайте:

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

[3] Недоумение может вызвать сам факт существования указанного абсолютного права в отношении города. Тем не менее, это так. Его существование потому до сих пор возможно, что федеральный законодатель никак не может решиться на установление последней даты, после наступления которой запрещалось бы управлять развитием городов без опоры на предустановленные формализованные

требования – без правил землепользования и застройки (ПЗЗ), содержащих в своём составе градостроительные регламенты как основу правового режима использования земельных участков и расположенных на них и планируемых к созданию объектов недвижимости. Причины наличия указанной ситуация таковы:

- основанное на предустановленных формализованных требованиях право было упразднено в России в 1917 году вместе с упразднением частной собственности на землю, а за ней – «городовых уставов», в которых такое право описывалось в виде формализованных требований;

- с упразднением права, основанного на предустановленных формализованных требованиях, воцарилось абсолютное неформализованное право высших администраторов на города, которое с разной степенью проявленности продолжает практиковаться до сих пор;

- в 1998 году с принятием первого Градостроительного кодекса РФ было возвращено в практику управления российскими городами основанное на формализованных требованиях право в виде правил землепользования и застройки, но без установления обязательности принятия этих правил и последствий за их непринятие;

- в 2004 году второй Градостроительный кодекс РФ и определяющий его введение в действие Федеральный закон установили последствия непринятия ПЗЗ и предельный срок, после которого должны наступать последствия в случаях непринятия правил, – 01.01.2010 года;

- этот предельный срок специальными федеральными законами неоднократно переносился, ныне очередным предельным сроком для принятия ПЗЗ является дата 01.07.2016 года.

Таким образом, на вполне законных основаниях, несмотря на кажущуюся неправдоподобность ситуации, абсолютное право высших администраторов на город продолжает существовать там, где нет ПЗЗ. При этом, помимо отработанной законодательной схемы регулярного продления «предельных сроков», отрабатываются также законодательные предложения, направленные на фактическое упразднение противоположного вида права, – отрабатываются предложения по выхолащиванию подлинного смысла и правового статуса правил землепользования и застройки (подробно об этом см. заключение, размещённое на сайте: http://www.urbanecomomics.ru/news/?mat_id=1215).

[4] Стоит всего лишь мысленно попытаться предъявить формализованные критерии для принятия решений в отношении города (в порядке мысленного эксперимента), то станет очевидной невозможность допустить к реализации такую попытку в силу её «убийственности» для субъектов второго выбора, избравших неформализованное абсолютное право высшего администратора на город, поскольку:

- применительно к городу не существует никакой иной возможности загодя устанавливать формализованные критерии-требования, как только посредством зонального подхода;

- принятие же зонального подхода – это отказ от некогда состоявшегося выбора абсолютного права верховного администратора, то есть, самоубийственное отрицание самого себя.

Вот почему однажды состоявшийся выбор абсолютного права должен, оправдывая себя, стремиться упразднить то, что такой сомнительный выбор дискредитирует, а это ничто иное, как зонально-правовой подход, реализуемый правилами землепользования и застройки.

[5] То, что существует в логике, то неизбежно воплотится на практике. Приведём пример № 1 того, как воплощается на практике логика функционирования системы точечно-административного градостроительства (см. также пример № 2 в сноске [23]):

(а) отсутствуют формализованные официально предъявленные и соответствующие законодательству ограничители/запреты в отношении застройки (по причине отказа от их установления), но зато имеется мощное давление спроса на жильё – давление, воспринимаемое строительными фирмами и транслируемое на администрацию, у которой отсутствуют формальные основания сказать «нет» - отсутствуют формализованные критерии для того, чтобы отказать строителям в избыточной застройке;

(б) власть не может полностью отказаться от управления, поэтому нет возможности для власти полностью отказаться от неких ограничителей/запретов, но у власти нет и желания их вводить в истинном правовом виде – в виде градостроительных регламентов в составе правил землепользования и застройки, поскольку такое введение упразднит абсолютное право верховного должностного лица – право, существование которого надо защищать, нельзя допустить упразднения такого абсолютного права. Как? В условиях состоявшегося исходного выбора (в пользу точечно-административного градостроительства) только одним способом – посредством использования не правовых приёмов, например, так:

- надо, чтобы региональная власть ввела не правовой институт ограничения этажности застройки – институт в рамках региональных нормативов градостроительного проектирования (*), где установление таких ограничений не предусмотрено федеральными законами, что и определяет неправовой характер такого способа: ограничения должны устанавливаться градостроительными регламентами на местном уровне – регламентами, которые на самом деле не устанавливаются как по причине нежелания власти их устанавливать, так и по причине потакания федеральными законами такому нежеланию путём регулярного откладывания в неопределённое будущее предельных сроков принятия правил землепользования и застройки (см. [3]). Кроме того, долготелней практикой подтверждено, что факт противоречия федеральному закону пока ещё не является поводом для признания соответствующих региональных, местных актов не действующими, что и побуждает не правовые акты изобретать, принимать и применять (см., например, ответ на вопрос 3 в данной брошюре);

- надо одновременно с введением не правового института ограничений этажности застройки ввести ещё один неправовой институт - институт отклонений от только что установленных ограничений – таких отклонений, которые будут разрешаться, или не разрешаться на неформализованной субъективной основе специально созданным коллегиальным совещательным органом при верховном администраторе, которому как бы дано абсолютное неформализованное право на всё;

(в) таким образом, неотвратимо должны встретиться две линии. Линия первая: желания строительных фирм преодолевать неправовые ограничения/запреты путём неформализованного общения с представителями коллегиального совещательного органа. Линия вторая: отсутствие чётких правовых оснований для отказа (для произнесения слова «нет») строительным фирмам, заинтересованным зарабатывать дополнительные деньги в результате получения разрешений на отклонения – разрешений на право не следовать как бы официально установленным запретам.

Таким образом, логика неотвратимо обеспечивает достижение следующего итога: неправовая система обречена, скорее, на упразднение ею же самой поставленных неправовых запретов, чем на их соблюдение. То есть, деструкция в отношении города будет продолжаться, несмотря на номинальное наличие системы управления – системы точно-административного градостроительства.

(*) Речь идёт о не правовом способе ограничения этажности застройки, введённым соответствующим актом - постановлением Правительства Московской области от 24 июня 2014 г. N 491/20 "Об утверждении нормативов градостроительного проектирования Московской области».

[6] См. статьи 7, 85 Земельного кодекса РФ, главу 4 Градостроительного кодекса РФ.

[7] Согласно части 3 статьи 51 Градостроительного кодекса РФ «не допускается выдача разрешений на строительство при отсутствии правил землепользования и застройки ...». Такое отсутствие ныне разрешено (после многочисленных предшествующих переносов предельных сроков - переносов, начатых с даты 01.01.2010) вплоть до 1 июля 2016 года применительно к Москве и муниципальным образованиям Московской области. Указанное определение относительно сроков содержится в части 1 статьи 4 Федерального закона «О введении в действие Градостроительного кодекса РФ». Очевидно, что для федерального законодателя нет запретов на продолжение в будущем многократно апробированной практики регулярных переносов указанных предельных сроков в неопределённо далёкое будущее.

[8] Имеются статистическими данными подтверждённые свидетельства того, что при определённых обстоятельствах применение ПЗЗ является фактором, инициирующим возрастание притока внешних инвестиций в город и способствующим достижению им преимуществ в конкурентном соперничестве с другими городами. См., например: Э.К.Трутнев (рук.). Рынок недвижимости в России: анализ некоторых процессов реформирования. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2004.

[9] Побуждающий к преобразованиям производственных и иных территорий правовой институт, так называемого, «несоответствующего использования» определён и Градостроительным кодексом РФ, и Земельным кодексом РФ (см., например, пункт 4 статьи 85 ЗК РФ).

[10] См. предисловие к «Азбуке землепользования и застройки» (Э.Трутнев, Л.Бандорин. Азбука землепользования и застройки. Главное о правилах землепользования и застройки в популярном изложении. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2010).

[11] Наглядным свидетельством наличия такого «естественного» стремления является следующая ситуация из недавнего прошлого. С одной стороны, на федеральном уровне подготавливается и принимается решение об упразднении нескольких избыточных видов экспертиз проектной документации с заменой их только одной-единственной сводной экспертизой. Это происходит в конце декабря 2004 года посредством подготовки к принятию Градостроительного кодекса РФ. С другой стороны, в первой половине декабря того же 2004 года «в пику» подготовленному к принятию федеральному закону утверждается региональный правовой акт, в котором упразднённые виды экспертиз-согласований сохраняются практически в неизменном виде. Делается это изысканно просто - квазиправовым способом (фактически не правовым способом – способом, неправомочность которого «некому раскрыть и некому предъявить»):

- помимо института разрешений на строительство, утверждается параллельно действующий, но как бы формально другой институт – институт «разрешений на производство земляных работ»;

- некому предъявить, а потому и никто не предъявляет реально существующие неопровержимые доказательства того, что для второго института нет ни смысловой, ни формально-юридической возможности для существования вне и помимо первого института, который без остатка поглощает в себе второй институт-фантом;

- после принятия соответствующих актов первый институт функционирует на региональном уровне как бы в соответствии с Градостроительным кодексом РФ (с использованием, в частности, только одной-единственной сводной экспертизы), а второй институт «живёт своей жизнью» - помимо и вопреки федеральному закону продолжают существовать практически в неизменном виде все те экспертизы-согласования, которые были упразднены Градостроительным кодексом РФ.

Таким образом, система успешно выживает, фактически не претерпевая никаких изменений и не испытывая необходимости в изменениях. Более подробно об этом см.: 1) постановление Правительства Москвы от 7 декабря 2004 г. N 857-ПП "Об утверждении Правил подготовки и производства земляных работ, обустройства и содержания строительных площадок в городе Москве" (в редакции именно на указанный период времени); 2) вопрос 38 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.

[12] См., например: Беликеев Ф. Н. О новых принципах установления территориальных зон. "Имущественные отношения в Российской Федерации", 2013, N 1; В.Н.Логвинов. Градостроительное законодательство. Идеология и реальность. В сборнике: Материалы конференции Союза архитекторов России. М., май 2009.

[13] Свидетельством тому являются: 1) посредством федеральных законов регулярное откладывание в неопределённо далёкое будущее предельных сроков принятия правил землепользования и застройки; 2) противоречащее Конституции РФ изъятие от органов местного самоуправления полномочий в области градостроительного регулирования и передача этих полномочий субъектам Российской Федерации (подробно об этом см соответствующее заключение на сайте: http://www.urbanecomomics.ru/news/?mat_id=1216 ; 3) попытка в новых законопроектах о внесении изменений в Градостроительный кодекс РФ принизить правовой статус правил землепользования и застройки и выхолостить их содержание, например, в части упразднения права выбора собственниками недвижимости видов и параметров недвижимости, разрешённых градостроительными регламентами (подробно об этом см соответствующее заключение на сайте: http://www.urbanecomomics.ru/news/?mat_id=1215 .

[14] Два примера из многих иных примеров, наиболее наглядным образом иллюстрирующие отсутствие понимания своих прав гражданами, готовности и умения их отстаивать в законодательном процессе:

1) в 2014 году без обсуждений и, соответственно, без какой бы то ни было реакции со стороны общественности была упразднена базовая норма из Градостроительного кодекса РФ, введённая ещё в 1998 году и защищавшая права собственников квартир в многоквартирных домах на полноценные по размерам земельные участки таких домов, предотвращавшая возможность «уплотнительной застройки». Речь идёт об упразднении посредством № 171-ФЗ от 23 июня 2014 года прежней формулировки части 4 статьи 43 ГрК РФ: *«Размеры земельных участков в границах застроенных территорий устанавливаются с учетом фактического землепользования и градостроительных нормативов и правил, действовавших в период застройки указанных территорий»*. Таким образом, граждане в том числе и по причине индифферентности к законотворческому процессу остались в неведении относительно того, что они не без намерения со стороны власти отныне будут лишены защиты со стороны закона от посягательств на уплотнение новой застройкой сложившихся жилых территорий;

2) 14 июня 2010 года вступил в силу генеральный план города Москвы, в котором совместно с Градостроительным кодексом города Москвы определялись неправовые положения, понимание совокупного содержания которых в силу индифферентности и правовой неграмотности осталось не воспринятым ни гражданами, ни профессионалами градостроительного проектирования:

а) устанавливались, так называемые, «территории реорганизации», которые перекрывали три четверти площади застроенных территорий города;

б) определялось, что в пределах «территорий реорганизации», якобы, могли приниматься решения о резервировании земельных участков для «объектов регионального значения», но эта норма не представлялась в непосредственной связи с нормой Земельного кодекса Российской Федерации, согласно которой резервирование применяется исключительно для принятия решений об изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд (пункт 1 статьи 70.1 ЗК РФ);

в) определялось вопреки федеральным законам, что к «объектам регионального значения» могут быть причислены любые объекты без каких либо изъятий, включая объекты, возводимые частными лицами;

г) суммирование позиций а, б и в создавало такую неправовую, противоречащую федеральным законам ситуацию, когда практически на всей территории города можно было изымать любую недвижимость для строительства любых объектов (в том числе, частных) на месте какой угодно изъятной и несённой недвижимости.

Такое манипулирование нормами закона, якобы, создавало «широкий фронт работ» для нового масштабного строительства, несмотря на отсутствие для этого свободных территорий. Видимо, в результате осознания рискованности созданной неправовой ситуации через недолгое время институт «территорий реорганизации» был упразднён из Градостроительного кодекса города Москвы (соответствующие изменения были внесены 8 июня 2011 года). Такое изменение превратило генеральный план города Москвы через год после его принятия в документ-фикцию – в документ, который может применяться лишь в части, не противоречащей законодательству, а такая часть чрезвычайно мала (поскольку «территории реорганизации» занимают три четверти застроенных территорий города).

Строго говоря, несмотря на номинальное наличие, генеральный план города Москвы отсутствует фактически, поскольку может применяться только его малая часть без уверенности в правомерности даже и этой малой части – в том, что она не противоречит законодательству. Более подробно об этом см.: Трутнев Э.К. Логика развёртывания системы правового градоуправления Москвы: чем опасно и чем полезно прошлое для будущего? // Журнал «Проект Россия», № 62, 2011, а также на сайте: http://www.urbanecomomics.ru/texts.php?folder_id=9&mat_id=440&page_id=14399 .

[15] Вольно, или невольно «культивирование» правовой неграмотности происходит, в частности, по причинам: 1) не предъявления на публичных слушаниях заключений уполномоченных органов о

соответствии обсуждаемых документов градостроительного проектирования требованиям законодательства; 2) отсутствия в региональных и местных нормативных правовых актах указаний о предметах обсуждений и утверждения соответствующих документов. См., например: Сафарова М.Д. Публичные слушания по вопросам градорегулирования. М., Фонд «Институт экономики города», 2014, 22 с.

[16] Очередным свидетельством неустойчивости федерального законодательства являются новеллы о перераспределении полномочий в сфере градорегулирования между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Об этом см. экспертное заключение на Федеральный закон от 27 мая 2014 г. №136-ФЗ: http://www.urbanecomomics.ru/news/?mat_id=1136 (ответ на вопрос 55).

[17] Речь идёт о правовых механизмах, подобных тем, которые установлены применительно к неприятию правил землепользования и застройки в установленные сроки (см. примечание [7]). Такие «понуждающие» правовые механизмы определяются логикой процесса, но они не установлены законодательно, что не мешает региональным и местным органам власти в инициативном порядке принимать соответствующие решения относительно выполнения и завершения процесса межевания кварталов, микрорайонов многоквартирной застройки в некоторые конечные сроки.

[18] Одним из примеров подобного рода являются принятые в своё время в противоречие с федеральным законом (см. пункт 1 примечания [14]) нормы Москвы, утверждённые постановлением Правительства Москвы от 25.01.2000 года № 49 (в период действия соответствующей нормы федерального закона – Градостроительного кодекса РФ от 1998 года), согласно которым площади земельных участков многоквартирных домов противоправно могли уменьшаться на 20, 30 и более процентов. См. об этом: Э.К.Трутнев (рук.). Правовые вопросы межевания и преобразования застроенных территорий жилого назначения. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2006, стр.51-52.

[19] Более подробно об этом см.: Трутнев Э.К. Городская среда: воздействие правовых норм на повышение качества. Институт экономики города, 2014, стр. 13-14.

[20] Общеизвестным является тот факт, что показатели плотности улично-дорожной сети в российских городах в 3-4 раза уступают аналогичным показателям в городах зарубежных стран (см., например: <http://www.polit.ru/article/2010/10/14/transport/>), что порождает проблемы в том отношении, что порог, с которого начинаются транспортные заторы, в российских городах существенно ниже и, соответственно, транспортные проблемы проявляют себя гораздо раньше (даже при более низком уровне автомобилизации, чем за рубежом) и более болезненно.

[21] В частности, подготавливаются законодательные предложения по совершенствованию правового института развития застроенных территорий, распространяемого помимо жилых территорий, также и на территории производственные.

[22] Подготовлены и уже частично реализованы законодательные предложения по такому выхолащиванию ПЗЗ. Они касаются, в частности, понижения правового статуса правил землепользования и застройки (создание такой ситуации, когда правовой режим использования земельных участков будет определяться не представительным органом местного самоуправления, как ныне, но всего лишь должностными лицами администрации), упразднения ныне пока ещё существующего права выбора правообладателей недвижимости на её использование в пределах возможностей, установленных градостроительным регламентом (предлагается заменить такое право выбора на понуждение к выполнению однозначного предписания-требования должностного лица). Очевидно, что такого рода законодательные изменения касаются фундаментальных прав граждан, и только при их правовой индифферентности такие изменения могут быть приняты, подобно тому, как это уже неоднократно происходило применительно к иным случаям ущемления прав граждан (см. примечание [14]). По указанному поводу см., в частности, заключение на законопроект о внесении изменений в Градостроительный кодекс РФ в отношении института планировки территории: http://www.urbanecomomics.ru/news/?mat_id=1215

[23] То, что выявлено как логическая неизбежность, обречено воплотиться в практику. Здесь описан второй пример того, как воплощается в практику логика развёртывания системы точечно-административного градостроительства (первый пример представлен выше, см. [5]), – пример того, как логика будет определять неизбежность деструктивных вторжений точечным уплотнительным строительством в сложившуюся жилую застройку, а также последствия таких вторжений:

(а) не для того был изменён федеральный закон, чтобы власть не воспользовалась этим изменением, - не для того, упразднилась часть 4 статьи 43 ГрК РФ (см. пункт 1 примечания [14]), чтобы не воспользоваться возможностью уже «строго по закону» осуществлять точечное уплотнительное строительство в сложившихся кварталах, микрорайонах многоквартирных домов;

(б) очевидно, что этой возможностью надо воспользоваться максимально, что должно означать следующее:

- надо максимально использовать правовой факт «временного» отсутствия ограничений/запретов (такого отсутствия, которое определено намеренным обеспечением отсутствия первоисточника ограничений/запретов – правил землепользования и застройки, принятие которых необходимо отодвигать посредством регулярно принимаемых федеральных законов в неопределённо далеко отстоящее от нас будущее время) и «выжимать» максимум из каждой точки городского пространства, «освободившегося для уплотнения», максимизацией этажности новой застройки, вставляемой в старую;

- надо также обеспечить возможность для максимизации этажности новой застройки, вставляемой в старую, путём содействия упразднению требований инсоляции, которые пока ещё блокируют возможность такой максимизации;

- надо также содействовать тому, чтобы поддерживать ситуацию перманентной недооформленности правового статуса озеленённых территорий общего пользования (надо, по возможности, никогда не доводить дело до государственного кадастрового учёта земельных участков в составе таких территорий, несмотря на утверждение соответствующих проектов планировки и в их составе красных линий), что позволит как бы по закону использовать такие территории для размещения дополнительной жилой и иной застройки;

- надо также, по возможности, не препятствовать распространению строительства в сложившейся застройке, так называемых, апартаментов как вида нежилой (формально) недвижимости, для постоянного проживания в которой фактически отсутствуют законодательные запреты, - не препятствовать распространению такого строительства, поскольку единственным способом правового воспрепятствования в данном случае (либо его правового упорядочения) являются правила землепользования и застройки (*), которые, однако, в силу негласной идеологии и по законам логики должны изгоняться из системы точечно-административного градостроительства;

(в) очевидно, что понуждение к максимизации точечной уплотнительной застройки (неизбежно произрастающее из логики саморазвёртывания системы точечно-административного градостроительства) должно быть соотнесено с объёмами предполагаемого развития, например, социальной инфраструктуры – развития, которое при обсуждаемой системе обречено идти по следующему пути:

- ситуация в краткосрочной перспективе: строительство социальных объектов за счёт инвесторов-строителей, уплотняющих существующую застройку (**), как в её пределах, так и за её пределами – на недооформленных в правовом отношении озеленённых территориях общего пользования;

- ситуация в средне- и долгосрочной перспективе: неотвратимо придёт осознание факта попадания в тупик – осознание невозможности решить проблему недостатка объектов социальной инфраструктуры общепринятыми для традиционной жизни в городе способами. В силу запущенности ситуации из тупика придётся выходить экстраординарными способами, как то: 1) путём создания компенсаторных зон на периферии и за пределами города, где должны концентрироваться социальные объекты, которым не хватило места в переполненной застройкой и населением городе – детские сады, школы, поликлиники; 2) путём внедрения в жизнь горожан нового типа существования, основанного на отрыве детей от родителей, поскольку дети будут обречены пребывать в указанных объектах долгосрочного пребывания типа интернатов;

(г) очевидно также, что: 1) такое по функциональным основаниям вынужденное разрывание семей не может не породить социальной сегрегации и вырастающих на её почве социальных конфликтов, ввиду появления социально неравноправных групп населения - «достойных», которым достались дефицитные (а потому дорогие) места в срединных частях города, и «недостойных», которые будут вынуждены получать дешёвые, либо «бесплатные» социальные услуги на периферии и за пределами города; 2) такая ситуация будет началом конца города – началом перехода к некоторому качественно новому состоянию города, находящемуся на той части эволюционной траектории его развития, которая называется «деградацией».

Очевидно, что такое развитие событий является тупиковым, и нет другого способа предотвратить попадание в этот тупик, как только осознать ошибочность избранного пути, остановиться и сменить направление движения – отказаться от системы точечно-административного градостроительства и порождаемой этой системой ошибочной градостроительной политики.

Примечания к позиции [23]: (*) Более подробно об этом см.: Э.К.Трутнев. Сбалансированность города: правовые аспекты. // Городской альманах: вып. 6. – М: Институт экономики города, 2014. (**) Для этого уже создана соответствующая нормативная правовая база: Постановление Правительства Москвы от 18 ноября 2014 г. N 671-ПП "О строительстве объектов транспортной и социальной инфраструктуры при реализации проектов строительства (реконструкции) объектов капитального строительства на территории города Москвы".

[24] Согласно пункту 2 статьи 85 Земельного кодекса РФ: **«Градостроительный регламент территориальной зоны определяет основу правового режима земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе застройки и последующей эксплуатации зданий, сооружений».** Согласно пункту 3 статьи 85 Земельного кодекса РФ: **«Градостроительные регламенты обязательны для исполнения всеми собственниками земельных участков, землепользователями, землевладельцами и арендаторами земельных участков независимо от форм собственности и иных прав на земельные участки. Указанные лица могут использовать земельные участки в соответствии с любым предусмотренным градостроительным регламентом для каждой территориальной зоны видом разрешенного использования».** Согласно части 4 статьи 37 Градостроительного кодекса РФ: **«Основные и вспомогательные виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства правообладателями земельных участков и объектов капитального строительства, за исключением органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, государственных и**

муниципальных унитарных предприятий, выбираются самостоятельно без дополнительных разрешений и согласования».

[25] Имеется доказательство того, что согласно федеральным законам запрещается требовать плату за изменение одного вида на другой вид разрешённого использования земельных участков, поскольку такое требование прямо противоречит части 4 статьи 37 Градостроительного кодекса РФ (см. примечание [24]), а также противоречит части 3 статьи 8 Федерального закона "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг". Более подробно об этом см. вопрос 51 в Библиотеке ответов на вопросы градостроительной деятельности, размещённой на сайте: http://www.urbaneeconomics.ru/news/?mat_id=1136

[26] Такими нормативными правовыми актами являются, в частности: 1) Закон г. Москвы от 10 июля 2013 г. N 42 "О внесении изменений в Закон города Москвы от 19 декабря 2007 года N 48 "О землепользовании в городе Москве"; 2) Постановление Московской областной Думы от 19.12.2013 № 18/72-П «О Законе Московской области «О внесении изменений в Закон Московской области «О регулировании земельных отношений в Московской области».

[27] Зоны планируемого размещения объектов и, соответственно, их границы были определены Градостроительным кодексом РФ от 2004 года для установления в документах территориального планирования. В 2011 году был принят Федеральный закон «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, посредством которого были упразднены из документов территориального планирования указанные зоны с их границами, были совершены иные деструктивные упразднения ряда положений, без которых правовой институт территориального планирования вообще существовать не может. Об этом более подробно и доказательно изложено в Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации в части института территориального планирования, размещённому на сайте: http://www.urbaneeconomics.ru/publications.php?folder_id=114&mat_id=1274&page_id=14675 .

[28] Далее в основном тексте излагается процедурная схема, формально существовавшая до 2011 года – до принятия № 41-ФЗ (см. примечание [27]). Однако, и в рамках действующего законодательства, деформировавшего базовые принципы территориального планирования, ещё не упразднена окончательно возможность реализации ранее практиковавшейся процедурной схемы при условии принятия соответствующих уточняющих норм на уровне регионального законодательства и местных нормативных правовых актов, а также при условии адекватных действий местных администраций, которым не безразличны оптимальные технологии управления, которым надлежит понимать подлинные смыслы градорегулирования во имя успешного развития территорий, которые они управляют.

[29] Далее в основном тексте излагается деформированная процедурная схема согласно принятому в 2011 году № 41-ФЗ, а также иным федеральным законам, преемственно и некритично закрепившим ошибки № 41-ФЗ (см. также примечания [27] и [28]).

[30] В силу логической ловушки, созданной № 41-ФЗ, не решил и не мог решить этой «проблемы отображения» приказ Министерства регионального развития Российской Федерации от 30 января 2012 г. № 19, утвердивший согласно указанию № 41-ФЗ «Требования к описанию и отображению в документах территориального планирования объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения». Доказательства сказанного см. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации в части института территориального планирования [27], а также вопрос 33 в Библиотеке ответов на вопросы о градостроительной деятельности, размещённой на сайте: http://www.urbaneeconomics.ru/news/?mat_id=1136

[31] Применительно к «транспортно-пересадочным узлам» два правовых обстоятельства должны быть отмечены: 1) неопределённость определения; 2) «полезность неопределённости определения» в случаях изъятия недвижимости для государственных или муниципальных нужд. Во-первых, является показательным примером неопределённости, включённое в виде пункта 25 в статью 1 Градостроительного кодекса РФ, следующее определение: *«транспортно-пересадочный узел - комплекс объектов недвижимого имущества, включающий в себя земельный участок либо несколько земельных участков с расположенными на них, над или под ними объектами транспортной инфраструктуры, а также другими объектами, предназначенными для обеспечения безопасного и комфортного обслуживания пассажиров в местах их пересадок с одного вида транспорта на другой»*. Неопределённость состоит в том, что отсутствуют формально-юридические препятствия для того, чтобы такими «узлами» назначать необъятные территории, как компактные, так и разрозненно расположенные.

Во-вторых, не возникает формально-юридических препятствий связать определение ТПУ с упоминанием в подпункте 2 пункта 1 статьи 49 Земельного кодекса РФ «объектов транспорта, путей сообщения». Это значит, что ТПУ, в том числе располагаемое на «необъятных территориях» (согласно нечёткому определению федерального закона выполненное), являясь «объектом транспорта», может обеспечить на как бы законных основаниях изъятие любой недвижимости на «необъятных территориях» для государственных или муниципальных нужд.

[32] Следует обратить внимание на аналогию между: 1) созданием «правовых условий» для обеспечения возможности изъятия недвижимости на необъятных территориях, называемых «территориями

реорганизации» (см. пункт 2 примечания [14]), и 2) созданием «правовых условий» для обеспечения возможности изъятия недвижимости на необъятных территориях, называемых «транспортно-пересадочными узлами». Наличие такой аналогии может быть расценено как свидетельство преемственности методов управления, используемых различными администрациями в рамках не подверженной изменениям системы точечно-административного градостроительства.

[33] Логичным для рассматриваемой системы точечно-административного градостроительства является наличие законодательных предложений, в совокупности создающих следующую ситуацию: 1) хотя и проводятся публичные слушания по обсуждению генерального плана, но на этих слушаниях уже не обсуждаются вопросы о границах зон планируемого размещения объектов (включая, например, и границы ТПУ) по причине упряднения в 2011 году таких юридически значимых границ (см. [27]), то есть, не предъявляются и не обсуждаются гарантии «неизъятия» недвижимости – гарантии, которые могли бы (а при правовой системе - должны) предоставляться гражданам, правообладателям недвижимости со стороны публичной власти; 2) в силу номинального проведения публичных слушаний, проведённых, в том числе, и в отношении линейных объектов (включая ТПУ), как бы «не усматривается необходимость» в проведении ещё одних слушаний по обсуждению документации по планировке. При таком развитии событий граждане, правообладатели недвижимости окончательно будут лишены гарантий «неизъятия», а вместе с ними и подлинных (не декларативных – не обманных) прав на город.

[34] Согласно внесённым 31 декабря 2014 года изменениям в Градостроительный кодекс РФ (введением части 12.4 в статью 45) решение об изъятии земельных участков должно приниматься на основании утверждённых в документации по планировке территории границ зон планируемого размещения объектов. Очевидно, что «зона» заведомо представляет собой нечто большее по размерам, чем «земельный участок». То есть, заведомо изъятие будет производиться «с запасом».

[35] Последствия в случаях исправления ошибок законодательства и недопущения новых ошибок (см., в частности, [27, 31, 34]).

[36] См. об этом раздел 7.3.2 в книге: Э.К.Трутнев (рук.). Градорегулирование. Основы регулирования градостроительной деятельности в условиях становления рынка недвижимости. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2008, а также: Трутнев Э.К. Городская среда: воздействие правовых норм на повышение качества. М., Институт экономики города, 2014

[37] Речь идёт, в частности о: 1) перераспределении полномочий в области градорегулирования между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации; 2) о классификаторе видов разрешённого использования земельных участков. См. об этом размещённую на сайте http://www.urbanecomics.ru/news/?mat_id=1136 Библиотеку ответов на вопросы о градостроительной деятельности (вопросы 55, 58).