

Сбалансированность города: правовые аспекты *

Э.К. Трутнев

научный руководитель направления «Рынок недвижимости» Фонда «Институт экономики города», кандидат архитектуры (г. Москва)

Эдуард Константинович Трутнев, trutnev@urbaneconomics.ru

Город – это не только то, что пассивно принимает на себя управленческие воздействия, но и то, что может активно противиться им. Градостроительная практика последних десятилетий наглядно подтвердила факт существования (пока еще не в нашей стране) спасительного для городов парадокса – лучшими становятся те города, которые обладают правовыми механизмами эффективно противиться ошибочным управленческим воздействиям. Такие правовые механизмы представлены и в российском законодательстве. Однако их применение в значительной мере заблокировано и фактически отторгается, поскольку доминирует время от времени подпитываемая ошибочными законотворческими инициативами ностальгия по прошлому – неизбывная склонность управленцев к системе точечно-административного градостроительства нерыночного типа, безосновно отвергающая необходимость перехода к системе зонально-правового градорегулирования рыночного типа.

Управленческие действия и эффективные препятствия им – это две стороны баланса, а баланс – это проявление устойчивости города и его способности к саморазвитию, циклически принимающему необходимое и отвергающему избыточное – несбалансированное. Справедливо предполагается, что сбалансированный город – это хороший город. Что же такое сбалансированный го-

род? Это город, в котором:

- имеется баланс как приемлемое для жителей соотношение между объемами застройки и объемами инфраструктуры различных видов – социальной, транспортной, инженерно-технической;
- наличие указанного баланса положительно воздействует на качество городской среды в сочетании с иными компонентами такого качества – безопасностью, упорядоченностью, эстетической привлекательностью¹.

На сбалансированность города влияют правовые нормы, применение которых может содействовать или противодействовать ее достижению. Это утверждение доказывается в настоящей статье на двух примерах:

- 1) на примере правового феномена, называемого «апартаменты»;
- 2) на примере регулирования процесса реализации генеральных планов городов.

Рассмотрим эти примеры.

Воздействие правовых норм на недопущение дисбаланса, ныне возникающего по причине фактически неуправляемого процесса строительства апартаментов

Неуправляемый процесс строительства апартаментов – это появление объектов

* Первую публикацию материала статьи см.: М. : Городской альманах, 2014. Выпуск 6. С. 114–120 (издание Фонда «Институт экономики города»).

¹ См. Трутнев Э. К. Городская среда: воздействие правовых норм на повышение качества. М. : Фонд «Институт экономики города», 2014.

постоянного проживания для дополнительного, не предусмотренного документами планирования контингента жителей в непредусмотренных для этого местах, создающее дополнительную, непредусмотренную нагрузку на инфраструктуру социальную, транспортную, инженерно-техническую, что фактически приводит к дисбалансам и, как следствие, к формированию дискомфортной городской среды. Правовые факты ныне наблюдаемой практики в отношении апарт-аментов таковы:

- застройщики получают разрешения на строительство зданий, расположенных вне жилых зон (в общественно-деловых, коммунальных, производственных и иных подобных зонах), – зданий, состоящих в том числе из помещений, которые формально не причисляются к жилым помещениям и называются «апарт-аментами» (не причисляются к жилым помещениям согласно Жилищному кодексу Российской Федерации (далее – ЖК РФ), однако по своим характеристикам соответствуют именно жилым помещениям);
- апарт-аменты являются изолированными (самодостаточными) объектами недвижимости и, соответственно, обладают свойством оборотоспособности (в силу статьи 129 Гражданского кодекса Российской Федерации), то есть могут отчуждаться и быть объектами купли-продажи (могут приобретаться гражданами у застройщиков);
- отсутствуют основания для отказа в государственной регистрации прав собственности граждан на апарт-аменты, приобретенные у застройщиков (как нежилые помещения, располагаемые и там, где запрещено строить жилые помещения), поскольку апарт-аменты находятся вне области регулирования ЖК РФ; формально апарт-аменты не являются жилыми помещениями (то есть это нежилые помещения, а отношения по поводу нежилых помещений ЖК РФ не регулируются), не предназначенные для постоянного проживания – они предназначены для временного проживания (а отношения по поводу временного проживания применительно к рассматриваемому случаю также не регулируются ЖК РФ)². Иными словами, апарт-аменты являются теми объектами, отношения по поводу которых не регулируются ЖК РФ;
- поскольку в законодательстве отсутствует четкое разграничение между понятиями «постоянное проживание» и «временное проживание», отсутствуют правовые препятствия для проживания в апарт-аментах сколь угодно долго – фактически постоянно³.

Функционально-пространственные особенности апарт-аментов в сравнении с «жилыми помещениями», определяемыми в статье 16 ЖК РФ (комната, квартира, жилой дом):

- первоначально должны быть установлены формально-юридические осно-

² В части 2 статьи 15 ЖК РФ указано следующее: «Жилым помещением признается изолированное помещение, которое является недвижимым имуществом и пригодно для постоянного проживания граждан (отвечает установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства)».

³ Понятие «временное проживание» используется в ЖК РФ с позиций, связанных с договором социального найма жилого помещения. Согласно статье 80 ЖК РФ «наниматель жилого помещения вправе разрешить безвозмездное проживание в занимаемом им жилом помещении по договору социального найма другим гражданам в качестве временно проживающих (временным жильцам)... Срок проживания временных жильцов не может превышать шесть месяцев подряд». Понятие постоянного проживания используется в ЖК РФ применительно к иностранным гражданам и лицам без гражданства, последние претендуют на получение гражданства Российской Федерации. Факт постоянного проживания связывается с нахождением на территории Российской Федерации, но не с фактическим нахождением лица в жилом помещении. Таким образом, рассматриваемые понятия имеют, скорее, административный, нежели гражданско-правовой характер, что свидетельствует в пользу факта отсутствия должного правового регулирования этого вопроса с позиции гражданского и жилищного законодательства.

вания для возникновения возможности правового существования объектов, называемых апартаментами;

- чтобы указанная правовая возможность возникла, необходимо чтобы апартаменты отличались от помещений, определенных ЖК РФ, поскольку, если отличия не будет, то для таких апартаментов должен возникнуть запрет на строительство вне жилых зон в силу того, что сами апартаменты перестанут быть таковыми – станут жилыми домами (по причине отсутствия отличий)⁴;
- в силу указанного апартаменты только лишь тогда получают формально-юридическое право на существование, когда они представляют собой совокупность комнат и иных помещений, принадлежащих на праве собственности одному лицу и имеющих выход в помещения общего пользования (на галерею, лестничную площадку), принадлежащие на праве собственности другому лицу (но не на праве общей долевой собственности собственников апартаментов). Иными словами, апартаменты имеют «правовое оправдание» для существования только тогда, когда называемые словом «апартаменты» помещения не являются квартирами в многоквартирном доме.

Если последнее условие не выполняется (если апартаменты имеют выход в помещения общего пользования, которыми владеют на правах общей долевой собствен-

ности собственники апартаментов и если такие апартаменты построены вне жилых зон вопреки градостроительным регламентам, то имеет место самовольная постройка), то фактически вместо апартаментов построены квартиры в многоквартирном жилом доме в месте, не предназначенном для жилищного строительства. В указанном случае должны выполняться действия, предусмотренные законодательством в отношении самовольных построек.

Теперь должен быть поставлен вопрос, как в условиях существующего законодательства во имя сохранения сбалансированности города и, соответственно, обеспечения формирования комфортной городской среды воспрепятствовать строительству апартаментов в непредусмотренных для этого местах. Предлагается следующее решение:

1) прежде всего необходимо четко понимать, что существует только один и вполне достаточный правовой институт урегулирования проблемы – градостроительные регламенты в составе правил землепользования и застройки (далее также – ПЗЗ). Без ПЗЗ «проблема апартаментов» не имеет решения в принципе⁵, поэтому правовой институт ПЗЗ должен быть использован максимально;

2) в ПЗЗ должна быть включена норма следующего содержания: в территориальных зонах, где не предусмотрены строительство, реконструкция зданий с помещениями для постоянного проживания граждан, запрещается устанавливать в помещени-

⁴ В ЖК РФ разновидностью объектов жилищных прав называется квартира (п. 3 ст. 16 ЖК РФ). Содержание этого понятие включает два обязательных признака. Во-первых, квартирой может называться помещение тогда, когда речь идет о «структурно-обособленном помещении в многоквартирном доме», состоящем из одной или нескольких комнат, предназначенных «для использования в качестве места непосредственного проживания граждан». Во-вторых, квартирой помещение может называться тогда, когда из такого помещения существует «прямой доступ к помещениям общего пользования». Об этом говорится и в статье 290 Гражданского кодекса Российской Федерации, которая устанавливает, что «собственникам квартир в многоквартирном доме принадлежат на праве общей долевой собственности общие помещения дома, несущие конструкции дома, механическое, электрическое, санитарно-техническое и иное оборудование за пределами или внутри квартиры, обслуживающее более одной квартиры». Таким образом, квартира (жилое помещение) существует тогда и только тогда, когда она имеет выход на территорию (пространство) общего пользования. Именно такие пространства регулируются ЖК РФ.

⁵ Вот почему, например, Москва, для которой безосновно отвергается необходимость принятия ПЗЗ, никогда не решит проблему апартаментов правовыми методами, если ПЗЗ не будут приняты.

ях зданий оборудование для обеспечения приема душевых и ваннных процедур. Указанный запрет не распространяется на помещения в зданиях, в отношении которых в настоящих Правилах имеется прямое указание о возможности временного проживания граждан, – в помещениях гостиниц, санаториев, ночлежных домов и в иных специализированных помещениях для временного проживания граждан.

Смысл этой нормы предельно прост: лишь тогда граждане будут приобретать у застройщиков помещения для проживания, когда они будут оборудованы устройствами для принятия душевых и ваннных процедур. Если такого оборудования не будет (а его не будет, поскольку устанавливать его будет запрещено ПЗЗ, а установление вопреки ПЗЗ – это самовольная постройка, прямая угроза сноса апартаментов), то не может быть и проживания как такового, а нет возможности для проживания, нет и необходимости приобретать то, что не приспособлено для проживания. Так апартаменты лишаются права на существование в зданиях и местах, не предусмотренных для строительства помещений, обозначаемых столь благозвучным словом. Упразднение указанных дестабилизирующих процессов – это пример того, как можно и нужно защищать сбалансированность города правовыми методами.

**Воздействие правовых норм
на недопущение дисбаланса,
ныне возникающего по причине
планирования, нерациональность
которого предопределена и
обеспечивается ошибками
федерального закона**

Сбалансированность города предопределяется на стадии планирования его развития. Лишь такое планирование можно считать хорошим, в документах которого

содержится расчетное предвидение должного наступить в будущем результата – улучшение качества городской среды.

Существуют профессиональные технологии такого расчетного предвидения. Они включают три компонента:

1) составление балансов между планируемыми объемами застройки и соотнесенными с ними объемами инфраструктуры (транспортной, социальной, инженерно-технической);

2) определение реальных финансовых возможностей такую инфраструктуру последовательно, по этапам, создавать;

3) содержать инфраструктуру в определенном количественном объеме и на приемлемом уровне качества в пределах реальных финансовых возможностей бюджета и возможностей населения платить за содержание инфраструктуры.

Если указанные положения отсутствуют, то генеральный план не может быть признан хорошим, а хорошим он может стать как минимум при условии, что закон не препятствует выполнению указанных действий в процессе территориального планирования.

Анализ законодательства показывает, что ныне в России такие препятствия существуют. Чтобы это показать последовательно, рассмотрим три группы вопросов:

1) об универсальной логике территориального планирования при подготовке генеральных планов;

2) об антилогике федерального закона, номинально упразднившего универсальную логику территориального планирования;

3) о последствиях проявления на практике ошибок федерального закона.

**Универсальная логика
территориального планирования и
существующее законодательное
регулирование**

То, что такая логика существует, давно неоднократно доказано⁶. Придется еще раз

⁶ В том числе в следующих публикациях:

Трутнев Э. К., Бандорин Л. Е. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации: отве-

кратко воспроизвести эту логику. Область потенциальных возможностей развития города (А) всегда гораздо шире области реальных, то есть обеспеченных финансированием, возможностей города (Б).

Проявлением первой области возможностей (А) является пространство в виде многообразных вариантов освоения разных локальных городских территорий. Контур этой области (А) могут определяться тремя основными позициями – принципиальными направлениями развития:

1) «давайте ограничимся лишь пределами уже застроенной территории, не будем выходить за эти пределы, но будем обустроить-облагораживать-дооформлять то, что, хотя и считается как бы освоенным, на самом деле остается весьма далеким от представлений о базовых стандартах качества городской среды»;

2) «давайте оставим в покое застроенные территории (там уж очень накладно что-то реконструировать и преобразовывать), выйдем за их сковывающие пределы и будем осваивать ныне свободные сопредельные с застройкой территории»;

3) «давайте вообще не будем принуждать себя к выбору, не будем себя ограничивать и не будем обременять себя предпочтениями – давайте как бы откажемся от выбора, будем одновременно обустроить уже застроенную территорию и осваивать новые сопряженные территории без установления приоритета какого-либо одного из этих двух направлений развития города: как случай распорядится, так тому и быть».

Проявлением второй области (Б) – области реальных, обеспеченных финансированием возможностей развития горо-

да – являются возможности совокупной городской инфраструктуры, как существующей, так и создаваемой (транспортной, социальной, инженерно-технической), обеспечивать нормальное функционирование-использование застройки в ее соответствующих объемах, распределенных по соответствующим местам в городе. Особенности второй области (Б) реальных финансовых возможностей таковы:

1) если случается, что первая область (А) не увязана соответствующей параметрической моделью со второй областью (Б), то в лучшем случае генеральный план неизбежно обречен стать безответственной картинкой, отображающей лишь необязательное представление о будущем распределении застройки, но чаще – документом, легализующим официальное одобрение начала фактически неуправляемых, деструктивных процессов «движения в разные стороны»;

2) по причине того, что первая область (А) (пространство потенциального расширения застройки) всегда больше второй области (Б) (области текущих финансовых возможностей инфраструктурного обеспечения будущих объемов застройки), неотвратимо возникает задача определить траектории движения к запланированному будущему – задача определить этапы последовательной реализации решений генерального плана (определить этапы как «порции» управляемого движения в будущее), то есть определить динамику изменения баланса между застройкой и ее обслуживающей инфраструктурой;

3) определение баланса между застройкой и ее обслуживающей инфраструктурой имеет две главные отличительные черты:

ты на проблемные вопросы градостроительной деятельности / Фонд «Институт экономики города». М. : Издательство «Экзамен», 2008 (URL: http://www.urbanecomomics.ru/texts.php?folder_id=9&mat_id=440&page_id=14399);

Труннев Э. К. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации в части института территориального планирования, измененного Федеральным законом «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части вопросов территориального планирования» от 20.03.2011 № 41-ФЗ (URL: http://www.urbanecomomics.ru/texts.php?folder_id=9&mat_id=440&page_id=14399);

Библиотека ответов на вопросы о градостроительной деятельности. URL: http://www.urbanecomomics.ru/news/?mat_id=988

- баланс должен быть комплексным в отношении учета всех видов параметров. Значения параметров локальных жилых образований (количество жилых единиц, домохозяйств, жителей и т. д.) должны быть соотнесены со значениями параметров различных видов инфраструктуры. То есть локальные жилые образования должны иметь полный набор услуг в соответствии с представлениями о комплексности, соотнесенными с реальными возможностями обеспечивать приемлемый уровень такой комплексности⁷;
- баланс должен быть сводом финансовых показателей в отношении двух видов бюджетных (по преимуществу) затрат на инфраструктуру – суммой (а) одноразовых бюджетных затрат на строительство и (б) регулярных текущих бюджетных затрат (либо затрат, покрываемых тарифами – регулярными сборами с жителей города), постоянно направляемых на эксплуатацию построенных объектов инфраструктуры. Этот баланс, составляемый уже на стадии планирования, должен показать нечто принципиально важное – имеются или отсутствуют для соответствующего направления развития реальные финансовые возможности содержать-эксплуатировать инфраструктуру за счет лимитированных бюджетных средств и за счет тарифов, выплачиваемых гражданами, – тарифов, размеры которых также ограничены некими предельными возможностями населения платить за предоставляемые услуги.

Указанные положения должны наглядно и конкретно демонстрировать то, что определяется распространенным термином «устойчивое развитие города». Посредством этих расчетных положений по моделированию будущего города должен быть

дан ответ на простые и честно поставленные вопросы:

- согласно принятому направлению развития будет ли город в состоянии оплачивать свое движение в будущее?
- будет ли город самообеспеченным образованием (будет ли он развиваться по восходящей траектории либо обречен деградировать по причине предопределенного хронического недофинансирования инфраструктуры)? Без должного комплекта инфраструктурного обеспечения, несмотря на возможное и желаемое наращивание объемов застройки во что бы то ни стало, город будет деградировать благодаря именно такому, без инфраструктуры, наращиванию объемов застройки.

Последнее обстоятельство указывает на наличие потенциальной опасности того, что планирование развития города может обернуться не планированием восходящего развития, а планированием нисходящего развития – «планированием деградации городской среды», несмотря на добрые намерения планировщиков и лиц, принимающих как бы ответственные решения. Можно ли законом предотвратить «планирование деградации»? Если да, то, как это сделать?

Чтобы ответить на эти вопросы, сначала рассмотрим, понуждает ли существующее законодательство рассчитывать и публично предъявлять указанные балансы, поскольку именно они являются единственным способом первоначально, на уровне мышления, предотвратить возможность возникновения безответственного планирования – планирования деградации городской среды.

Функция закона состоит в том, чтобы ограничить область неразумных действий от области разумных действий и принудить пребывать и действовать в рамках последней. В части территориального планирова-

⁷ См. вопрос 39 «Азбука градостроительного нормирования» в Библиотеке ответов на вопросы о градостроительной деятельности. URL: http://www.urbanecomics.ru/news/?mat_id=981

ния закон может сделать это посредством двух положений – суть императивных требований:

1) посредством требования о необходимости быть в составе утверждаемой части генерального плана указанием о последовательности его реализации в виде соответствующих мероприятий и сроков. Очевидно, что сам факт наличия в законе такого требования понуждает его выполнить, а выполнить его невозможно никаким иным способом, как только путем составления соответствующих расчетных балансов, о которых мы уже говорили. Уже с этого места становится ясным, что невозможно не быть в генеральном плане выбору между различными направлениями развития. Из этого следует, что третье направление развития, утверждающее принципиальный отказ от выбора как предположение о возможности безнаказанно (без наступления негативных последствий) «плыть по воле волн», недопустимо в силу логики самого процесса ответственного планирования. Однако же это третье направление может и должно быть допущено к аналитическому рассмотрению только по одной причине – по причине субъективного характера, а именно из-за достаточно широкой распространенности ошибочной позиции соответствующих субъектов управления, не желающих публично декларировать и утверждать непротиворечивый выбор и принимать на себя ответственность за последствия реализации именно выбранного направления развития;

2) посредством требования о необходимости быть некоему самостоятельному документу – комплексному (единому, сводному) плану реализации генерального плана. Необходимость быть такому самостоятельному документу определяется следующим:

- реализация всегда связана с процессом бюджетного планирования – с выделением соответствующих бюджетных средств на выполнение запланированных генеральным планом мероприятий;
- бюджетное планирование – это всегда выбор приоритетов для финансирования (а приоритеты существуют по причине неизбежного разрыва между желаемым-планируемым и реально возможным);
- выбор приоритетов лишь тогда может состояться, когда в комплексном документе представлены все из множества различных возможностей и проведен обоснованный выбор в виде предложений в бюджет.

Очевидно, что такого рода самостоятельный комплексный (единый, сводный) документ в виде предложений в бюджет должен подготавливаться не реже одного раза в 2–3 года.

Указанные требования – это то необходимое, без чего институт территориального планирования как институт реального управления существовать не может. И это необходимое в виде соответствующих требований содержалось до недавнего времени в Градостроительном кодексе Российской Федерации. Однако Федеральным законом от 20 марта 2011 года № 41-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части вопросов территориального планирования» (далее – Закон № 41-ФЗ) требования относительно необходимости быть в самом генеральном плане указанием о мероприятиях и этапах его реализации, а также относительно комплексных планов реализации генеральных планов были упразднены⁸.

⁸ Подробнее об этом см. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации в части института территориального планирования. URL: http://www.urbanecomomics.ru/publications/?mat_id=126
В этом Комментарии анализируются и иные ошибки Закона № 41-ФЗ, как то:

- упразднение института зон планируемого размещения объектов, требующего установления соответствующих границ;

Рассмотрим неизбежные последствия принятого решения для практики территориального планирования на местах.

О последствиях проявления на практике ошибок законодательного регулирования

В отношении практики территориального планирования на местах с принятием Закона № 41-ФЗ неотвратимо возникают следующие последствия:

1) легализованная законом необязательность подготовки связей-балансов между областью потенциально возможных направлений развития города (А) и областью реальных финансовых возможностей города (Б) провоцирует появление «безразличных и безразмерных» генеральных планов, в которых могут утверждаться прямо противоположные, друг друга уничтожающие антагонистические направления развития. Утверждение таких генеральных планов становится триггером процесса «падающего домино» – дает старт последующим процессам, которые, как правило, уже плохо контролируются управленцами, однажды вставшими на путь безразличного притягивания всего без выбора и без разбора, а также процессам, имеющим свою неотвратимую логику развертывания, которая непременно будет воплощена в практику будущей жизни;

2) то, что определено в «безразличном и безразмерном» генеральным плане, должно быть переведено и будет переведено в правила землепользования и застройки в виде градостроительных регламентов – основы правового режима использования земельных участков;

3) градостроительные регламенты должны воспроизвести решения «безразлич-

ного» генерального плана – должны дать возможность по инициативе частных лиц и на основе предоставленных им прав осуществлять действия в противоположных, друг друга уничтожающих направлениях в части предъявления спонтанных запросов на обеспечение таких инициатив централизованной муниципальной инфраструктурой в разных местах города, которые оказываются нескоординированными друг с другом (по причине исходного отсутствия в генеральном плане мероприятий, которые были бы выстроены в виде временных и пространственных приоритетов);

4) неизбежно возникнет возрастающее давление на власть со стороны нескоординированных запросов застройщиков в отношении обеспечения инфраструктурой (транспортной, социальной, инженерно-технической) спонтанно возникающей застройки, особенно в тех периферийных местах города, где располагаются земельные участки, заблаговременно приобретенные строительными фирмами для застройки, – земельные участки, для которых в нужное время под предусмотрительным давлением заинтересованных лиц было обеспечено «нужное зонирование с запасом» в безразличном генеральном плане, не выстроившем приоритетные, обеспеченные в финансовом отношении мероприятия по реализации «безразмерных решений» генерального плана;

5) события могут первоначально развиваться благоприятно в статистическом смысле – в том смысле, что объемы застройки на периферийных территориях будут возрастать более высокими, чем ранее, темпами: первоначально всем будет явлен «статистический успех» – свидетельство как бы грамотного управления. Однако в силу неизбежной несогласованности

- упразднение института добровольного совместного территориального планирования;
- введение института «нефинансируемых мандатов» применительно к органам местного самоуправления, «понуждаемых к доделыванию» того, что не доделали органы государственной власти при территориальном планировании;
- освобождение государства от ответственности за принятые документы территориального планирования в части возмещения вреда в соответствующих случаях и т. д.

потребностей-пожеланий с реальными возможностями инфраструктурного обеспечения даже при таком первоначально благоприятном развитии событий неизбежно наступит момент времени, характеризующий следующими особенностями:

- скорость прироста объемов застройки (прироста, достигаемого преимущественно освоением периферийных территорий) начнет все более и более отставать от скорости стремительного возрастания удельных затрат на содержание инфраструктурного обеспечения каждой единицы все более расширяющегося городского пространства;
- рост этих удельных затрат превысит некий порог финансовых возможностей горожан платить за содержание все более дорожающей инфраструктуры, и такое превышение будет продолжать увеличиваться по мере роста объемов периферийного строительства;
- наступление указанного превышения будет означать начало непредвиденного – начало восходящего процесса недофинансирования инфраструктурного обеспечения каждой единицы городского пространства, то есть начало процесса прогрессирующей деградации городской среды.

В этом состоит объективное проявление логики, неприятной для тех, кто отвергает необходимость совершать продуманный выбор направлений развития при осуществлении территориального планирования.

Таким образом, в случаях принятия «безразличных и безразмерных» генеральных планов высока вероятность того, что воз-

никнет ситуация, когда стремление обеспечить лишь только хорошие статистические показатели роста объемов строительства спровоцирует необратимые процессы деградации городской среды.

На стадии территориального планирования фактически случившийся отказ от выбора четкого направления развития города, соотнесенного с реальными бюджетными ресурсами, то есть отказ от продуманной концентрации сил, неизбежно приведет к нехватке ресурсов «на все и сразу» – к недофинансированию инфраструктуры, а значит, к деградации городской среды. Особенно остро эта неотвратимая логика проявит себя в городах России, где стабилизируется либо сокращается население – где исчерпаны внутренние и межрегиональные ресурсы для демографического роста при одновременном наличии значительных свободных территорий, являющихся соблазном для «дешевого» многоэтажного строительства – для комплексного освоения частными застройщиками периферии города, а также для региональных и местных управленцев, готовых пойти на непросчитанные риски, готовых откликнуться на такие соблазны-инициативы частных застройщиков при том, что либо отсутствуют реальные финансовые возможности такие инициативы поддержать в отношении бюджетных затрат на инфраструктуру, либо такая поддержка может состояться за счет недопустимого небрежения должным уровнем инфраструктурного обслуживания населения в сложившихся центральных и срединных районах города, то есть опять за счет снижения стандартов качества – за счет деградации городской среды⁹.

⁹ Эта универсальная логика не может не проявиться и уже проявляется. Одним из наиболее наглядных примеров реализации ошибочных положений Закона № 41-ФЗ, «освободившего» местную власть от ответственного территориального планирования (от утверждения балансов между желаемым и реально возможным), является Пермь, где в начале 2014 года были приняты изменения в генеральный план – изменения в идеологии отказа от выбора направления, связанного с концентрацией ресурсов во имя возрастания качества городской среды, в пользу принятия противоположного направления – «безразличного и безразмерного» генерального плана, способствующего реализации положений, ведущих к недофинансированию инфраструктуры, то есть к постепенной деградации городской среды. Указанный пример требует, однако, отдельного аналитического исследования, а целью его проведения могло бы стать воспитание мышления у новой генерации профессионалов-урбанистов в отношении того, как и по каким причинам возникают ошибки и как должны предотвращаться такие ошибки в процессе ответственного территориального планирования.

Таким образом, на двух примерах подтверждено высказанное в начале настоящей статьи предположение о том, что отсутствие либо наличие соответствующих правовых норм может содействовать либо противодействовать достижению сбалансированности города. При этом ошибки федерального законодательства порождают последствия в виде утверждения на практике опасных правовых механизмов, формирующих условия для деградации городской среды¹⁰.

ЛИТЕРАТУРА И ИНФОРМАЦИОННЫЕ ИСТОЧНИКИ

1. Жилищный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 29 декабря 2004 года № 188-ФЗ.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) : Федеральный закон от 30 ноября 1994 года № 51-ФЗ.
3. Градостроительный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 29 декабря 2004 года № 190-ФЗ.
4. О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части вопросов территориального планирования : Федеральный закон от 20 марта 2011 года № 41-ФЗ.
5. Трутнев Э. К. Городская среда: воздействие правовых норм на повышение качества. М. : Фонд «Институт экономики города», 2014.
6. Трутнев Э. К., Бандорин Л. Е. Комментарии к Градостроительному кодексу Российской Федерации: ответы на проблемные вопросы градостроительной деятельности / Фонд «Институт экономики города». М. : Издательство «Экзамен», 2008 URL: http://www.urbanecomomics.ru/texts.php?folder_id=9&mat_id=440&page_id=14399
7. Трутнев Э. К. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации в части института территориального планирования, измененного Федеральным законом «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части вопросов территориального планирования» от 20.03.2011 № 41-ФЗ. URL: http://www.urbanecomomics.ru/texts.php?folder_id=9&mat_id=440&page_id=14399
8. Библиотека ответов на вопросы о градостроительной деятельности. URL: http://www.urbanecomomics.ru/news/?mat_id=988
9. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации в части института территориального планирования. URL: http://www.urbanecomomics.ru/publications/?mat_id=126
10. Библиотека ответов на вопросы о градостроительной деятельности (вопрос 39). URL: http://www.urbanecomomics.ru/news/?mat_id=981
11. Библиотеки ответов на вопросы о градостроительной деятельности (вопрос 52). URL: http://www.urbanecomomics.ru/news/?mat_id=981

¹⁰ Кроме того, существует опасность того, что ранее совершенные ошибки будут порождать новые ошибки. Примером проявления такой опасности является неудачная попытка усовершенствовать после территориального планирования другой институт – планировку территории. Для этого подготовлен соответствующий законопроект с многочисленными новыми ошибками концептуального характера (см. вопрос 52 Библиотеки ответов на вопросы о градостроительной деятельности. URL: http://www.urbanecomomics.ru/news/?mat_id=981).