

#### **41. Вопрос о правовых особенностях созданной посредством № 43-ФЗ эксклюзивной системы градорегулирования на территориях, присоединённых к городу Москве**

*«Так как казус был спешный, то и производство по нём велось с упрощением».*

*М. Е. Салтыков-Щедрин «История одного города»*

Чтобы разобраться в правовых особенностях указанной системы следует выделить следующие основные действия, которые потребовалось совершить, чтобы заложить её основы.

1. Надо было принять специальный Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. N 43-ФЗ "Об особенностях регулирования отдельных правоотношений в связи с присоединением к субъекту Российской Федерации - городу федерального значения Москве территорий и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" (далее - № 43-ФЗ).

2. Надо было ввести длительный срок для выполнения предстоящих действий и обеспечить свободу от прежних и грядущих решений. В частности, надо было: 1) установить, что действия по специально установленным посредством № 43-ФЗ правилам могут осуществляться достаточно долго - до 1 января 2020 года<sup>1</sup>; 2) отодвинуть до 31 декабря 2014 года сроки для принятия (а) генерального плана (при отсутствии которого, например, не допускается принимать решения о подготовке документации по планировке территории), (б) правил землепользования и застройки (при отсутствии которых запрещается выдача разрешений на строительство); 3) сделать необязательным учёт ранее принятых для присоединённых территорий документов при принятии новых документов и новых решений<sup>2</sup>.

3. Надо было сделать так, чтобы № 43-ФЗ обладал бы большей юридической силой и по отношению к Градостроительному кодексу Российской Федерации (далее – ГрК РФ), и по отношению к Федеральному закону "О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации" (далее также - № 191-ФЗ), то есть, надо было сделать так, чтобы эти федеральные законы не применялись бы в случаях, когда № 43-ФЗ определял нечто такое, что не согласуется с этими федеральными законами. И это было сделано<sup>3</sup>.

4. Надо было сделать так, чтобы № 43-ФЗ упразднил закреплённую ГрК РФ юридически значимую связь между документацией по планировке территории и

<sup>1</sup> См. часть 3 статьи 1 № 43-ФЗ: *«Подготовка и утверждение документации по планировке территории, резервирование земель, изъятие земельных участков и (или) иных объектов недвижимого имущества, предоставление земельных участков, установление сервитутов для размещения на присоединенных территориях объектов федерального значения или регионального значения, указанных в части 2 настоящей статьи, осуществляются по правилам настоящего Федерального закона до 1 января 2020 года».*

<sup>2</sup> См. изменённую посредством № 43-ФЗ статью 17.1 Федерального закона от 29 декабря 2004 г. N 191-ФЗ "О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации".

<sup>3</sup> См. статью 10.5, введённую № 43-ФЗ в Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. N 191-ФЗ "О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации": *«Осуществление градостроительной деятельности и иные отношения, которые возникают в связи с размещением объектов и к которым применяются положения Федерального закона "Об особенностях регулирования отдельных правоотношений в связи с присоединением к субъекту Российской Федерации - городу федерального значения Москве территорий и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", регулируются Градостроительным кодексом Российской Федерации и настоящим Федеральным законом, если иное не предусмотрено Федеральным законом "Об особенностях регулирования отдельных правоотношений в связи с присоединением к субъекту Российской Федерации - городу федерального значения Москве территорий и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».*

основаниями (формально-правовыми и содержательными) для её подготовки - документами территориального планирования и правилами землепользования и застройки. Речь идёт о той связи, упразднение которой вообще делает невозможным рациональное градорегулирование, основанное на понуждающих нормах права. Однако, то, что невозможно для логики градорегулирования, то возможно для № 43-ФЗ. Поскольку указанная связь как необходимость в № 43-ФЗ не упоминается, то в силу приоритета № 43-ФЗ над ГрК РФ часть 10 статьи 45 ГрК РФ на присоединённых к Москве территориях не применяется как обязательная норма<sup>4</sup>.

Это значит, что в отношении документации по планировке территории органы власти отныне освобождены от прежних обязательств: посредством такой документации можно делать всё, а для того, чтобы подготавливать такую документацию не обязательно иметь генеральный план и правила землепользования и застройки, а если же они имеются в наличии, то не возникает имеющих юридическую силу обязательств для соблюдения соответствия документации по планировке территории документам территориального планирования и градостроительного зонирования. То есть, принятие генерального плана и, или правил землепользования и застройки до 31 декабря 2014 года<sup>5</sup>, или в иные сроки (более ранние, или более поздние) никак не отразится на подготовке документации по планировке территории, которая в юридическом смысле благодаря № 43-ФЗ свободна и от генерального плана, и от правил землепользования и застройки: не обязана им соответствовать.

5. Надо было посредством свершения указанных действий (см. выше пункты 1-4), создать эксклюзивную правовую ситуацию, когда решения о резервировании земель, изъятии земельных участков и (или) иных объектов недвижимого имущества, предоставлении земельных участков, установлении сервитутов для размещения объектов принимались бы на основании документации по планировке территории, которая:

1) вплоть до 1 января 2020 года может подготавливаться как при отсутствии генерального плана и правил землепользования и застройки, так и при их наличии<sup>6</sup>;

2) при наличии генерального плана и правил землепользования и застройки может утверждаться вне зависимости от наличия/отсутствия соответствия этим правовым актам;

3) может утверждаться взамен ранее утверждённой документации по планировке территории при том, что и та, и другая документация на вполне законных основаниях могут не соответствовать генеральному плану и правилам землепользования и застройки.

Это значит, что на присоединённых территориях ранее существовавшая, федеральными законами определённая для органов власти юридически значимая ответственность за обеспечение преемственности решений упраздняется посредством № 43-ФЗ, а вместо неё вводится свобода действий по усмотрению в зависимости от меняющихся обстоятельств и при отсутствии обязательств власти перед гражданами (в том числе и по причине упразднения требований о проведении публичных слушаний<sup>7</sup>).

6. Надо было ещё более закрепить и расширить приобретённую посредством № 43-ФЗ свободу власти от имеющих юридическую силу обязательств перед гражданами, обеспечив окончательную ликвидацию уже практически упразднённой зависимости принимаемых административных решений от правил землепользования и застройки. Для этого потребовалось продолжить создание правовых новелл и ввести в № 43-ФЗ нормы, определяющие, что установление и изменение видов разрешённого использования

<sup>4</sup> Часть 10 статьи 45 ГрК РФ: «Подготовка документации по планировке территории осуществляется на основании документов территориального планирования, правил землепользования и застройки ...».

<sup>5</sup> Согласно статье 17.1 Федерального закона от 29 декабря 2004 г. N 191-ФЗ "О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации".

<sup>6</sup> Несмотря на статью 17.1 Федерального закона "О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации", где определена крайняя дата для принятия генерального плана и правил землепользования и застройки – 31 декабря 2014 года.

<sup>7</sup> См. часть 3 статьи 4 № 43-ФЗ: «Документация по планировке территории, указанная в части 1 настоящей статьи, утверждается без проведения публичных слушаний.».

недвижимости осуществляется посредством утверждения документации по планировке территории<sup>8</sup> (которая, как указано выше, отныне может подготавливаться при отсутствии документов территориального планирования и градостроительного зонирования, а также без проведения публичных слушаний). Содержащееся в № 43-ФЗ указание на то, что такие действия могут выполняться только до утверждения правил землепользования и застройки, не является юридическим препятствием для осуществления таких действий, поскольку: 1) «крайняя» дата 31 декабря 2014 года для принятия правил землепользования и застройки, определена не № 43-ФЗ, а № 191-ФЗ, по отношению к которому № 43-ФЗ обладает приоритетом и такой даты не содержит, то есть, № 43-ФЗ фактически создаёт ситуацию необязательности соблюдения даты 31 декабря 2014 года; 2) отсутствие правил землепользования и застройки не является препятствием для подготовки документации по планировке территории вплоть до 1 января 2020 года – даты, определённой № 43-ФЗ, то есть, до указанной даты (на предстоящие ещё семь лет) фактически упраздняется необходимость принимать правила землепользования и застройки в Москве – на присоединённых к ней территориях.

Иными словами, № 43-ФЗ фактически предлагает на присоединённых к Москве территориях вообще упразднить надобность в правилах землепользования и застройки и заменить их иным правовым институтом, более «эффективным» в силу того, что он неподконтролен гражданам.

7. Надо было ещё более закрепить и расширить приобретённую свободу власти от имеющих юридическую силу обязательств перед гражданами путём создания такой псевдо правовой ситуации, когда любое место на территории может быть отдано (после изъятия недвижимости как бы для государственных нужд) любому заинтересованному частному лицу - инвестору-застройщику. Чтобы такая свобода могла быть беспрепятственно реализована на основе норм закона, потребовалось «продвинуть» № 43-ФЗ в следующем отношении:

1) потребовалось упразднить требование, согласно которому документация по планировке территории должна подготавливаться на основе и в соответствии с документами территориального планирования и правилами землепользования и застройки (№43-ФЗ такое требование упразднил – см. выше объяснения в пунктах 4, 5, 6);

2) потребовалось расширить перечень объектов, ради размещения которых можно было бы изымать недвижимость для государственных нужд, - расширить перечень, определённый статьёй 49 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ), который оказался слишком «узким» для целей № 43-ФЗ, поскольку включает почти исключительно линейные объекты транспортной и инженерно-технической инфраструктуры. № 43-ФЗ снимает такое ограничение и не устанавливает в этом отношении никаких пределов<sup>9</sup>. Поэтому в соответствующие перечни могут быть включены любые объекты (в том числе, жилого, социального, производственного, рекреационного и прочего назначения), которые по коммерческим причинам «могут заинтересовать заинтересованных лиц»;

3) потребовалось расширить перечень объектов, которые могли бы квалифицироваться как «объекты регионального значения» для того, чтобы можно было бы получить дополнительное оправдание необходимости размещения практически любых объектов на занятых правами третьих лиц территориях с изъятием любой недвижимости как бы для государственных нужд. Специально такое расширение в рамках рассматриваемой законотворческой акции по созданию № 43-ФЗ производить не пришлось, поскольку в Градостроительном кодексе города Москвы уже давно

---

<sup>8</sup> См. статью 5 № 43-ФЗ.

<sup>9</sup> См. статью 2 № 43-ФЗ.

присутствует неправомерное расширительное толкование понятия «объекты регионального значения»<sup>10</sup>;

4) потребовалось задуматься над вопросом о необходимости использовать трудоёмкие процедуры подготовки документации по планировке территории и решить этот вопрос таким образом, чтобы такая документация не была бы необходимой в случаях, когда частные заинтересованные лица изъявляют желание забрать недвижимость у других частных лиц под правомерным и извинительным предлогом её изъятия как бы для государственных нужд<sup>11</sup>.

### **Вывод.**

Свершение вышеуказанных законотворческих действий в их совокупности ныне обеспечивает на присоединённых к Москве территориях необходимую свободу для приобретения любыми заинтересованными лицами права строить любые объекты в любом занятом месте, когда приобретение такого права становится «делом техники» - делом специально созданной для этого эксклюзивной юридической техники.

В силу того, что созданная посредством № 43-ФЗ система градорегулирования даёт органам власти неограниченную правовую свободу от ответственности (например, свободу от юридической ответственности следовать документам территориального планирования и градостроительного зонирования), такая система должна стать заманчивым примером для подражания<sup>12</sup> и для распространения на иные территории Российской Федерации.

---

<sup>10</sup> См.: [http://www.urbanecomomics.ru/texts.php?folder\\_id=80&mat\\_id=443&page\\_id=11826](http://www.urbanecomomics.ru/texts.php?folder_id=80&mat_id=443&page_id=11826)

<sup>11</sup> См., например, часть 4 статьи 15 № 43-ФЗ: «Решение о предоставлении земельного участка в аренду в целях, связанных с размещением объекта федерального значения или регионального значения, указанного в части 2 статьи 1 настоящего Федерального закона, в том числе для проектирования и строительства такого объекта, принимается органом исполнительной власти, уполномоченным на принятие решения об изъятии недвижимого имущества. Указанное в настоящей части решение принимается в течение двадцати дней с момента поступления заявления заинтересованного лица о предоставлении земельного участка. В случае необходимости изъятия объектов недвижимого имущества и (или) постановки земельного участка на государственный кадастровый учет срок принятия решения о предоставлении земельного участка продлевается соответственно на срок изъятия таких объектов, недвижимого имущества и (или) постановки на государственный кадастровый учет земельного участка, подлежащего предоставлению в целях, связанных с размещением объекта федерального значения или регионального значения, указанного в части 2 статьи 1 настоящего Федерального закона».

<sup>12</sup> Парадокс состоит в том, что описанная система сама, в некотором смысле, является продуктом подражания – подражания прежней системе, основы которой были заложены предшествующей администрацией города Москвы. Но та система не могла быть развёрнута столь масштабно и в полную силу по причине отсутствия в то недавнее время возможности использовать ресурсы специально созданного федерального закона применительно к отдельно взятой части территории Российской Федерации, выбранной для проведения эксперимента по апробации действия такой новой системы градорегулирования (см. «Логика развёртывания системы правового градоуправления Москвы: чем опасно и чем полезно прошлое для будущего»: [http://www.urbanecomomics.ru/texts.php?folder\\_id=9&mat\\_id=440&page\\_id=14399](http://www.urbanecomomics.ru/texts.php?folder_id=9&mat_id=440&page_id=14399)).