

33. Вопрос о том, почему появилось упоминание о координатах в «Требованиях к описанию и отображению в документах территориального планирования объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения», утверждённых как приложение к приказу Министерства регионального развития Российской Федерации от 30 января 2012 г. № 19

23 марта 2012 года дан ответ¹ на указанный вопрос, который был задан специалистами города Перми.

В предельно кратком изложении ответ такой: потому появилось упоминание о координатах в указанных Требованиях, что оно не могло не появиться, а не могло оно не появиться, поскольку это означало бы невыполнение нормы Федерального закона № 41-ФЗ², что недопустимо.

Однако сразу должно возникнуть желание опровергнуть данное, казалось бы, неточное утверждение, и должно быть указано на то, что даже в случае гипотетического отсутствия упоминания о координатах в указанных Требованиях не было бы факта невыполнения нормы Федерального закона № 41-ФЗ по той простой причине, что в этом законе не определяется, в какой форме Требования должны устанавливаться, а раз так, то и отсутствие упоминания о координатах в Требованиях, утверждённых Минрегионом, не являлось бы невыполнением Федерального закона № 41-ФЗ. Это возражение (если бы оно было высказано) содержит только видимость правды, но не саму правду. Для доказательства правильности первого утверждения и неправильности его опровержения потребуется провести небольшой смысловой и логический анализ ситуации, сложившейся в связи с принятием Федерального закона № 41-ФЗ.

1. Федеральный закон № 41-ФЗ упразднил из территориального планирования такой институт как «зоны планируемого размещения объектов» и, соответственно, границы таких зон. Совершив такое упразднение, № 41-ФЗ:

- ввёл в качестве замены новый институт «отображения», «определения планируемого размещения объектов», когда на картах «отображаются планируемые для размещения объекты»³;

- ввёл норму о том, что *«требования к описанию и отображению в документах территориального планирования объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения устанавливаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере строительства, архитектуры, градостроительства»* (часть 13 статьи 9 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ);

- ввёл норму о том, что «границы зон планируемого размещения объектов» переводятся для отображения из документов территориального планирования на нижестоящий технологический уровень - в проекты планировки территории⁴.

¹ При подготовке ответа использовался текст «Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации в части института территориального планирования, изменённого Федеральным законом «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части вопросов территориального планирования» от 20.03.2011 № 41-ФЗ», опубликованный в журнале «Имущественные отношения в Российской Федерации» 2011, № 7, 8, размещённый в правовой информационной системе «Гарант», а также на сайте Института экономики города: http://www.urbanecomomics.ru/publications/?mat_id=126.

² 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.

³ См., например, пункт 2 статьи 1, часть 6 статьи 10 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ.

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

2. С позиции логики градостроительного проектирования как должны определяться «требования к описанию и отображению объектов»?

На картах необходимо «отображать планируемые для размещения объекты» при отсутствии непосредственно в № 41-ФЗ требования отображать границы. Гипотетически можно предположить, что допускается отображать по принципу «как получится». Но такое предположение должно быть отвергнуто: невозможно формировать Федеральный закон на основе такого неправового принципа и определять практику действий в соответствии с таким неправовым принципом. Поэтому логика определяет необходимость быть правилам, в соответствии с которыми могли бы «отображаться планируемые для размещения объекты» даже при отсутствии непосредственно в № 41-ФЗ требования отображать границы. В силу указанного требования логики в часть 13 статьи 9 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ включена норма о «требованиях к описанию и отображению объектов».

Должен быть особо оценен факт введения указанной нормы в ГрК РФ при одновременном упразднении в документах территориального планирования института «границ зон планируемого размещения объектов капитального строительства». Что должно означать наличие «требований к отображению»? Логика определяет необходимость быть только следующему ответу на поставленный вопрос: «требования к отображению» не могут адресоваться ни к чему иному, как только к картам, а сами требования не могут быть ничем иным, как требованиями к установлению границ (иное невозможно для карты в составе правового акта)⁵. Значит, имеет место следующая парадоксальная ситуация: с одной стороны, правовое понятие «граница» упразднено номинально (путём изъятия слова «граница»), а с другой стороны, понятие «граница» опять должно быть восстановлено фактически (в силу логики, которую не смог преодолеть даже № 41-ФЗ, - логики, согласно которой «границы» не может не быть, несмотря на изъятие слова «граница»). В этом состоит одно из кардинальных противоречий № 41-ФЗ, которое влечёт за собой длинный ряд иных противоречий⁶.

Вывод: правовое понятие «граница» имманентно присутствует в понятии «карта» как неотъемлемой части правового акта, каковым является всякий документ территориального планирования, поэтому в данном случае границы не упраздняются, они не могут быть изъятые даже посредством изъятия из № 41-ФЗ слов о «границах зон планируемого размещения объектов».

3. Вывод о том, что правовое понятие «границы зон планируемого размещения объектов» невозможно упразднить из правовых актов в виде документов территориального планирования, подтверждается Требованиями, утверждёнными приказом Минрегиона от 30 января 2012 г. № 19.

Подтверждение это не прямое, а опосредованное. Понятно, что прямым это подтверждение быть не может: № 41-ФЗ запретил использовать в данном случае слова «зоны» и словосочетание «границы зон». Данное подтверждение опосредуется чем и как? Использованием понятия «координаты» применительно к понятию «границы объектов» в качестве одного из требований к описанию объектов⁷.

Что должна означать описанная ситуация с формально-правовой и содержательной точек зрения?

⁵ Именно наличие требований к границам должно определять саму возможность существования рассматриваемого документа: нет требований к границам – не может быть и самого документа. Только после обеспечения наличия требований к границам, в рассматриваемый документ могут включаться (или не включаться) иные требования, например, к условным обозначениям и проч.

⁶ См. сайт Института экономики города: http://www.urbanomics.ru/publications/?mat_id=126.

⁷ См., например, пункт 8 Требованиям.

Во-первых, поскольку почти никогда при территориальном планировании точно не определяются «границы объектов», а лишь «зоны их планируемого размещения», то отныне первое понятие должно заместить второе, несмотря на утрату соответствия между определением и тем, что определяется определением.

Во-вторых, поскольку речь идёт о требованиях при отсутствии к ним исключений, то всегда в документах территориального планирования должны устанавливаться координаты границ планируемых объектов (под которыми будут подразумеваться границы зон). С правовой точки зрения это правильно, особенно в отношении нормы, согласно которой *«Документы территориального планирования субъектов Российской Федерации и документы территориального планирования муниципальных образований не подлежат применению в части, противоречащей утвержденным документам территориального планирования Российской Федерации, со дня утверждения»* (часть 3 статьи 9 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ): только при наличии соответствующих координат можно определить «противоречащую часть».

4. Завершить следует цитатой из уже упоминавшегося Комментария⁸: *«Если указанные «требования к отображению» всё же будут установлены, то возникнет парадоксальная ситуация: вместе с «требованиями к отображению» фактически вернутся упразднённые границы, а возвращение границ потребует возвращения к «границам зон планируемого размещения объектов», возвращение границ потребует также возвращения ответственности государства⁹. Иными словами, если состоится факт утверждения «требований к отображению», то это сделает предельно очевидной противоречивость логики № 41-ФЗ. Это значит, что станет очевидной необходимость исправления № 41-ФЗ как допущенной законодателем ошибки».*

⁸ Сайт Института экономики города: http://www.urbanomics.ru/publications/?mat_id=126.

⁹ Посредством № 41-ФЗ упразднена часть 1 и сохранена часть 2 статьи 59 ГрК РФ. Результат: государство – Российская Федерация и субъекты Российской Федерации - освобождается от обязанности в полном объёме возмещать вред, причиненный жизни или здоровью физических лиц, имуществу физических или юридических лиц в результате утверждения не соответствующих требованиям технических регламентов документов территориального планирования Российской Федерации и документов территориального планирования субъектов Российской Федерации. Органы местного самоуправления, однако, от такой обязанности не освобождаются.