

52. Вопрос о новых ошибочных идеях по изменению Градостроительного кодекса Российской Федерации, на сей раз в отношении института планировки территории

Эти идеи можно обнаружить, познакомившись на сайте с законопроектом, подготовленным Министерством регионального развития¹ во исполнение пунктов 4 и 12 плана мероприятий («дорожной карты») «Совершенствование правового регулирования градостроительной деятельности и улучшение предпринимательского климата в сфере строительства», утверждённого распоряжением Правительства Российской Федерации от 29.07.2013 № 1336-р.

Восточная мудрость гласит: «однажды совершивший логическую ошибку и её не исправивший, обрекает себя на порождение новых ошибок, уже не замечая их и не останавливаясь». Эта поговорка на редкость точно характеризует ситуацию после принятия в марте 2011 года № 41-ФЗ – федерального Закона, посредством которого были совершены грубые логические и содержательные ошибки по изменению института территориального планирования, что было неопровержимо доказано в отношении ущербности введённых правовых норм².

Новый законопроект о планировке территории, не видя предшествующих ошибок федерального законодательства и уже опираясь на эти ошибки, активизирует процесс порождения новых ошибок. Законопроектом продолжается и доводится до логического (точнее, анти-логического) завершения деструктивная линия на изменение законодательства о градостроительной деятельности в сторону его мнимого упрощения в сочетании с введением мнимо отсутствующего – дублирующего и ненужного.

Законопроектом вводятся три группы главных правовых новелл:

1) вводятся (предположительно) дополнительные понятия «планировочная структура», «элемент планировочной структуры» и вводится (предположительно) дополнительная карта в генеральный план – «карта планировочной структуры»;

2) вводится (предположительно) дополнительный институт установления правового режима использования земельных участков посредством проектов планировки – создаётся как бы новый институт, который предлагается использовать параллельно с существующим институтом градостроительного (территориального) зонирования;

3) уменьшается количество видов документации по планировке территории, из соответствующей главы исключается статья о градостроительных планах земельных участков и переводится в главу об информационном обеспечении градостроительной деятельности, вводится обязательность проведения инженерных изысканий при подготовке всех видов документации по планировке территории.

¹ <http://www.iziskately.ru/information/company-news/?events=1145> Проект Федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и статью 1 Земельного кодекса Российской Федерации в части совершенствования регулирования подготовки, согласования и утверждения документации по планировке территории».

² Речь идёт о Федеральном законе «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, а также о Комментарий на этот Закон, опубликованном в правовой информационной системе «Гарант», а также размещённом на сайте Института экономики города: http://www.urbanecomomics.ru/publications/?mat_id=126. Ошибки № 41-ФЗ состоят в том, что им упразднено то, без чего территориальное планирование в качестве правового института существовать не может, а именно: 1) были упразднены зоны планируемого размещения объектов и, соответственно, границы таких зон; 2) был упразднён комплексный (сводный, единый) план реализации генерального плана; 3) был упразднён на добровольной основе осуществляемый институт совместного территориального планирования; 4) была упразднена обеспечиваемая бюджетом ответственность государства за документы территориального планирования.

Анализ неопровержимо свидетельствует, что законопроект в соответствующей части противоречит Земельному кодексу Российской Федерации (далее также – ЗК РФ), создаёт противоречия между отдельными положениями Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее также – ГрК РФ), содержит смысловые ошибки и внутренние логические противоречия, что в совокупности делает невозможным принятие законопроекта в качестве планируемых усовершенствований законодательства.

Это утверждение основано на приводимых ниже доказательствах, которые специально представлены достаточно развёрнуто с тем намерением, чтобы новое поколение урбанистов получило возможность воспринимать присущую правому градорегулированию устойчивую логику мышления (не зависящую от предвзятых предпочтений лиц, считающих себя знатоками профессиональных технологий) – воспринимать логику, в том числе, с использованием примеров ошибочного мышления. В этом отношении даже ошибочный законопроект полезен: на ошибках необходимо учиться.

1. Первая группа новелл: введение (предположительное) дополнительных понятий «планировочная структура», «элемент планировочной структуры», введение (предположительное) дополнительной карты в генеральный план – «карты планировочной структуры».

1.1. Вопрос о том, как определяет законопроект и определяет ли понятие «планировочная структура»?

Предъявленная в законопроекте логическая схема определения понятия «планировочная структура» такова:

1) «планировочная структура» определяется как совокупность «элементов планировочной структуры»³;

2) в свою очередь «элементы планировочной структуры» определяются путём:

а) поименования в виде примеров из «открытого» перечня некоторых территорий, причисляемых к указанным элементам, с указанием на наличие «иных элементов» без указания классификационных признаков для причисления к таким элементам одних территорий и не признания такими элементами других территорий⁴;

б) переадресования права устанавливать виды элементов планировочной структуры (применительно к которым закон не установил классификационных признаков и «не закрыл» перечень примеров) уполномоченному федеральному органу исполнительной власти⁵.

Представленное в законопроекте определение должно быть оценено с двух позиций – формально-юридической и содержательной.

Оценка даваемого законопроектом определения с формально-юридической точки зрения:

³ «Планировочная структура - совокупность элементов планировочной структуры, определенная генеральным планом поселения или городского округа или схемой территориального планирования муниципального района в отношении межселенных территорий» (пункт 26 статьи 1 ГрК РФ в редакции законопроекта).

⁴ «Элемент планировочной структуры - квартал, микрорайон, район, коридор линейного объекта, иные элементы, в том числе территории садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений граждан, особые экономические зоны, которым присваивается не повторяющийся в границах поселения, городского округа или межселенной территории муниципального района номер и (или) наименование» (первое предложение пункта 27 статьи 1 ГрК РФ в редакции законопроекта).

⁵ «Виды элементов планировочной структуры устанавливаются уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти» (второе предложение пункта 27 статьи 1 ГрК РФ в редакции законопроекта).

1) согласно требованиям логики не может считаться определением то, что не даёт возможности сделать непротиворечивое разграничение между тем, что следует относить к определяемому, и тем, что не должно быть относимым к определяемому. Законопроект не даёт возможности для указанного разграничения;

2) согласно незыблемым принципам устройства законодательства существует самоочевидное разграничение между предназначением закона и предназначением функций уполномоченных органов: закон – это определение сущностных областей деятельности и принципов их регулирования, а функции уполномоченных органов – это решение технологических вопросов без выхода за установленные законом рамки. Уполномоченные органы не могут замещать закон – не могут его «дописывать и доделывать», поскольку закон должен быть необходимым и достаточным в отношении правовых определений. Однако, то, что предлагает законопроект, является именно таким замещением. Очевидно, что это недопустимо как по формально-юридическим основаниям, так и по последствиям деструктивного характера для дальнейшего развития законодательства и практики правоприменения;

3) в силу первого и второго положений является очевидным, что законопроект не содержит базового определения, то есть, с самого начала вводит неопределённость, которая лишает законопроект твёрдого основания. Не упраздняет созданной законопроектом неопределённости и декларируемая в нём норма о том, что планировочная структура, якобы, определяется генеральным планом⁶, поскольку нет и не может быть никакой возможности значимо в юридическом смысле определить на карте то, что не имеет определения.

Таким образом, законопроект не содержит ни определения понятия «планировочная структура», ни определения понятия «элемент планировочной структуры», то есть, не содержит определения того, на чём должна была бы строиться концептуальная основа законопроекта. Очевидно, что отсутствие логической основы у законопроекта не может дать возможности непротиворечиво выстраивать его последующие положения, что и подтверждается результатами дальнейшего анализа (см. ниже).

Оценка даваемого законопроектом определения с содержательной точки зрения.

Поскольку законопроект не даёт формально-юридического определения того, что является «планировочной структурой», и что является «элементом планировочной структуры», то эти определения необходимо сформировать содержательно путём поиска (в том числе, в тексте законопроекта) ответов на главные вопросы.

Например, вопрос такой: должна ли планировочная структура распространяться на всю территорию города (городского округа), или не должна?

Если предположить, что не должна, то придётся допустить, что некие территории выпадают, не являются принадлежностью планировочной структуры. Значит, в пределах одной территории есть «структура», и есть «не структура». Очевидно, что планировочная структура должна распространяться на всю территорию и должна формироваться из разных видов элементов планировочной структуры, которые в совокупности распространяются на всю территорию города. Однако, законопроектом утверждается противоположная, неверная позиция. Это следует из части 1 статьи 42 ГрК РФ в редакции законопроекта – той части, где неверно утверждается то, что территории общего пользования, включая улично-дорожную сеть, не являются элементами планировочной структуры⁷. То есть, формальным способом в статус законодательного положения

⁶ «Планировочная структура - совокупность элементов планировочной структуры, **определённая генеральным планом** поселения или городского округа или схемой территориального планирования муниципального района в отношении межселенных территорий» (пункт 26 статьи 1 ГрК РФ в редакции законопроекта).

⁷ «Подготовка проектов планировки территории осуществляется для установления границ элементов

возводится содержательно неверная и логически противоречивая ситуация, согласно которой, то, что образовалось (кварталы, микрорайоны), относится к структуре, а то, посредством чего структура образована (улично-дорожная сеть), не относится к структуре.

Таким образом, законопроект не только не содержит формально-юридических определений понятий «планировочная структура», «элементы планировочной структуры» (см. выше), но и ошибочно трактует эти понятия, что не может не сказаться деструктивно на практике управления.

1.2. Вопрос о том, может ли иметь самостоятельный предмет утверждения законопроектом вводимая (предположительно вводимая) дополнительная для генерального плана «карта планировочной структуры»⁸?

Законопроект исходит из предположения о том, что дополнительно вводимое ныне отсутствует. Так ли это? Что имеется на самом деле в правовом смысле? Существуют ли юридические и смысловые основания для введения дополнения: есть ли предлагаемому дополнению возможность что-либо дополнить?

Законопроект исходит из предположения, что в действующей редакции ГрК РФ, якобы, отсутствуют позиции, которые должны быть в генеральном плане в отношении планировочной структуры. Необходимо разобраться, соответствует ли правовой действительности предположение, на котором базируется законопроект, - предположение, которое является отправной точкой для развёртывания концепции законопроекта, его идеологии.

Очевидно, что законопроектом предлагаемая к определению генеральным планом совокупность элементов планировочной структуры⁹ не может определяться иначе, как только путём установления соответствующих границ на карте, поскольку карта без границ – это абсурд. Должны быть границы на карте. Это с одной стороны. Но с другой стороны, согласно законопроекту границы элементов планировочной структуры, помимо генерального плана, устанавливаются также и проектами планировки посредством определения красных линий и границ зон планируемого размещения объектов¹⁰. Получается, что согласно законопроекту границы планировочной структуры необходимо определять два раза – на этапе территориального планирования и на этапе планировки территории. Очевидно, что в силу правовой логики два раза в двух разных документах одинаковые границы утверждаться не могут. Это могут быть только разные границы по одному и тому же поводу – по поводу планировочной структуры: одни границы – для генерального плана, другие границы – для проектов планировки.

Отсюда с неизбежностью возникает ключевой вопрос, который должен быть адресован законопроекту: какие же границы предлагается определять в генеральном плане посредством «карты планировочной структуры»? Законопроект об этом умалчивает. Уже сам по себе этот факт говорит о смысловых и правовых недоработках законопроекта.

Невозможно продвигаться дальше в раскрытии сути обсуждаемой темы, не дав ответа на поставленный вопрос. Ответить же на него можно только в том случае, если всё же дать определение понятия «планировочная структура» - определение, которое законопроектом не даётся, несмотря на его номинальное наличие в тексте законопроекта (см. выше). Когда же такое определение выработано, то становится понятным чёткий

планировочной структуры и характеристик их планируемого развития, установления границ территорий общего пользования (красных линий), установления границ зон планируемого размещения объектов капитального строительства».

⁸ В законопроекте содержится предложение дополнить пунктом 5 часть 3 статьи 23 ГрК РФ, указав, что генеральный план должен содержать также и «карту планировочной структуры поселения или городского округа».

⁹ См. пункт 26 статьи 1 ГрК РФ в редакции законопроекта.

¹⁰ См. часть 1 статьи 42 ГрК РФ в редакции законопроекта.

ответ на вопрос о границах применительно к «планировочной структуре»¹¹. Такие границы необходимым образом существуют в двух проявлениях. На предварительном этапе территориального планирования - это два вида границ: (1) границы функциональных зон и (2) границы (зон) планируемого размещения объектов капитального строительства¹². На завершающем этапе планировки территории и юридически значимого образования и формирования земельных участков это три вида границ - (3) красные линии, (4) границы земельных участков и (5) границы зон действия публичных сервитутов. С объективной неизбежностью являет себя следующая ситуация:

- на этапе генерального плана нет никакой мыслимой возможности отграничивать элементы планировочной структуры какими-либо иными границами, кроме как (1) границами функциональных зон и (2) границами (зон) планируемого размещения объектов капитального строительства (включая линейные объекты, в том числе в виде улиц существующих и планируемых – в виде «улично-дорожной сети»);

- в силу того, что согласно действующей редакции ГрК РФ оба вида границ уже фиксируются в генеральном плане - на «карте планируемого размещения объектов» и на «карте функциональных зон»¹³, то отсутствует содержательная необходимость и нет никакой логической и правовой возможности дополнять генеральный план отдельной дополнительной «картой планировочной структуры», поскольку у этой карты нет и не может быть самостоятельного предмета утверждения, а её наличие было дублированием

¹¹ В целях данного анализа специально выработано юридическое определение понятия «планировочная структура», раскрывающее главное в его содержании: *Планировочная структура территории поселения, городского округа, межселенной территории (далее также – планировочная структура) – границами зафиксированное соотношение между двумя видами территорий - двумя видами элементов планировочной структуры, которыми являются: 1) территории кварталов, микрорайонов, отграничиваемые от иных территорий красными линиями; 2) территории, в составе которых земельные участки не подлежат приватизации в силу закона (включая территории общего пользования, отграниченные от иных территорий красными линиями, – улицы, площади, парки, скверы, бульвары, набережные), земельные участки и зоны действия сервитутов для размещения линейных объектов, располагаемые вне границ улиц и площадей и не входящие в состав иных территорий общего пользования, иных в силу закона не подлежащих приватизации территорий.*

Пояснения к определению. На этапе территориального планирования (этапе подготовки генерального плана) границы подлежащих формированию элементов планировочной структуры отображаются посредством: 1) границ функциональных зон; 2) границ (зон) планируемого размещения объектов капитального строительства. В пределах указанных границ на следующем этапе планировки территории определяются границы в виде красных линий, границ земельных участков, границ зон действия сервитутов.

Требования к установлению красных линий (как вида границ элементов планировочной структуры) в части границ зон (в виде улиц) планируемого размещения линейных объектов, а также предельных (минимальных и, или максимальных) размеров кварталов могут определяться:

- генеральным планом поселения, городского округа (в составе карты размещения объектов, карты функциональных зон, положений о территориальном планировании);

- правилами землепользования и застройки (в части предельных - минимальных и, или максимальных - размеров кварталов, намеченных к образованию/преобразованию в пределах соответствующих территориальных зон);

- местными нормативами градостроительного проектирования (в части правил планировки территории, регламентирующих, в частности, профили улиц различных видов, предельные - минимальные и, или максимальные - размеры кварталов, иных элементов планировочной структуры).

¹² Относительно «границ зон планируемого размещения объектов» доказано следующее: 1) не имеет смысла и неправомерно упразднение посредством № 41-ФЗ из института территориального планирования указанных зон и границ с их замещением некими отображениями; 2) необходимо определить требования к указанным «отображениям», но их невозможно определить в принципе без использования понятия «граница», то есть, без восстановления в территориальном планировании неправомерно упразднённого института «границ зон планируемого размещения объектов»; 3) даже в рамках формулировок действующего законодательства нет правовых препятствий для рационального планирования на практике – для установления указанных границ в документах территориального планирования. См. об этом: http://www.urbanomics.ru/publications/?mat_id=126, а также ответ на вопрос 33 в «Библиотеке ответов на вопросы о градостроительной деятельности»: http://www.urbanomics.ru/news/?mat_id=961.

¹³ См. пункты 2, 4 части 3 статьи 23 ГрК РФ в действующей редакции.

уже отображённого, что недопустимо.

То есть, «карта планировочной структуры» в генеральном плане никак не может быть дополнительной – никак не может что-либо дополнить к тому, что уже имеется как необходимое и достаточное в юридическом смысле.

Таким образом, предлагая дополнить генеральный план отдельной новой «картой планировочной структуры», законопроект, фигурально говоря, «ломится в открытую дверь», поскольку такая карта фактически уже имеется в наличии, но представлена она в виде двух карт, каждая из которых имеет свой неупраздняемый формально-юридический предмет утверждения, а быть иным «дополнительным» предметам утверждения уже нет ни смысла, ни правовой возможности. Максимум, что могло бы состояться, – так это отображение в материалах по обоснованию генерального плана сводной карты планировочной структуры, которая в правовом отношении имела бы иллюстративный характер и была бы составленной из двух карт, входящих в утверждаемую часть генерального плана. Однако, эта возможность существует и ныне, то есть, вносить изменения в ГрК РФ по указанному поводу вообще нет никакой необходимости.

Неизбежный вывод о том, что по причине фактического наличия в действующей редакции ГрК РФ того, за дополнительное введение чего ратует законопроект (то есть, введение повторное – дублирующее, ненужное), не видя уже состоявшегося в правовом виде наличия «планировочной структуры» в картах генерального плана, адресован также и статье 3 законопроекта, поскольку этот вывод обнаруживает отсутствие смысла и, соответственно, необходимости в этой статье, неправомерно понуждающей изменять в обязательном порядке ранее принятые генеральные планы до 31 декабря 2016 года при фактическом отсутствии как содержательных, так и формальных оснований для такого понуждения¹⁴.

2. Вторая группа новелл: введение (предположительное) дополнительного института установления правового режима использования земельных участков посредством проектов планировки – дополнительного института, который предлагается создать и использовать параллельно с существующим институтом градостроительного (территориального) зонирования

Чтобы понять смысл данной новеллы необходимо разобраться в двух вопросах. Как определяется содержание нового правового института и как он вводится? Как новый правовой институт предлагается соотносить бесконфликтно с действующим правовым институтом градостроительного (территориального) зонирования?

2.1. Первый вопрос: как определяется содержание нового правового института и как он вводится?

При ответе на этот вопрос предстоит доказательно оценить три положения, вводимые законопроектом: а) установление посредством проектов планировки предельно допустимых отклонений параметров разрешенного строительства; б) ограничение сферы действия института градостроительного (территориального) зонирования вплоть до фактического упразднения его действия в территориальных границах, определяемых

¹⁴ Статья 3 законопроекта: «Схемы территориального планирования муниципального района в отношении межселенных территорий и генеральные планы, утвержденные до вступления в силу настоящего Федерального закона, подлежат приведению в соответствие с пунктом 5 части 3 статьи 23 и подпунктом 4 пункта 3 статьи 19 Градостроительного кодекса Российской Федерации (в редакции настоящего Федерального закона) до 31 декабря 2016 года». В этой статье речь идёт о «карте планировочной структуры», правовые предметы утверждения которой и так уже содержатся с совокупным виде в карте функциональных зон карте и в размещения объектов капитального строительства (доказательство – см. выше).

проектами планировки; в) «освобождение» проектов планировки территории от необходимости соответствовать документам территориального планирования и градостроительного (территориального) зонирования. Рассмотрим эти положения одно за другим.

(А) Законопроектом предлагается посредством проектов планировки внедряться в содержание градостроительных регламентов правил землепользования и застройки - устанавливать предельно допустимые отклонения параметров разрешенного строительства¹⁵. В отношении этой новеллы выявляется следующее:

- во-первых, приведённая норма части 3 статьи 41¹ ГрК РФ в редакции законопроекта сформулирована в противоречие логике, поскольку не может являться отклонением то, что не выходит за пределы установленных рамок;

- во-вторых, институт отклонений от предельных параметров определён статьёй 40 ГрК РФ в действующей редакции, то есть, законопроект вводит внутреннее противоречие между различными нормами в одном и том же федеральном Законе - в ГрК РФ;

- в третьих, если законопроектом предлагается посредством проектов планировки варьировать предельные параметры разрешённого строительства применительно к разным земельным участкам в пределах одной и той же территориальной зоны, подзоны (а иначе невозможно обрести саму возможность смысла той норме, которая предлагается законопроектом), то рассматриваемая норма прямо противоречит и ЗК РФ, и ГрК РФ - пункту 2 статьи 85 ЗК РФ¹⁶ и части 3 статьи 36 ГрК РФ¹⁷;

- в-четвёртых, выявленный факт наличия противоречий законопроекта ЗК РФ и ГрК РФ (в их действующей редакции) должен быть преодолен посредством введения законопроектом соответствующих изменений в указанные федеральные законы. Однако, законопроект таких изменений не предлагает, то есть, создав противоречия, их не упраздняет соответствующими изменениями. Более подробно об этом – см. ниже пункт 2.2 данного аналитического текста.

(Б) Законопроектом предлагается ограничить сферу действия института градостроительного (территориального) зонирования вплоть до фактического упразднения его действия в территориальных границах, определяемых проектами планировки. Законопроект реализует это положение следующим образом:

- во-первых, предлагается расширить перечень лиц – правообладателей недвижимости, которым запрещено самостоятельно выбирать основные и вспомогательные виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства – виды, содержащиеся как компонент градостроительных регламентов в составе правил землепользования и застройки¹⁸;

¹⁵ Часть 3 статьи 41¹ ГрК РФ в редакции законопроекта: *«Проектом планировки территории предусматриваются предельно допустимые отклонения параметров разрешенного строительства объектов капитального строительства в рамках предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, установленных градостроительным регламентом для территориальной зоны (подзоны), в границах которой расположена указанная территория».*

¹⁶ Пункт 2 статьи 85 ЗК РФ: *«Для земельных участков, расположенных в границах одной территориальной зоны, устанавливается единый градостроительный регламент».*

¹⁷ Часть 3 статьи 36 ГрК РФ: *«Действие градостроительного регламента распространяется в равной мере на все земельные участки и объекты капитального строительства, расположенные в пределах границ территориальной зоны, обозначенной на карте градостроительного зонирования».*

¹⁸ Это делается следующим образом: 1) в часть 4 статьи 37 вводится дополнительное исключение в виде особого случая, который определяется дополнительной частью 4¹; 2) часть 4¹ статьи 37: *«Основными видами разрешенного использования земельных участков, предназначенных в соответствии с утвержденным проектом планировки территории для размещения объектов федерального, регионального или местного значения и линейных объектов, являются размещение и эксплуатация таких объектов. Изменение вида разрешенного использования указанных земельных участков допускается только путем внесения изменений*

- во-вторых, создаётся ситуация, когда практически любой земельный участок в границах проекта планировки может быть выведен из под действий правил землепользования и застройки и переведён в режим регулирования посредством проекта планировки. Это делается следующим образом: 1) посредством новой части 4¹ статьи 37 ГрК РФ определяется, что виды разрешённого использования земельных участков устанавливаются проектами планировки в отношении объектов различного значения; 2) в подпунктах г) и д) пункта 1 части 3 статьи 42 ГрК РФ (в редакции законопроекта) определяется, что проектами планировки территории определяются границы зон планируемого размещения практически всех объектов без исключения; 3) по причине неопределённости в отношении объектов различного значения практически любой объект при желании органов власти может быть «подведён под значение», то есть, под действие проекта планировки (согласно части 4¹ статьи 37 ГрК РФ) и, соответственно, выведен из под действия градостроительного зонирования, согласно которому правообладатели земельных участков сохраняют за собой право осуществлять самостоятельный выбор в предустановленных рамках градостроительного регламента. То есть, упраздняется право выбора, введённое градостроительным зонированием, а вместе с упразднением такого права упраздняется и применение института градостроительного зонирования на территории действия проекта планировки;

- в-третьих, законопроект предлагает посредством проектов планировки территории определять *«схему границ существующих и планируемых (изменяемых, вновь образуемых) территориальных зон, определенных настоящим Кодексом, в границах элемента планировочной структуры»*¹⁹.

Иными словами, законопроект предлагает использовать проекты планировки в качестве способа упразднения института градостроительного (территориального) зонирования – правового института, реализуемого правилами землепользования и застройки.

(В) Законопроект фактически предлагает «освободить» проекты планировки территории от необходимости соответствовать документам территориального планирования и градостроительного (территориального) зонирования – правилам землепользования и застройки. Это предложение реализуется следующим образом:

- кардинально меняется содержание связи между документацией по планировке территории (ДПТ), правилами землепользования и застройки (ПЗЗ) и документами территориального планирования (ДТП), а также содержание предметов согласования ДПТ перед её утверждением. В действующей редакции ГрК РФ эти вопросы определяются частью 3 статьи 31, частями 10, 11, 12 и 12¹ статьи 45. Законопроект переформулирует часть 10 статьи 45 и упраздняет часть 11 статьи 45 ГрК РФ, вводит в статьи 45 новую

в утвержденный проект планировки территории.».

¹⁹ См. пункт 3 части 3 статьи 42 ГрК РФ в редакции законопроекта. Кроме того, материалы по обоснованию проекта планировки территории должны содержать среди прочего: *«предельно допустимые отклонения параметров разрешенного строительства объектов капитального строительства, предусмотренные в рамках предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, установленных градостроительным регламентом для территориальной зоны (подзоны), в границах которой расположена указанная территория»* (пункт 5 части 5 статьи 42 ГрК РФ в редакции законопроекта); *«разрешение на временное отступление от установленных правилами землепользования и застройки разрешенного использования земельных участков в связи с застройкой территории (при необходимости)»* (подпункт б пункта 11 части 5 статьи 42 ГрК РФ в редакции законопроекта). Согласно законопроекту в проекте межевания территории должен быть указан среди прочего **«основной вид разрешенного использования образуемых земельных участков в соответствии с проектом планировки территории в случаях, предусмотренных частью 41 статьи 37 настоящего Кодекса»** (пункт 3 части 5 статьи 43 ГрК РФ в редакции законопроекта. То есть, возможность выбора упраздняется, а вместо выбора вводится административное предписание. Это равнозначно упразднению базового принципа зонирования, то есть, равнозначно упразднению правового института градостроительного (территориального), ныне ещё существующего согласно действующей редакции ЗК РФ и ГрК РФ.

часть 12³;

- применительно к ДПТ, утверждаемой органами местного самоуправления (кроме муниципальных районов), законопроектом предлагаются следующие изменения. **Существующая ситуация:** ДПТ подготавливается *«в соответствии с требованиями ... градостроительных регламентов»* (часть 10 статьи 45 ГрК РФ в действующей редакции), то есть, в соответствии с ПЗЗ при том, что подготовка ПЗЗ осуществляется *«с учётом положений о территориальном планировании, содержащихся в документах территориального планирования»* (часть 3 статьи 31 ГрК РФ). То есть, ДПТ ныне ещё должна подготавливаться в контексте содержательных связей с документами территориального планирования и правилами землепользования и застройки. **Предлагается законопроектом:** ДПТ подготавливается *«с учётом ПЗЗ»*, *«на основании ДПП»* (часть 10 статьи 45 ГрК РФ в редакции законопроекта). Вскрытый смысл предлагаемого законопроектом изменения: **в юридическом смысле ДПТ не обязана соответствовать ПЗЗ** (достаточно учитывать ПЗЗ, а учёт не запрещает наличия противоречий в некоторой части, которая не формализуется, то есть, противоречия допустимы), **в юридическом смысле ДПТ не обязана учитывать ДПП** (достаточно лишь факта наличия ДПП). То есть, законопроект создаёт такую ситуацию, когда ДПТ будет «свободна от необходимости» следовать и ПЗЗ, и ДПП. Это положение закрепляется частью 12.3 статьи 45 ГрК в редакции законопроекта, согласно которой ДПТ перед утверждением проверяется *«на соответствие требованиям, указанным в части 10 настоящей статьи»*, то есть, **ДПТ должна проверяться на соответствие таким требованиям (так переформулированным требованиям), которые не предусматривают того, чтобы ДПТ соответствовала ПЗЗ и учитывала ДПП;**

- применительно к ДПТ, утверждаемой органами власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных районов, законопроектом предлагаются следующие изменения. **Существующая ситуация:** ДПТ подготавливается *«в соответствии с ДПП»* (часть 11 статьи 45). **Предлагается законопроектом:** ДПТ подготавливается *«на основании ДПП»*, *«с учётом ПЗЗ»* (часть 10 статьи 45 в редакции законопроекта при том, что часть 11 статьи 45 предлагается упразднить). Вскрытый смысл предлагаемого законопроектом изменения: **в юридическом смысле ДПТ не обязана соответствовать ни ДПП, ни ПЗЗ.** Это положение закрепляется частью 12.3 статьи 45 ГрК в редакции законопроекта, согласно которой ДПТ перед утверждением проверяется *«на соответствие требованиям, указанным в части 10 настоящей статьи»*, то есть, **ДПТ должна проверяться на соответствие таким требованиям (так переформулированным требованиям), которые не предусматривают того, чтобы ДПТ соответствовала ДПП и ПЗЗ.**

Указанные положения законопроекта, направленные на обеспечение неправомерной «юридической свободы» ДПТ от ДПП и ПЗЗ, фактически разрывают преемственность и взаимосвязь документов планирования, градостроительного проектирования, узаконивают деструктивную градостроительную политику²⁰.

2.2. Второй вопрос: как предлагаемый законопроектом новый институт

²⁰ Дополнительной иллюстрацией того, что законопроект открывает дорогу для реализации такой деструктивной политики является часть 13¹ статьи 46 ГрК РФ в редакции законопроекта – часть, где видно, что **можно не только утверждать ДПТ, противоречащую ДПП и ПЗЗ, но и «принуждать по закону» утверждать такую деструктивную ДПТ:** *«Основаниями для отказа в утверждении документации по планировке территории, подготовленной заинтересованным физическим или юридическим лицом, указанным в части 8.1 статьи 45 настоящего Кодекса, является несоответствие такой документации требованиям, предусмотренным в части 10 статьи 45 настоящего Кодекса. В иных случаях отклонение представленной физическим или юридическим лицом документации по планировке территории не допускается».*

установления правового режима использования земельных участков посредством проектов планировки предлагается бесконфликтно соотносить с действующим правовым институтом градостроительного (территориального) зонирования?

Анализ показывает, что законопроект создаёт противоречие, которое неминуемо определит возникновение конфликта:

- с одной стороны, существуют ПЗЗ (утверждённые в соответствии с федеральными законами - в соответствии с пунктом 2 статьи 85 ЗК РФ²¹ и частью 3 статьи 36 ГрК РФ²²), а ПЗЗ с момента введения в действие утверждённого проекта планировки не упраздняются в соответствующей части, но продолжают действовать в полном объёме;

- с другой стороны, после утверждения согласно положениям законопроекта будут действовать проекты планировки территории, которые будут противоречить и ЗК РФ, и ГрК РФ, и, соответственно, действующим ПЗЗ (которые соответствуют и ЗК РФ, и ГрК РФ)²³.

Очевиден факт создания законопроектом противоречия между двумя федеральными законами (между ЗК РФ и ГрК РФ) и внутри одного и того же федерального закона (внутри ГрК РФ). Это недопустимо, противоречие должно быть устранено. Поскольку законопроект не содержит норм, которые снимали бы указанное противоречие, то законопроект неприемлем.

Какими могли бы быть подходы к устранению указанного противоречия? Гипотетически могут существовать только два подхода – «процедурный» и «статусный». Посмотрим, может ли быть устранено указанное противоречие с использованием указанных подходов в ситуации отсутствия иных подходов.

«Процедурный подход» по устранению противоречия, созданного законопроектом:

- проект планировки территории (ППТ) подготавливается не как документ, подлежащий утверждению сразу после его подготовки, но только после внесения соответствующих изменений в ПЗЗ, то есть, подготавливаются сначала «предложения в формате ППТ»;

- после утверждения представительным органом местного самоуправления ПЗЗ, изменённых согласно «предложениям в формате ППТ», глава местной администрации утверждает ППТ, который с момента утверждения изменённых ПЗЗ этим правилам стал соответствовать. В этом отношении противоречие устранено;

- однако, такой подход может стать возможным только тогда, когда будет упразднён из законодательства базовый принцип градостроительного (территориального) зонирования, согласно которому применительно ко всем земельным участкам в составе территориальной зоны устанавливаются равные права в части использования земельных участков и осуществления на них строительных изменений. То есть, должны быть внесены кардинальные изменения и в ЗК РФ, и в ГрК РФ – изменения, посредством которых должен быть упразднён институт градостроительного (территориального) зонирования.

Это значит, что неизбежным и неотвратимым образом «процедурный подход» к

²¹ Пункт 2 статьи 85 ЗК РФ: «Для земельных участков, расположенных в границах одной территориальной зоны, устанавливается единый градостроительный регламент».

²² Часть 3 статьи 36 ГрК РФ: «Действие градостроительного регламента распространяется в равной мере на все земельные участки и объекты капитального строительства, расположенные в пределах границ территориальной зоны, обозначенной на карте градостроительного зонирования».

²³ Часть 3 статьи 41¹ ГрК РФ в редакции законопроекта: «Проектом планировки территории предусматриваются предельно допустимые отклонения параметров разрешенного строительства объектов капитального строительства в рамках предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, установленных градостроительным регламентом для территориальной зоны (подзоны), в границах которой расположена указанная территория».

устранению противоречия, созданного законопроектом, должен быть отвергнут как бесперспективный - не имеющий смысла в условиях наличия неупразднённого института градостроительного (территориального) зонирования.

Теперь рассмотрим возможности «статусного подхода» по устранению противоречия, созданного законопроектом:

- проект планировки территории (ППТ) подготавливается не как документ, подлежащий утверждению сразу после его подготовки, но только после внесения соответствующих изменений в ПЗЗ, то есть, подготавливаются сначала «предложения в формате ППТ»;

- утверждаются представительным органом местного самоуправления сначала изменения в ПЗЗ (содержание утверждённых изменений ПЗЗ соответствуют предложениям в формате ППТ), а затем утверждается ППТ. То есть, ППТ утверждается более высоким по статусу органом власти;

- однако, чтобы указанное утверждение и изменений ПЗЗ, и ППТ могло состояться, должно быть обеспечено соответствие федеральным законам, то есть, должны быть внесены кардинальные изменения как в ЗК РФ, так и в ГрК РФ, направленные на фактическое упразднение института градостроительного (территориального) зонирования (в части утверждения возможности выбора в рамках градостроительных регламентов).

Таким образом, ни один из двух возможных гипотетических подходов «не спасает законопроект» - не может снять созданного законопроектом противоречия без упразднения института градостроительного (территориального) зонирования. Это значит, что отсутствует перспектива:

- снятия противоречия, созданного законопроектом, что свидетельствует об искусственном происхождении этого противоречия, то есть, о необязательности его создания – о нецелесообразности и невозможности введения дополнительного правового института, существующего наряду с институтом градостроительного (территориального) зонирования;

- принятия законопроекта, который вводит дополнительный институт установления правового режима использования земельных участков посредством планировки территории – институт, неизбежно конфликтующий с институтом градостроительного (территориального) зонирования.

Законопроект предлагает внести изменения в статью 1 ЗК РФ, видимо, для того, чтобы как-то отреагировать на факт наличия созданных законопроектом противоречий²⁴. Однако, и здесь с неизбежностью возникает порочный круг как необходимость замкнуть конец с началом:

- 1) чтобы непротиворечиво утвердить положения законопроекта, нет иного способа, как только кардинально переписать и ЗК РФ, и ГрК РФ в их базовых принципах, закреплённых в пункте 2 статьи 85 ЗК РФ и в части 3 статьи 36 ГрК РФ (см. выше);

- 2) упразднение базовых принципов ЗК РФ и ГрК РФ – это ничто иное, как упразднение института градостроительного (территориального) зонирования. Целесообразность такого упразднения требует предъявления доказательств, а они отсутствуют (в том числе и в материалах по обоснованию целесообразности самого законопроекта);

- 3) возвращение к оценке целесообразности упразднения института

²⁴ Подпункт 8 пункта 1 статьи 1 Земельного кодекса Российской Федерации после слова «зонированием» дополнить словами «и планировкой». Изменённый подпункт будет выглядеть так: «8) деление земель по целевому назначению на категории, согласно которому правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к определенной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием и планировкой территорий и требованиями законодательства».

градостроительного (территориального) зонирования заставляет поставить вопрос о целесообразности самого законопроекта - о ложности искусственно созданной проблемы, которая решается простым путём – упразднением ложной идеи законопроекта.

Следует указать на сходство между двумя новеллами законопроекта – новеллой о введении в генеральный план предположительно дополнительной «карты планировочной структуры» (см. выше) и новеллой о дополнительном институте установления правового режима использования земельных участков посредством проектов планировки.

И в том и другом случаях законопроект «ломится в открытую дверь». Во втором случае просматривается намерение дать «свободу индивидуальным управленческим решениям» (взамен упразднения «свободы выбирать в определённых рамках») – дать ту административную свободу, которая не терпит ограничений некими предустановленными и понуждающими к исполнению юридически значимыми градостроительными регламентами. Но на самом деле, наряду с предустановленными рамками в виде градостроительных регламентов, действующее законодательство даёт соответствующий правовой инструментарий – даёт всё то, что необходимо и достаточно для того, чтобы в определённых случаях принимать даже и индивидуальные решения по конкретным земельным участкам. В состав необходимого и достаточного для указанной цели входят следующие правовые инструменты и возможности:

- запрет на выбор видов разрешённого использования земельных участков их правообладателями, представляющими публичную власть (часть 4 статьи 37 ГрК РФ);
- институт подзон в составе территориальных зон²⁵;
- отсутствует прямой запрет на установление относительно ограниченного списка видов разрешённого использования земельных участков для соответствующих территориальных зон, подзон;
- отсутствует прямой запрет на установление территориальной зоны применительно к единичным земельным участкам – в соответствующих случаях;
- отсутствует указание о невозможности установления запрета на приватизацию земельных участков, используемых органами власти для выполнения своих полномочий (запрета, который орган власти может установить самому себе как публичному собственнику земельного участка).

Таким образом, в отношении новеллы о дополнительном институте установления правового режима использования земельных участков посредством проектов планировки территории можно сказать так: 1) законопроект «ломится сквозь стену», фактически декларируя неразумное – намерение упразднить институт градостроительного (территориального) зонирования (намерение неявно выраженное, но однозначно выявляемое посредством логико-правового анализа); 2) законопроект «ломится в открытую дверь» в том смысле, что не замечает факта наличия необходимого и достаточного количества правовых инструментов, использование которых в необходимых случаях позволит принимать также и индивидуальные («не зональные») решения.

В целом доказано, что новелла о дополнительном институте установления правового режима использования земельных участков посредством проектов планировки порождает противоречия с ЗК РФ и внутренние противоречия в ГрК РФ – противоречия, не преодоленные законопроектом, что делает его неприемлемым.

3. Третья группа новелл: уменьшение количества видов документации по

²⁵ Часть 3 статьи 38 ГрК РФ: «В пределах территориальных зон могут устанавливаться подзоны с одинаковыми видами разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства, но с различными предельными (минимальными и (или) максимальными) размерами земельных участков и предельными параметрами разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства и сочетаниями таких размеров и параметров».

планировке территории, исключение из соответствующей главы ГрК РФ статьи о градостроительных планах земельных участков и перевод её в главу об информационном обеспечении градостроительной деятельности, введение обязательности проведения инженерных изысканий при подготовке всех без исключения видов документации по планировке территории

Для понимания содержания данной группы новелл необходимо рассмотреть два вопроса – о видах документации по планировке территории и об инженерных изысканиях для подготовки такой документации.

3.1. Чтобы понять содержание новеллы об уменьшении количества видов документации по планировке территории необходимо сопоставить ситуацию, существующую согласно действующей редакции ГрК РФ, с предложениями законопроекта, а также понять, точнее, ещё раз предъявить ранее представленное, но до сих пор не усвоенное доказательное понимание того, в чём же состоит правовая природа градостроительного плана земельного участка²⁶ (далее также - ГПЗУ).

Новеллы законопроекта по данному вопросу состоят в следующем:

1) вместо нескольких ныне допускаемых для подготовки в различных ситуациях видов документации по планировке территории (см. таблицу ниже), предлагается оставить только два вида (проект планировки территории и проект межевания территории), а градостроительные планы земельных участков упраздняются как вид документации по планировке территории и не подготавливаются в составе иных видов документации по планировке территории (см. часть 2 статьи 41 ГрК РФ в редакции законопроекта);

2) создаётся ситуация, определяемая сочетанием двух положений: а) сохраняется часть 7 статьи 42 ГрК в действующей редакции, согласно которой: *«Проект планировки территории является основой для разработки проекта межевания территории»*; б) упраздняется часть 3 статьи 43 ГрК РФ, согласно которой: *«Подготовка проектов межевания территорий осуществляется в составе проектов планировки территорий или в виде отдельного документа»*. Правовой смысл этой изменённой ситуации таков: по совокупности двух положений (сохранение части 7 статьи 42 и упразднение части 3 статьи 43 ГрК РФ) проекты межевания отныне не могут входить в состав проектов планировки, то есть, упраздняется такой вид документации по планировке территории как проект планировки, содержащий в своём составе также и проект межевания;

3) наряду с созданием указанного сочетания норм законопроектом предлагается нечто противоречивое: с одной стороны, упраздняется ГПЗУ как вид документации по планировке территории и выводится из главы о планировке территории статья о ГПЗУ (упраздняется статья 44 ГрК РФ), которая перемещается в главу об информационном обеспечении градостроительной деятельности; с другой стороны, именно в главе о планировке территории сохраняется часть 17 статьи 46 ГрК РФ, где говорится о ГПЗУ, подготавливаемом в виде самостоятельного отдельного документа по запросам заявителей²⁷. То есть, законопроектом ГПЗУ «упразднён, но сохранён» (как бы упразднён из института планировки территории, но как бы и сохранён в институте планировки

²⁶ См., например: http://www.urbanecomomics.ru/texts.php?folder_id=9&mat_id=440&page_id=14399 – Э.К.Трутнев, Л.Е.Бандорин. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации. Ответы на проблемные вопросы о градостроительной деятельности (вопрос 31).

²⁷ Часть 17 статьи 46 ГрК РФ в действующей редакции: *«В случае, если физическое или юридическое лицо обращается в орган местного самоуправления с заявлением о выдаче ему градостроительного плана земельного участка, проведение процедур, предусмотренных частями 1-16 настоящей статьи, не требуется. Орган местного самоуправления в течение тридцати дней со дня поступления указанного обращения осуществляет подготовку градостроительного плана земельного участка и утверждает его. Орган местного самоуправления предоставляет заявителю градостроительный план земельного участка без взимания платы»*.

территории).

Указанные положения будут проанализированы, но первоначально необходимо представить сопоставительную таблицу видов документации по планировке территории (ДПТ) согласно действующей редакции ГрК РФ и согласно предложениям законопроекта.

Виды ДПТ согласно действующей редакции ГрК РФ	Виды ДПТ согласно предложениям законопроекта
1. Проекты планировки территории	1. Проекты планировки территории
2. Проекты планировки территории с включенными в их состав проектами межевания территории (когда предметом утверждения одновременно являются и красные линии, и границы земельных участков, и границы зон действия публичных сервитутов)	Законопроектом не предусмотрен данный вид ДПТ
3. Проекты межевания территории с границами всех образованных земельных участков, но без ГПЗУ	2. Проекты межевания территории с границами всех образованных земельных участков, но без ГПЗУ
4. Проекты межевания территории с границами всех образованных земельных участков, а также с ГПЗУ применительно ко всем земельным участкам, образованным для предоставления физическим и юридическим лицам в целях строительства, включая жилищное	Законопроектом не предусмотрен данный вид ДПТ
5. Проекты межевания территории с границами всех образованных земельных участков, а также с ГПЗУ применительно к некоторым земельным участкам, образованным для предоставления физическим и юридическим лицам в целях строительства, включая жилищное	Законопроектом не предусмотрен данный вид ДПТ
6. ГПЗУ как самостоятельные документы, инициативно подготавливаемые уполномоченным органом власти в части технических условий после утверждения проекта межевания территории (применительно к образованным таким проектом земельным участкам) для предоставления в целях строительства земельных участков физическим и юридическим лицам	Законопроектом не предусмотрен данный вид ДПТ
7. ГПЗУ, подготавливаемые как самостоятельные документы применительно к ранее предоставленным (застроенным, или не застроенным) земельным участкам по запросам их правообладателей (иных заявителей) в целях реконструкции, нового строительства.	3. ГПЗУ, подготавливаемые как самостоятельные документы применительно к ранее предоставленным (застроенным, или не застроенным) земельным участкам по запросам их правообладателей (иных заявителей) в целях реконструкции, нового строительства. Примечание: 1) законопроект не признаёт ГПЗУ видом документации по планировке территории; 2)

	однако, несмотря на указанное непризнание, норма о подготовке ГПЗУ сохранена законопроектом именно в главе о планировке территории – часть 17 статьи 46 ГрК РФ в действующей редакции.
--	--

Согласно действующей редакции ГрК РФ допускается подготавливать 7 видов документации по планировке территории (ДПТ), а согласно предложениям законопроекта – только 3 вида (причём последний из трёх видов – ГПЗУ в виде отдельного документа - сохраняется, но не в качестве вида ДПТ). То есть, законопроектом предлагается считать четыре вида ДПТ избыточными, а значит, подлежащими упразднению за ненадобностью. Поэтому необходимо выяснить: имеется ли на самом деле избыточность, а проще говоря, - ненадобность?

Первый случай ложной избыточности. Законопроект предлагает считать избыточными проекты планировки территории с включенными в их состав проектами межевания территории (когда предметом утверждения одновременно являются и красные линии, и границы земельных участков, и границы зон действия публичных сервитутов).

С одной стороны, законопроект упраздняет возможность быть таким проектам, однозначно утверждая следующую последовательность: 1) сначала в обязательном порядке проект планировки территории (ППТ) и 2) только после утверждения ППТ – подготовка проекта межевания территории – ПМТ (см. сочетание норм – сохраняемая часть 7 статьи 42 и упразднение части 3 статьи 43 ГрК РФ). С другой стороны, очевидно, что при таком порядке, например, победители аукционов по развитию застроенных территорий в целях жилищного строительства, а также победители аукционов на право развития застроенных территорий должны будут подготавливать не один вид документации по планировке территории (проект планировки территории с включенным в его состав проектом межевания территории), а два – сначала ППТ, а затем ПМТ, проходя два раза процедуры утверждения двух формально различных, но содержательно взаимосвязанных проектов. Очевидно, что в данном случае новелла законопроекта создаёт не что иное, как дополнительный, ненужный административный барьер – препятствие на пути реализации жилищной политики в стране. То есть, законопроект, упраздняя указанный вид ДПТ, совершает очевидную ошибку.

Второй и третий случаи ложной избыточности. Законопроект предлагает считать избыточными: а) проекты межевания территории с границами всех образованных земельных участков, а также с ГПЗУ применительно ко всем земельным участкам, образованным для предоставления физическим и юридическим лицам в целях строительства, включая жилищное; б) проекты межевания территории с границами всех образованных земельных участков, а также с ГПЗУ применительно к некоторым земельным участкам, образованным для предоставления физическим и юридическим лицам в целях строительства, включая жилищное.

С одной стороны, законопроект упраздняет возможность быть таким проектам (посредством упразднения части 5 статьи 41 ГрК²⁸ и посредством упразднения части 6 статьи 43 ГрК РФ²⁹). С другой стороны, не могут быть поставлены вне закона необходимые и рациональные действия, например, в случаях, когда публичная власть осуществляет планировку территории, итогом которой становятся образованные для

²⁸ Часть 5 статьи 41 ГрК РФ в действующей редакции: «При подготовке документации по планировке территории может осуществляться разработка проектов планировки территории, проектов межевания территории и градостроительных планов земельных участков».

²⁹ Часть 6 статьи 43 ГрК РФ в действующей редакции: «В составе проектов межевания территорий осуществляется подготовка градостроительных планов земельных участков, подлежащих застройке, и может осуществляться подготовка градостроительных планов застроенных земельных участков».

предоставления физическим и юридическим лицам земельные участки в целях жилищного строительства, когда такие лица получают всё необходимое (включая и права на земельные участки, и ГПЗУ вместе с техническими условиями), чтобы без проволочек начать подготавливать проектную документацию (на основании и в соответствии с ГПЗУ) и приступить к строительству. Законопроект эту рациональную одношаговую схему упраздняет и вводит более трудоёмкую и более продолжительную, как минимум, двухшаговую, а фактически трёхшаговую процедурную схему, которую будут вынуждены проходить лица, желающие приобрести права на земельные участки и начать строить: 1) процедуры предоставления/получения прав на земельный участок (ещё без предоставления ГПЗУ); 2) процедуры подготовки/получения ГПЗУ (ещё без технических условий); 3) подготовка/получение технических условий. Получается, что законопроект устраняет возможность использования одношаговой рациональной схемы и в императивном порядке узаконивает в качестве единственной схемы дополнительные процедуры, то есть, фактически вводит дополнительные административные барьеры. Очевидно, что законопроект, упраздняя указанные виды ДПТ, совершает ошибку.

Четвёртый случай ложной избыточности. Законопроект предлагает считать избыточными ГПЗУ как самостоятельные документы, инициативно подготавливаемые уполномоченным органом власти в части технических условий после утверждения проекта межевания территории (применительно к образованным таким проектом земельным участкам) для предоставления в целях строительства земельных участков физическим и юридическим лицам. Этот случай связан с предшествующими двумя случаями, но отличается от них следующим: органы власти могут (и должны) выполнять планировку территории в качестве «задела» для последующего предоставления образованных земельных участков физическим и юридическим лицам, а последующее предоставление – это по прошествии некоторого времени после утверждения проекта межевания территории подготовка ГПЗУ вместе с техническими условиями в составе ГПЗУ применительно к отдельным земельным участкам для предоставления претендентам на приобретение соответствующих прав - претендентам, появившимся по прошествии некоторого времени после утверждения проекта межевания. Законопроект упраздняет и такую рациональную и необходимую для практики возможность, то есть, совершает ошибку.

Таким образом, доказано, что законопроект совершает целый ряд ошибок, когда из состава видов документации по планировке территории упраздняет ныне легализованные согласно действующей редакции ГрК РФ необходимые виды такой документации – те виды документации, которых просто не может не быть, которые не подлежат упразднению по причине неминуемых деструктивных последствий для практики управления развитием территорий.

Возникновение другой ошибки законопроекта связано с неверным пониманием правового статуса ГПЗУ. Дело в том, что ГПЗУ всегда, во всех без исключения случаях существует в двух неразрывных друг от друга проявлениях – как (а) результат действий по планировке территории и как (б) результат сведения информации из других документов.

(А) Первое проявление ГПЗУ – это ГПЗУ как результат специально выполняемых действий по планировке, устанавливающих границы земельного участка, неразрывно соотнесённые с его назначением и, соответственно, объёмами инженерно-технического обеспечения. В этом смысле планировка территории – это не только установление границ, но всегда также и определение параметров, то есть, даже и тогда, когда границы существуют (когда земельные участки сформированы ранее, существуют и уже долгое время используются), они всегда должны быть соотнесены с параметрами ресурсов, а

последние «даром не даются»: параметры ресурсов должны определяться соответствующими расчётно-проектными действиями, а такие действия не могут совершаться иначе, как только в рамках института планирования - планировки территории (как нахождение баланса – соотношения конкретного земельного участка с иными земельными участками в пределах планировочной организации некоторой территории, а также определения реальных возможностей желаемый ресурс предоставить). В этом отношении институт планировки территории в сфере градостроительного проектирования кардинально отличается от определяемого земельным законодательством института подготовки «землеустроительной документации» в виде, например, межевых планов, где речь идёт исключительно о границах при отсутствии задачи соотношения границ с параметрами потребных ресурсов для использования образуемых объектов – земельных участков. Не видеть такого кардинального отличия, означает открыть дорогу для: а) продолжения и сомнительной легализации конфликта между двумя институтами; б) недопустимого отождествления «землеустроительной документации» с документацией по планировке территории, что неотвратимо ведёт к умалению значимости последней, её замещению первой и упразднению. Иными словами, во всех без исключения случаях подготовка ГПЗУ не может осуществляться вне института планировки территории.

Кроме того, недопустимо также забывать то, что ГПЗУ является неотъемлемым основанием для подготовки проектной документации – для осуществления действий, которые могут начаться не ранее, как выполнены предшествующие действия, которые могут и должны быть выполнены только в рамках института планировки территории.

(Б) Второе проявление ГПЗУ – это ГПЗУ как результат механистического сведения информации из других документов. Таковыми документами являются, в частности: документы государственного кадастра недвижимости, правила землепользования и застройки в части градостроительных регламентов применительно к территориальной зоне расположения земельного участка.

Законопроект, не видя и неправомерно исключая из рассмотрения первое неотъемлемое проявление ГПЗУ, абсолютизирует второе проявление ГПЗУ (как результат всего лишь механистического сведения информации из других документов) и неизбежно совершает ошибки, которые не замедляют проявить себя в виде внутренних противоречий законопроекта, состоящих в следующем.

С одной стороны, согласно законопроекту нормы о ГПЗУ не могут быть представлены в главе о планировке территории, поскольку ГПЗУ (как предлагает считать законопроект) не являются видом ДПТ, поэтому статья о ГПЗУ выведена из главы о планировке территории и помещена в главу об информационном обеспечении градостроительной деятельности.

С другой стороны, согласно законопроекту, ГПЗУ упоминается как самостоятельный документ именно в главе о планировке территории (часть 17 статьи 46 ГрК РФ законопроект не упраздняет и не изменяет), то есть, законопроектом ГПЗУ не прямо, но признаётся именно видом документации по планировке территории.

В этом состоит внутреннее противоречие законопроекта. Очевидно, что это противоречие должно быть преодолено. Как? В общей логике и в логике законопроекта это можно сделать только одним-единственным способом: упразднить часть 17 статьи 46 ГрК РФ. Но при таком упразднении упраздняется то, что упразднить невозможно, а именно: необходимо где-то в ГрК РФ быть норме о том, что проектная документация подготавливается на основе и в соответствии со специально подготавливаемым и предоставляемым ГПЗУ. Не быть такой норме невозможно. Где такая норма должна располагаться? Очевидно, что она должна располагаться до того, когда будет открыта глава об архитектурно-строительном проектировании, то есть, в главе о планировке территории. Что же получается? А получается следующее: 1) чтобы устранить указанное

противоречие законопроекта необходимо упразднить то, что это противоречие порождает – необходимо упразднить часть 17 статьи 46 ГрК РФ; 2) но упразднить эту часть невозможно по причине порождения смыслового разрыва в последовательности изложения процедур регулирования, что для федерального закона недопустимо; 3) понуждение логикой к сохранению «неупраздняемой» части 17 статьи 46 ГрК РФ означает понуждение к неизбежному признанию того, что ГПЗУ является именно видом документации по планировке территории³⁰, а такое понуждение логикой означает неотвратимость признания того, что законопроект совершил ошибку в части необоснованного изменения состава видов документации по планировке территории.

Очевидно, что указанные ошибки законопроекта должны быть исправлены.

3.2. Новелла о введении обязательности проведения инженерных изысканий при подготовке всех без исключения видов документации по планировке территории.

Эта новелла противоречива в следующем отношении. С одной стороны, имеется намерение ввести в ГрК РФ положения об инженерных изысканиях для подготовки документации по планировке территории – намерение, которое может быть оценено положительно. С другой стороны, это намерение не реализовано должным образом в части его смыслового и юридического оформления.

Особенность этой новеллы в части обязательности проведения инженерных изысканий при подготовке всех без исключения видов ДПТ состоит в том, что она прямо не сформулирована в новых предлагаемых законопроектом дополнительных статьях 41¹ и 41² ГрК РФ, но с однозначной определённостью выявляется по совокупности следующих норм:

- часть 7 статьи 42 ГрК РФ сохранена законопроектом в действующей редакции, согласно которой *«Проект планировки территории является основой для разработки проекта межевания территории»*, при этом законопроектом упразднена часть 3 статьи 43 ГрК РФ в действующей редакции, согласно которой: *«Подготовка проектов межевания территорий осуществляется в составе проектов планировки территорий или в виде отдельного документа»*. Это значит, что: 1) предлагается подготавливать только два вида документации по планировке территории – проекты планировки территории и проекты межевания территории, упразднив несколько иных возможных видов такой документации, которые можно подготавливать ныне (см. выше); 2) проекты межевания территории (ПМТ) во всех без исключения случаях должны подготавливаться только при наличии проектов планировки территории (ППТ);

- согласно пункту 2 части 3 статьи 42 ГрК РФ в редакции законопроекта утверждаемая часть проектов планировки в обязательном порядке должна включать в себя *«схему вертикальной планировки территории, инженерной подготовки и защиты территории, составленную в соответствии с требованиями, установленными уполномоченным федеральным органом исполнительной власти»*. Очевидно, что такая схема в части инженерной подготовки и защиты территории может быть выполнена только на основании и с учётом результатов инженерных изысканий, проведение которых по указанным причинам становится обязательным при подготовке всех без исключения проектов планировки территории, без которых не могут подготавливаться никакие

³⁰ Такое признание фактически уже содержится в самом законопроекте (что является еще одним дополнительным подтверждением наличия указанного противоречия, а также умножением однажды допущенного противоречия). Дело в том, что законопроект дополняет ГрК РФ статьёй 57.2, где содержится норма: *«Градостроительный план земельного участка подготавливается в порядке, предусмотренном Правительством Российской Федерации»*. Очевидно, что если бы речь шла о ГПЗУ только лишь как о документе, который механистически собирается из фрагментов иных документов без выполнения дополнительных содержательных действий (см. выше объяснения о правовом статусе ГПЗУ), то не потребовалось бы призывать Правительство РФ устанавливать особый порядок подготовки такого «механистического документа».

проекты межевания территории (включая также и проекты межевания застроенной территории в целях выделения земельных участков многоквартирных домов).

Введя обязательность проведения инженерных изысканий при подготовке всех без исключения видов документации по планировке территории, законопроект в силу логики должен предложить нормы относительно того, как эта обязательность должна обеспечиваться. Однако, законопроект таких норм не содержит, то есть, не выполняет до конца свои задачи. Поэтому необходимо понять, что же упущено законопроектом, решением каких правовых задач должна обеспечиваться обязательность проведения инженерных изысканий при подготовке документации по планировке территории? Следует выделить, как минимум, две главные правовые задачи, не поставленные законопроектом и, соответственно, им не решённые:

- первая задача – это задача установления обязанности органов власти проводить инженерные изыскания на земельных участках, находящихся в государственной, муниципальной собственности, перед проведением аукционов на право аренды земельных участков для их комплексного освоения в целях жилищного строительства, а также обязанность органов власти бесплатно предоставлять результаты и материалы инженерных изысканий победителям указанных аукционов;

- вторая задача – это задача установления обязанности для органов власти при принятии решений о развитии застроенных территорий, о планировке территории для размещения линейных объектов принимать также нормативные правовые акты об установлении публичных сервитутов в виде обременения правообладателей земельных участков обязанностью предоставлять возможность проводить работы, связанные с инженерными изысканиями, а также обязанность органов власти бесплатно предоставлять результаты и материалы инженерных изысканий соответствующим субъектам в соответствующих случаях.

Чтобы выполнить, например, последнюю из указанных задач, необходимо вносить изменения в земельное и гражданское законодательство, в законодательство о техническом регулировании. Без выполнения указанных правовых задач законопроект не может быть полноценным, его новеллы относительно инженерных изысканий обречены оставаться декларативными, либо провоцирующими возникновение проблем в правоприменительной практике.

Законопроект вводит опасную неопределённость в части ответственности за проведённые инженерные изыскания, устанавливая, что *«Возмещение вреда, причиненного вследствие недостатков работ по инженерным изысканиям для подготовки документации по планировке территории, осуществляется лицом, выполнившим такие работы»* (часть 2 статьи 59 ГрК РФ в редакции законопроекта).

Во-первых, не определено, что такое *«недостатки работ по инженерным изысканиям для подготовки документации по планировке территории»*. По логике вещей такие недостатки должны определяться как несоответствие между реальным положением дел (в части состояния, например, грунтов) и его отображением в результатах и материалах проведённых изысканий, поскольку именно такое несоответствие и может стать причиной причинения вреда. Однако, такого необходимого определения законопроект не содержит.

Во-вторых, неопределённость возникает в связи с целевой привязкой инженерных изысканий к подготовке именно документации по планировке территории. Дело в том, что вред не может возникнуть вследствие подготовки документации по планировке территории как таковой: вред возникает по иным причинам – по причинам, вызванным строительством, основанном на некачественной проектной документации, которая стала некачественной потому, что она основывалась на результатах инженерных изысканий, выполненных на стадии подготовки документации по планировке территории (а не на стадии подготовки проектной документации применительно к соответствующему

конкретному объекту), - основывалась на результатах, не соответствующих реальному положению дел в части состояния грунтов. Поэтому должен быть решён вопрос о правомерности и случаях допустимого использования результатов инженерных изысканий, выполненных именно на стадии планировочных работ, при осуществлении последующей стадии проектирования – при подготовке проектной документации.

Очевидно, что без решения этих вопросов, законопроект не только не завершён в содержательном и формально-юридическом отношениях, но может вызвать опасные последствия для правоприменительной практики.

4. Иные новеллы законопроекта

4.1. Законопроект, излагая в новой редакции статью 59 ГрК РФ, сохраняет ранее произведённое № 41-ФЗ изменение, согласно которому государство (в лице Российской Федерации, субъектов Российской Федерации) получило освобождение от ответственности за утверждённые государством документы территориального планирования, документацию по планировке территорий (освобождение от ответственности в виде возмещения в полном объёме вреда, причиненного жизни или здоровью физических лиц, имуществу физических или юридических лиц в результате утверждения не соответствующих требованиям технических регламентов указанных документов и указанной документации)³¹. Наряду с этим указанный вид ответственности возложен на органы местного самоуправления.

Очевидно, что освобождение государства от указанной ответственности, не может быть оправдано как по содержательным, так и по формально-юридическим основаниям, а также неприемлемо по этическим соображениям. Законопроект, изменяя редакцию статьи 59 ГрК РФ и сохраняя указанное положение, совершает ошибку, которая подлежит исправлению.

4.2. Предлагаемая законопроектом новая редакция статьи 43 ГрК РФ деструктивна в том отношении, что ею упраздняется норма части 4 статьи 43 ГрК РФ в действующей редакции, согласно которой *«Размеры земельных участков в границах застроенных территорий устанавливаются с учетом фактического землепользования и градостроительных нормативов и правил, действовавших в период застройки указанных территорий»*. Это значит, что посредством законопроекта явлена попытка узаконить неправомерное выделение земельных участков многоквартирных домов «под отмокку» - в размерах, существенно меньших необходимого.

4.3. Законопроект содержит иные ошибочные положения.

Выводы.

Проведённый анализ свидетельствует о том, что законопроект:

- 1) противоречит Земельному кодексу Российской Федерации (пункту 2 статьи 85);
- 2) создаёт противоречия между вводимыми, изменяемыми нормами существующим нормам Градостроительного кодекса Российской Федерации (в частности, создаёт противоречия вводимых норм нормам действующей части 3 статьи 36 ГрК РФ);

³¹ 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. См. сайт Института экономики города: http://www.urbanomics.ru/publications/?mat_id=126 - 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.

3) содержит многочисленные внутренние противоречия, смысловые и формально-юридические ошибки.

В целом законопроект является проявлением ошибочной концепции, которая должна быть отвергнута по причине её противоречивости и деструктивности, что (в случае принятия федерального закона на основе подготовленного законопроекта) неизбежно скажется негативно на практике градостроительного проектирования, строительства и правоприменения норм федерального законодательства, затормозит дальнейший процесс его совершенствования.