

54. Вопрос о правовой реальности и сотворении профессиональных мифов о Градостроительном кодексе Российской Федерации¹

Введение. В связи с истечением 10 лет после принятия второго Градостроительного кодекса Российской Федерации 2004 года (далее также – ГрК РФ) в очередной раз активизировалось обсуждение его содержания, а также предъявление предложений по его совершенствованию. При этом выясняется, что многое из того, что ранее было опубликовано в доказательном виде, исходно оказавшись вне внимания и размышления нынешних участников возобновлённой дискуссии, ныне опять воскресает в новых словесных интерпретациях без существенного проникновения в смыслы обсуждаемых вопросов. В данном тексте представлены тезисы сообщения на прежнюю тему о главном - о концепции ГрК РФ.

1. Итак, о концептуальном базисе ГрК РФ.

В период с 2005 по 2015 год неотвратимым образом обнаружил себя парадокс: чем более изменений вносилось в ГрК РФ², тем более являла себя устойчивость его исходных концептуальных основ, особенно на фоне многочисленных, часто нелепых, ошибок, уже совершённых законодателем и планируемых к совершению посредством всё новых и новых изменений ГрК РФ. Это относится, прежде всего, к демонтажу базовых компонентов в составе институтов территориального планирования³, градостроительного нормирования⁴, планировки территории⁵, градостроительного зонирования⁶. Указанный

¹ Тезисы выступления Э.К.Трутнева, научного руководителя направления «Рынок недвижимости» Института экономики города на круглом столе «Предложения по содержанию Градостроительного кодекса РФ», состоявшегося 31.03.15 в ЦНИИП Минстроя России.

² По некоторым оценкам было внесено порядка 73 изменений.

³ Правовой институт территориального планирования фактически был упразднён в 2011 году посредством принятия федерального закона, внесшего соответствующие деструктивные изменения в ГрК РФ - было упразднено то, без чего правовой институт территориального планирования существовать не может, в частности: 1) были упразднены из документов территориального планирования юридически значимые границы зон планируемого размещения объектов; 2) из генеральных планов были упразднены цели, задачи, мероприятия, был также упразднён комплексный план реализации генерального плана; 3) был упразднён институт добровольного (не принудительного) совместного территориального планирования различными органами и уровнями публичной власти; 4) была упразднена обеспеченная бюджетом ответственность государства (в лице Российской Федерации и субъектов Российской Федерации) за качество (в части соответствия техническим регламентам безопасности) утверждаемых государством документов территориального планирования (при том, что такая ответственность не упразднена для органов местного самоуправления). Доказательные положения об этом представлены в: Э.К.Трутнев. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации в части института территориального планирования, размещён на сайте: http://www.urbanecomomics.ru/publications/?mat_id=126.

⁴ В 2014 году в ГрК РФ внесены концептуально ошибочные положения в отношении института градостроительного нормирования – ошибки, состоящие в том, что: 1) деструктивным является «априорное нормирование», производимое отдельно от генерального плана и до его разработки (это ошибочное положение ныне реализуется, например, в Москве); 2) неверным является то, что местные нормативы градостроительного проектирования должны утверждаться представительным, а не исполнительным органом власти, - неверным потому, что нормативы предназначены для достижения по истечении некоторого времени, то есть, в процессе реализации генерального плана, а отслеживание такого процесса не может быть функцией никакого иного органа власти, как только исполнительного – функцией администрации. См. об указанных вопросах: Трутнев Э.К. Азбука градостроительного нормирования. М.: Институт экономики города, 2013, а также сайт: http://www.urbanecomomics.ru/texts.php?folder_id=9&mat_id=440&page_id=14399

⁵ В 2014 году посредством очередного внесения изменений в ГрК РФ была отменена норма, существовавшая почти 20 лет (с первого ГрК РФ 1998 года), согласно которой при образовании земельных участков

парадокс может существовать только при одном условии: при непонимании правовой реальности в сочетании с попустительством, либо прямым содействием тех, кто выступает от имени как бы профессионалов за изменения ради изменений.

2. Мифы в отношении ГрК РФ обречены к порождению в профессиональной среде. Мифы не могли не возникнуть, обязаны были возникнуть по причине не приобретённого, не укоренённого и не привитого профессиональному мышлению различения между нормами права и технологиями проектирования. Смещение того и другого неотвратимо порождает сумбур в головах, являемый в виде следующих основных мифов.

2.1. Миф первый – миф об универсальной вине ГрК РФ за всё: «Градкодекс виноват уже тем, что его не применяют» - виноват тогда, когда:

- десятилетиями (начиная с первого ГрК РФ от 1998 года) не подготавливают и не применяют генеральные планы, правила землепользования и застройки, но точно и хаотично применяют деструктивный институт «предварительного согласования мест размещения объектов строительства» (институт, посредством использования которого созданы, например, вся современная застройка в Москве и во всех городах Московской области – в тех субъектах РФ, ставших оплотами обожествления этого деструктивного института, существование которого формально прекращено лишь только с 1 марта текущего 2015 года) – институт, который не нуждался и отвергал все системные действия, предопределённые ГрК РФ (как первым, так и вторым) и фактически оправдывал посредством закона (Земельным кодексом РФ) любой административный произвол в сфере строительства⁷;

- из года в год посредством специальных федеральных законов откладывают принятие правил землепользования и застройки (ПЗЗ) – нормативных правовых актов высшей юридической силы, которые являются единственным актом, способным остановить «беспредел» в сфере строительства (при условии ответственного профессионального применения ПЗЗ)⁸. Соревнование за перенос сроков принятия ПЗЗ

многоквартирных домов должны были учитываться нормы, действовавшие на период застройки. То есть, при подготовке проектов межевания должны были учитываться показатели, характеризующие элементарно приемлемое качество городской среды. Упразднение такой нормы открывает дорогу ошибочному направлению, позволяющему «по закону» уплотнять жилую застройку, блокировать возможность для упорядочения планировочной структуры и для использования комплексных механизмов преобразования городских территорий. См. об этом: Трутнев Э.К. Городская среда: воздействие правовых норм на повышение качества. Институт экономики города, 2014.

⁶ Планируется к принятию очередной проект закона по внесению изменений в ГрК РФ, на сей раз в отношении института планировки территории. Посредством этого законопроекта предлагается упразднить фундаментальный смысл института градостроительного зонирования (даже невзирая на создание противоречий ГрК РФ с Земельным кодексом РФ), а именно: 1) предлагается считать, что основу правового режима использования земельных участков (установленную градостроительными регламентами в составе правил землепользования и застройки) не обязательно соблюдать при подготовке документации по планировке территории; 2) предлагается отменить для правообладателей недвижимости право выбора в пределах градостроительных регламентов и заменить это право выбора на однозначные предписания-требования, устанавливаемые по воле-выбору должностного лица. Об этом см. заключение на сайте: http://www.urbanecomomics.ru/news/?mat_id=1156

⁷ По этой теме см., в частности: 1) вопросы 37.3 и 48 в книге: Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации: ответы на проблемные вопросы градостроительной деятельности. М.: Издательство «Экзамен», 2008, - 525 с. (размещена на сайте: http://www.urbanecomomics.ru/texts.php?folder_id=9&mat_id=440&page_id=14399); 2) раздел 6.1 в книге: Трутнев Э.К. (рук.) Градорегулирование. Основы регулирования градостроительной деятельности в условиях становления рынка недвижимости. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2008. – 296 с. (размещена на сайте: http://www.urbanecomomics.ru/texts.php?folder_id=9&mat_id=440&page_id=14399).

⁸ См. об этом: Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. Азбука землепользования и застройки. М.: Институт экономики города, 2010 (размещена на сайте:

началось с 2010 года и гарантированно будет продолжаться вплоть до 1 июля 2016 года (применительно к Москве и Московской области), а дальше – существует высокая вероятность утверждения необязательности и этого последнего срока.

Это значит, что попытки понуждения к порядку со стороны ГрК РФ преодолеваются действием и принятием специальных законов, упраздняющих возможность порядка так, что виновником итогового беспорядка должен объявляться ГрК РФ – должен, поскольку его сделали (не без умысла) удобным оправданием неумения и нежелания создавать эффективную систему градорегулирования.

2.2. Миф второй – «Градкодекс мешает делать то, что нужно делать быстро».

Это миф-шедевр. Он потому такой особый, что мог быть порождён только незрелым сознанием некоторых планировщиков и строителей, которые не привыкли (с прежних времён), чтобы им мешали делать дело – строить быстро. Для подтверждения этого тезиса-мифа обычно используется «неопровержимый» аргумент: вот, дескать, «потребовалось строить в Сочи – сразу отстранили от дела Градкодекс и приняли специальный федеральный закон. Значит, не помощник Градкодекс хорошему делу!». Однако, несмотря на «неопровержимость» таких доводов, смыслы всё же заключены совсем в ином: чтобы строить быстро на занятом месте, надо быстро согнать с уже занятого места тех, кто умудрился ранее занять место, потребное для нового строительства. Земельный кодекс РФ этого не позволяет. Что же делать? Очень просто: надо принять специальный (эксклюзивный – для конкретного места предназначенный) федеральный закон, посредством которого надо преодолеть запрет Земельного кодекса РФ. Вот и всё! Поэтому ГрК РФ тут абсолютно ни при чём. Он был бы «при чём», если бы в процессе проектирования и строительства отрабатывались новые технологии управления и институты градорегулирования, предусмотренные ГрК РФ (в редакции 2004 года) – институты совместного территориального планирования и совместной реализации планов, градостроительного зонирования, побуждающего к преобразованиям и дающего правовые гарантии для частных инвестиций – те институты, «выращиванием» которых в том случае власть не воспользовалась, упустив время, но необходимость которых неотвратимо будет возвращаться вновь и вновь, даже несмотря на временное отсутствие понимания такой необходимости у некоторой части профессионалов градостроительного проектирования.

2.3. Миф третий – «Градкодекс – это закон о землеустройстве».

Источник этого мифа – в несостоявшемся в сознании некоторой части профессионалов различении между (1) предметами утверждения документов градостроительного проектирования и (2) обоснованиями этих предметов утверждения – предлагаемых решений. В первом случае должны утверждаться юридически значимые позиции. Что это такое? Как правило, это разграничение прав одних субъектов от прав других субъектов. Такое разграничение не может состояться никаким иным способом, как только посредством установления юридически значимых границ (тех границ, которые могут/должны отстаиваться в суде – при возникновении соответствующей необходимости). Это и есть один из предметов утверждения, которого просто не может не быть. Здесь то и «зарыта собака»: профессионалы прежней школы обречены болезненно воспринимать понуждение законом к фиксации юридически значимых границ. Это естественно, поскольку ранее этого не было, не могло быть, более того – было бессмысленным по причине отсутствия частных правообладателей земельных участков.

Другое дело – обоснование предлагаемого решения. Фактически к обоснованию ГрК РФ предъявляет только одно требование – обоснованность (доказательность) и, соответственно, убедительность. Это означает, что профессионал обязан предъявить должное – предмет утверждения – и «может делать всё, что хочет» в части объёма и избираемой формы предъявления обоснований – может предъявлять расчёты, аналитические исследования, эскизные проработки, видовые развёртки фасадов и проч. и проч.⁹

2.4. Миф четвёртый – «Градкодекс – это ведомственный закон».

По своему происхождению этот четвёртый миф подобен третьему мифу. Здесь также путается то, что утверждается, с тем, что и как обосновывается. Так, в случае схемы территориального планирования РФ (СТП РФ) должны быть указаны предметы утверждения, а они не могут не совпадать с полномочиями Российской Федерации по планированию и созданию объектов федерального значения с использованием средств федерального бюджета. Перечень таких объектов не может не быть ограниченным, не может не быть закрытым. Вот и возникает ложное представление о «ведомственности» - отсутствии комплексности.

При этом упускается из виду, что комплексность (не ведомственность) достигается в процессе планирования-обоснования, когда планируются какие-либо виды сетей «ведомственных объектов» (или вся совокупность всех возможных видов таких сетей), комплексность обуславливается, сопрягается с представлениями-обоснованиями того, как эти объекты встроены в системную организацию регионов-территорий, и как этой системой порождается необходимость таких объектов. Одновременно упускается из виду то, что сама по себе комплексность обоснования не может быть предметом официального утверждения документа территориального планирования. Например, Правительство РФ не может утвердить даже в рамках «самой комплексной» СТП РФ «систему расселения». Почему? Потому, что в юридическом смысле утверждение СТП РФ – это принятие на себя обязательств реализовать-создать утверждённое с использованием средств федерального бюджета. Что означает «реализовать с использованием средств федерального бюджета утверждённую схему расселения»? Такая реализация не может относиться ни к чему иному, как только к созданию конкретных объектов, поскольку иного не дано (в рассматриваемом случае невозможно использовать средства федерального бюджета иным образом - не на создание объектов)¹⁰.

Круг замкнулся: Российская Федерация может прямым образом планировать-создавать свои федеральные объекты, косвенно (не прямо) способствуя развитию соответствующим образом обоснованной системы расселения (обоснованной, в том числе, в порядке обоснования схемы территориального планирования РФ). Однако, утверждать такую схему расселения как самостоятельный предмет утверждения самой схемы территориального планирования РФ Правительство РФ не может, поскольку иначе был бы создан правовой нонсенс, чего никакой федеральный закон, включая ГрК РФ, допустить не может. Гипотетически «схема расселения» может существовать вне состава правового

⁹ В этом отношении показательным является существование необоснованной печали об «утрате проектов застройки» благодаря ГрК РФ - утраты, которой не было и нет в части предъявления профессионального инструментария обоснования решений. См. об этом, в частности, вопрос 29 в книге: Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации: ответы на проблемные вопросы градостроительной деятельности. М.: Издательство «Экзамен», 2008, - 525 с. (размещена на сайте: http://www.urbanecomomics.ru/texts.php?folder_id=9&mat_id=440&page_id=14399)

¹⁰ См. также об этом вопросы 7-9 в книге, указанной в сноске 9.

института территориального планирования в виде некоего документа-декларации, который может использоваться, в том числе, в качестве задания для подготовки СТП РФ.

3. Мифы в отношении совершенствования законодательства о градостроительной деятельности.

3.1. Миф пятый – «совершенствование законодательства не нуждается в его знании».

Этот миф особый – он реально существует, но без того, чтобы он обозначался словесно, существует по умолчанию как само собой разумеющееся положение, не становящееся предметом обременительной рефлексии. Доказательством реального существования этого мифа является то, что субъекты, причастные к продуцированию инициатив по совершенствованию законодательства о градостроительной деятельности, редко утруждают себя задачей приобретения знания реального положения дел в той области, которую они намереваются усовершенствовать. В частности, их не интересует то, без чего в принципе невозможно приступить к усовершенствованию законодательства – невозможно без первоначального исправления концептуальных ошибок в отношении фундаментальных институтов градорегулирования, необоснованно искажённых внесением изменений в ГрК РФ (см. пункт 1 данного текста и сноски 3-6).

3.2. Миф шестой – «усовершенствование ГрК РФ невозможно без его упразднения».

Похоже на то, что это самый «свежий» из всех рассмотренных мифов. Посмотрим, обладает ли он содержательной новизной?

Обращение к фактам недавнего прошлого показывает, что нечто подобное уже происходило немногим более десяти лет назад (перед принятием второго ГрК РФ), когда прежний ГрК РФ предлагалось упразднить, заменив его несколькими федеральными законами: отдельным законом о территориальном планировании, отдельным законом о правовом зонировании, отдельным законом о строительстве¹¹.

Сегодня ещё раз предлагается ГрК РФ упразднить, «разрезав» его на две главные части как два самостоятельных федеральных закона: 1) «о градостроительстве» и 2) «об архитектуре». Авторы такого предложения либо не знают, либо забыли аксиому, согласно которой, то, что не живёт в логике, обречено либо не родиться, либо преждевременно умереть в силу логической незаконнорожденности. А логика говорит следующее:

(а) – во всех без исключения случаях началом архитектурно-строительного проектирования не может не быть рамочный документ, публичной властью предъявляемый, - документ, подготовленный в системе градостроительного проектирования;

(б) - во всех без исключения случаях конец строительства не может не определяться фиксацией соответствия/несоответствия построенного объекта документу, подготовленному в системе градостроительного проектирования;

(в) – (а)+(б) означает, что нет никакой разумной возможности оторвать архитектурное проектирование и строительство от правовых актов градостроительного проектирования, публичной властью утверждаемых.

Поэтому предлагаемое упразднение ГрК РФ с разбиением его на два самостоятельных закона является, как минимум, произвольным, а в действительности – деструктивным.

4. Предложения по совершенствованию ГрК РФ на основе правовой реальности.

¹¹ См. об этом вопрос 1.2 в книге, указанной в сноске 9.

Требуется понять правовую реальность и признать её условием для начальных, элементарных действий по совершенствованию законодательства, а именно, для действий, направленных на то, чтобы:

(а) содействовать исправлению в предшествующий период наделанных законодателем ошибок (в отношении институтов территориального планирования, градостроительного нормирования, планировки территории – см. пункт 1 и ссылки 3-5) и не допускать творения новых ошибок (прежде всего в отношении института градостроительного зонирования - см. пункт 1 и ссылку 6);

(б) содействовать приобретению понимания деструктивности «профессиональных мифов» (см. пункты 2.1-2.4, 3.1, 3.2) для дела совершенствования законодательства, содействовать ликвидации правовой безграмотности среди профессионалов проектирования;

(в) на базе (а) и (б) переходить к решению более значимых задач – к гармонизации законодательства, имея в виду совершенствование с позиций градорегулирования Земельного кодекса РФ (в части, например, неадекватного задачам градостроительного зонирования классификатора видов разрешённого использования земельных участков), совершенствование федерального закона об объектах культурного наследия (в части, например, утверждения необходимости образовывать земельные участки памятников, подлежащие учёту в государственном кадастре объектов недвижимости, но не «территорий памятников», изменения иных неверных концептуальных основ этого закона), законодательства о техническом регулировании (в части, например, создания единого-сводного-единственного и достаточного технического регламента безопасности в области градостроительного проектирования).

Заключение. В процессе рассмотрения мифов в отношении ГрК РФ выявился ещё один парадокс: оказывается, что все мифы не случайны, все они неотвратно-неизбежно должны были возникнуть и потому возникли, все они объяснимы – либо распространённостью агрессивного непонимания, совместимым с нежеланием понимать, потому, что «я не хочу этого ни знать, ни понимать», либо желанием утверждать свою собственную логику, не из существа дела проистекающую, - во что бы то ни стало утверждать логику, «хоть кривую, но зато свою».