

Eduard Trutnev
Eduard Trutnev, the well-known urbanist and one of the authors of the Urban-Planning Code of the Russian Federation, analyzes the system by which post-Communist Moscow is managed. Trutnev identifies three main stages in the last 20 years of the capital's history.

The first and longest stage (from the beginning of the 1990s to 2008) involved the establishment of a special legal system in Moscow and Moscow's winning of informal independence from federal law. The institute of investment contracts, which allows the city administration to exchange its land rights for shares in

private investment projects, and the institute of preliminary approval of construction sites, which makes it possible to approve each construction project individually, are the two bulwarks on which the Moscow or Luzhkov system rested.

The beginning of the second stage, writes Eduard Trutnev, came with the ratification of the Moscow Urban-Planning Code on June 25th, 2008. The distinguishing feature of this stage was the attempt to preserve large volumes of construction at a time when the city's reserves of land had been substantially exhausted. Three linked pieces of legislation –

the Urban-Planning Code, the Master Plan for Moscow (which came into force on June 14th, 2010), and the Rules for Land Use and Development (which have not yet been passed) have been instrumental in the authorities' strategy to provide land for ambitious new projects by a switch to reorganizing already existing urban environment. Two thirds of Moscow's land has been declared 'land for reorganization' – land on which, under the newly passed body of Moscow urban-planning laws, it is possible to demolish old buildings and then build almost anything you want.

The second stage lasted approximately

two years and ended on June 8th, 2011, when the new Moscow authorities made a number of changes to Moscow's Urban Planning Code. One of these changes was the abolition of the institute of 'land for reorganization'. At the present moment, according to Trutnev, Moscow's development is at a crossroads. Either the city will continue to regulate its planning within the course laid down by federal law, or it will abandon the latter course and switch to management by means of extraordinary legislation, as is the case with the Skolkovo and Sochi Olympics projects. The problems facing Moscow are so great, thinks Trut-

nev, that the most likely outcome is that the Moscow authorities will continue by inertia to follow the policy of managing the capital in an authoritarian fashion.

Logic of the development of the legal system in Moscow city government: what is dangerous and what is useful in the past for the future?

Логика развертывания системы правового градостроительства Москвы: чем опасно и чем полезно прошлое для будущего?

аналитика/analytics

Градоуправление и право – в чем связь? Ведь градоуправление – это власть, а власть создает такое право, которое ей нужно. Какое право было в Москве и какое право градоуправления может быть в Москве?

Логика права полезна для осмысления сделанного и предстоящего, в том числе посредством обнаружения парадоксов. Один из неприметных парадоксов нашего времени – демонстрация ревности к градостроительному законодательству при слабом его понимании (1). Между тем право – вещь не безобидная: за небрежение к пониманию всегда приходится платить.

Город требует к себе уважения, хотя бы потому, что город – это относительно автономный от субъектов управления организм. Как и в живом организме, в городе заложен логический алгоритм самосохранения, в том числе и от разрушения посредством развития путем простого наращивания строительной массы (2). Беда в том, что этот алгоритм действует не автоматически, а через меру понимания со стороны субъектов градоуправления.

Система правового градоуправления Москвы последовательно раз-

вертывалась до своего логического максимума и достигла вершины с принятием Градостроительного кодекса города Москвы и Генерального плана города Москвы. И вдруг уверенное и восходящее развитие прерывается: неизвестно почему упраздняются именно те положения Градостроительного кодекса города Москвы (3), которые демонтируют вершину достигнутого – то, к чему все предшествующее стремилось как к цели (4), а вместе с таким демонтажом как бы опровергается и правильность пройденного пути – прежней градостроительной политики. Как это прикажете понимать? Является ли происходящее непредсказуемой случайностью психологической и политической событийности или же запоздалым

проявлением логики развертывания смыслов, которые, как известно, невозможно упразднить окончательно? С этим предстоит разобраться каждому, кто причастен к градоуправлению Москвы и считает себя профессионалом от архитектуры и градостроительства.

Оценивая город с позиции права, совсем не обязательно десятилетиями ждать результата: вскрыв логику регионального законодательства, можно загодя узнать, каким город обречен быть. Узнать еще до того, как эта логика воплотится в реальности городского пространства и жизни в городе. Поэтому можно сказать, что право определяет город. Но можно и возразить. Ведь город существовал ранее и без фор-

Eduard Trutnev is head of the department 'Real Estate Reforms' of the Institute of Urban Economics, co-author of the Urban Planning Code of the Russian Federation
Эдуард Трутнев – директор направления «Реформы в сфере недвижимости» Института экономики города, один из авторов Градостроительного кодекса РФ

(1) Ограничимся только двумя наиболее показательными примерами проявления этого парадокса:

• небоскреб «Охта-Центр» в Санкт-Петербурге: внимание общественности было отвлечено на второстепенное (красиво-некрасиво), а главное прошло мимо понимания – не был воспринят юридический факт отсутствия оснований для изменения в данном случае института «отклонений» (подробно – см.: www.urbanecomics.

ru//texts.php?folder_id=80&mat_id=442&page_id=11822);
• приказ Министерства регионального развития РФ от 28 декабря 2010 г. N 820 «Об утверждении свода правил СНиП 2.07.01–89* «Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений»» – приказ о принятии в качестве актуализированного советского градостроительного СНиПа, который противоречит федеральным законам, не выполняя их

базовых требований о регулировании только положений, относящихся к безопасности, что дезорганизует практику проектирования. – См. подробно: http://www.urbanecomics.ru/news/?mat_id=791.
(2) См., напр., раздел «Траектории эволюции и типы развития городов» в кн.: Трутнев Э. К. (рук.) Градорегулирование: основы регулирования градостроительной деятельности в условиях становления рынка недвижимо-

сти. М.: Фонд «Институт экономики города», 2008.
(3) Изменения в Градостроительный кодекс города Москвы приняты 8 июня 2011 г.
(4) В частности, упраздняются институты «территорий реорганизации» и «временных регламентов», имевшие для системы столичного управления фундаментальную значимость (подробнее – см. далее в тексте).

мального права, существует ныне и будет существовать впредь при любой системе права. Значит, на самом деле город безразличен к праву? Можно ответить, что «да» – безразличен: город в лице своих горожан, в том числе и профессионалов, может быть безразличен к тому, в соответствии с каким правом он управляет. Пример Москвы последних лет свидетельствует о возможности такого безразличия. Но может быть и другой ответ – отрицательный. Дело в том, что и у безразличия есть свои пределы: безразличие заканчивается, как только развитие в соответствии с особым правом, ранее безразличным для простых граждан и профессионалов, обрывается нарастающим проблем – ухудшением жизни в городе. Пример Москвы дает подтверждение и такому противоположному ответу. Проявляется он и в растущем осознании того, что строительство само по себе не есть абсолютное благо для города, и в первых попытках изменить региональное законодательство, вывести Москву из колеи правовой траектории развития столицы, заданной ей почти два десятка лет назад. Какой же из двух противоположных ответов следует считать правильным?

Право инерционно: это то, что было, стало и воспроизводит себя в настоящем и будущем из прошлого, иногда вопреки желаниям управляющих субъектов. Поэтому важно понять, по какой логике выстраивалась ранее система правового градостроительства Москвы, в какой мере эта система причастна к тому, что стало с Москвой. Поняв прошлое, можно попытаться понять, чего следует ожидать в дальнейшем. Поэтому придется начать с самого начала. А начало – это тот краткий период времени, когда социализм неожиданно для управленцев как бы кончился, но мог как бы и не кончатся, а продолжаться и далее сколь угодно долго. Как в сознании субъектов градостроительства Москвы состоялся переход от социализма к капитализму, как этот переход утвердился потом в региональной правовой системе?

В первой половине 1990-х годов должна была возникнуть ситуация, невиданная ранее для управленцев: бюджетные инвестиции кончились, но зато в Москву нарастающим потоком начали поступать частные инвестиции в строительство. Надо было реагировать на новую ситуацию и реагировать быстро. В то время реакция на внешние обстоятельства не могла быть иной, как только следующей: администрации необходимо было взять на себя роль приемщика и распределителя притекающих частных инвестиций – распределителя между администрацией и инвесторами «долей города» и «долей инвесторов», а также распределителя земельных участков города между инвесторами посредством «исходно-разрешительной документации».

Что же в начале 1990-х годов изменилось и что осталось по-прежнему? Если кратко, то новое – это возникновение новых имущественных прав, а старое – это технологии градостроительства. Городская администра-

ция получила подарок судьбы: богатство, которым с некоторого момента и можно, и нужно было начать распоряжаться – землю. Земля перестала быть бесплатной, администрация получила право предоставлять землю частным лицам (инвесторам-застройщикам) и получать за землю деньги и/или компенсацию стоимости земли в натуральной форме – постройками квартирами, иными помещениями. Чтобы такое предоставление и такое распределение инвестиций могло состояться, потребовался специальный правовой институт, и он был создан в инициативном порядке – институт «инвестиционных контрактов».

Система административного градостроительства при этом осталась неизменной, причем в ее самом простейшем проявлении. Дело в том, что параллельно с системным градостроительным проектированием, а фактически вопреки ему и не нуждаясь в нем, всегда существовал институт предварительного согласования мест размещения объектов – технологический механизм по внесистемному вырыванию кусков земли, по выбору отдельных земельных участков для размещения отдельных объектов. Именно этот внесистемный институт и стал базовым по причине его идеальной пригодности для нужд административного распределения земли.

Правовая система градостроительства Москвы является самой развернутой из всех подобных систем в России: эта система обширна количеством актов и богата многими открытыми и скрытыми смыслами. Поэтому будем излагать не все, что потребовало бы чрезмерно большого объема текста и было бы уж совсем скучным для читателей ПР (5), а только самое главное и по порядку, то есть в хронологической последовательности. Обсуждаемая система пережила два этапа и ныне вступила в третий этап.

Этап первый – утверждение особой региональной правовой системы и завоевание неформальной независимости от федерального законодательства

Первый этап был очень продолжительным – он продлился с начала 1990-х годов вплоть до принятия 25 июня 2008 года Градостроительного кодекса города Москвы. Сама длительность первого этапа свидетельствует о незыблемости фундаментальных основ системы, заложенных с самого начала ее возникновения. Основами этой системы стали «три кита» – три логики определяемые установки, где первая установка влечет за собой две последующие: 1) обеспечить для администрации право доли на приходящие извне инвестиции в строительство; 2) обеспечить первую установку бесперебойно работающей технологией выделения фрагментов городского пространства для инвестиций в строительство; 3) обеспечить первую установку утверждением монопольного права администрации на городскую землю и на распоряжение ею.

Очевидно, публичный субъект не обязан предоставлять землю бесплатно. Значит, он должен иметь свою долю, и это справедли-

во. Однако, важно понимать, посредством каких специфических правовых технологий эта доля устанавливалась в Москве.

Поначалу было не до системного градостроительства. Главная задача заключалась в создании насущного – эффективно работающего механизма приема и распределения потока поступающих от частных инвесторов-застройщиков финансовых средств, распределения двух видов, неразрывно связанных между собой: 1) распределения долей создаваемых строительных продуктов между администрацией и инвесторами; 2) распределения долей как фрагментов городского пространства между частными инвесторами. Первый вид распределения – это институт инвестиционных контрактов. Второй вид распределения – это институт предварительного согласования мест размещения объектов строительства, или подготовки «исходно-разрешительной документации». Кратко остановимся на каждом из этих институтов в их главных чертах, а затем рассмотрим, как утверждалось монопольное право администрации на городскую землю.

Институт инвестиционных контрактов. Эти контракты заключались по результатам конкурсов и аукционов по подбору инвесторов. Ныне этот институт отменен, но его содержание необходимо понять ввиду значительного влияния, оказанного им и на построение московской правовой системы, и на архитектурные особенности преобразования столицы в последние годы. Институт инвестиционных контрактов – это региональное правовое изобретение (6). Его смысл определялся желанием заработать: надо войти на территорию застроенную (скажем, многоквартирными домами); для этого администрация города берет на себя как бы право на землю (поскольку еще не реализованным правом на землю обладают также и собственники квартир); присвоение как бы права на землю дает администрации как бы право передать реальному инвестору как бы право строить; за приобретенное как бы право строить реальный инвестор платит администрации долю города деньгами и/или квартирами. В чем же противоречие с федеральным законом?

Надо понимать, что органы власти могут распоряжаться только тем, что им принадлежит в полном объеме. Органам власти не принадлежит в полном объеме то, что принадлежит на праве собственности другим лицам, а также то, что федеральным законом предписано иметь на праве собственности другим лицам. Например, доля в праве общей долевой собственности на земельные участки многоквартирных домов, принадлежащая собственникам квартир. Поэтому на застроенных многоквартирными

(5) Заинтересованных читателей переадресуем к ответу на вопрос 48 (об особенностях столичной системы градостроительства) в книге: Трунев Э. К., Бандорин Л. Е. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации: ответы на проблемные вопросы градостроительной деятельности. М.: Экзамен, 2008. С. 525.

домами территории до тех пор, пока не произведены межевание и государственный кадастровый учет сформированных земельных участков, не существуют и не могут возникнуть «чистые», то есть свободные от прав третьих лиц участки, которые могли бы в соответствии с федеральным законодательством предоставляться администрацией города частным инвесторам-застройщикам.

Между тем инвесторам нужны права на земельные участки. Но такие права на застроенной территории не могут возникнуть ранее проведения межевания, а межевание, если оно выполнено в соответствии с требованиями федерального законодательства, может обнаружить, что свободные земельные участки отсутствуют. В том, чтобы свободные земельные участки (в том числе и там, где их фактически нет) все-таки были, заинтересован как инвестор, так и администрация, претендующая на долю города. Поэтому возникает управленческая задача: как обеспечить наличие свободных земельных участков там, где их фактически нет? Чтобы выполнить эту задачу, надо одно действие заблокировать, а другое выполнить: 1) заблокировать процесс межевания, либо имитировать его; 2) осуществить псевдопредоставление как бы свободных от прав третьих лиц земельных участков.

Каким должно было быть псевдопредоставление? Во-первых, границы земельного участка всегда должны быть приближенными вплоть до истечения срока инвестиционного контракта, когда происходит «закрепление» границ земельного участка по факту наличия построенного объекта. То есть инвестор фактически должен как бы обладать не сформированным земельным участком, а только «пятном с нечеткими очертаниями». Во-вторых, Земельный кодекс Российской Федерации предусматривает только предоставление, но не указанное псевдопредоставление. Поскольку формально нет предоставления, то как бы и нет противоречия с федеральным законом. Только так может быть решена поставленная задача – «предоставить, не предоставляя». Об этом свидетельствовало и название процедуры, которая называлась не предоставлением, а «подбором инвесторов на реализацию инвестиционных проектов». То есть администрация, хотя и проводила конкурсы и аукционы, не имела намерения предоставлять земельные участки с самого начала процесса, а всего лишь искала инвесторов, готовых на нечетких с правовой точки зрения условиях вкладывать свои деньги в строительство на не принадлежащих им земельных участках.

(6) Этот институт формировался с первой половины 1990-х гг., а в завершеном и наиболее полном виде порядок подготовки и применения инвестиционных контрактов был регламентирован Постановлением Правительства Москвы от 27 апреля 2004 г. № 255-ПП «О проведении конкурсов и аукционов по подбору инвесторов на реализацию инвестиционных проектов» (с изменениями от 3 августа 2004 г., 25 января, 14 июня 2005 г., 28 февраля, 11 апреля, 10 октября, 7 ноября 2006 г.).

В начале становления московской правовой системы градоуправления ее идеология была predeterminedена экономической логикой – следующими базовыми посылами: а) администрация выступает в роли квазизастройщика – субъекта, как бы имеющего права на земельные участки; б) квазизастройщик, как бы имеющий права на земельные участки, получает свою долю от финансовых средств, предоставляемых каждым инвестором; в) квазизастройщик – это хозяин, абсолютно свободный в определении назначения и параметров каждого строящегося и реконструируемого объекта. Из этих базовых посылок сама собой формулируется задача для разработки практических схем монопольного управления. В результате возникает особая система, которая характеризуется следующими положениями.

Предположим, что изыскано место для следующего, более точного, выявления границы земельного участка. Индивидуальными административными решениями в процессе проектирования границы земельного участка могли изменяться. Возможность для таких изменений обеспечивалась неверным, но «полезным для дела» представлением о расположении земельного участка на хотя и застроенной, но все же как бы свободной территории: для выделения единичного земельного участка межевание всего квартала формально не является обязательным, а до тех пор, пока квартал не размежеван, предлагалось считать, что участки многоквартирных домов распространяются не далее их отстки, оставляя территорию квартала якобы свободной для того, чтобы ее можно было занять уплотняющей застройкой. Для достижения этой цели можно войти и в противоречие с федеральным законодательством относительно уплотняющих нормативов (см. далее). В силу отсутствия градостроительных регламентов предельные объемы возможного строительства ни на одном земельном участке заведомо не определялись. Но зато такие объемы могли устанавливаться и изменяться в широких пределах индивидуальными административными решениями.

Инвестор заинтересован в том, чтобы получить как можно более высокую прибыль и окупить затраты. Для этого он должен выполнить определенные обязательства, включая предоставление городу его доли, и использовать по максимуму возможности – построить здание в таком объеме, чтобы поступления от продажи, аренды помещений в этом здании перекрыли бы на максимально возможную величину затраты. У инвестора есть только один способ для определения искомого максимума – подготавливать и обеспечивать принятие индивидуальных административных решений, то есть договариваться с лицами, уполномоченными принимать такие творческие решения (7).

Затраты инвестора – это, в значительной части, доля города. Естественно, что администрация была заинтересована в том, чтобы эта доля была максимальной приме-

нительно к каждому земельному участку. Для этого были созданы соответствующие квазиправовые инструменты. Таким инструментом, в частности, был институт утверждения уполномоченным органом архитектурного проекта, а фактически – проектной документации. С экономической точки зрения такое утверждение означает одновременное определение максимальных объемов строительства, в которых заинтересован инвестор для обеспечения приемлемой для него прибыли, а также максимального размера доли города. После этого определение конкретного показателя доли города, который фиксируется в инвестиционном контракте и утверждается правовым актом, становится делом техники.

Получается, что, с одной стороны, экономические интересы инвесторов и администрации сходились и заключались в том, чтобы выжимать максимум из каждой точки города. Но, с другой стороны, стремление к экономическому максимуму никак не согласовывалось с тем пределом, который могла бы воспринять среда и инфраструктура города. При этом принимаемые нормативные правовые акты гарантировали, что такие пределы администрацией не будут поставлены никогда и не помешают реализации обоюдного стремления (и администрации, и инвесторов) к нелимитируемому экономическому максимуму. Проявлением этого принципиально не ограничиваемого властью стремления стало возникновение в городе многочисленных «высоток-свечек». Подобное, далекое от этических идеалов, экономическое стремление администрации, естественно, должно было прикрываться проявлением заботы о своеобразии города и его особом архитектурном облике. При этом процесс максимизации совокупных долей города в потоке инвестиционных контрактов совсем не означал, что происходила оптимизация развития города с градостроительной, экономической, социальной, экологической точек зрения.

В силу принятой логики неопределенность должна была стать и стала фундаментальным принципом системы, логический костяк которой открывается в следующей последовательности:

- начало как посылка: нужно обеспечить долю города и сделать так, чтобы эта доля была максимально высокой;
- для этого нужно допустить возможность выжимать максимумы из всех земельных участков;
- для этого надо создать неопределенность: отказаться от введения градостроительных регламентов, наличие которых препятствовало бы максимизации доли города;
- неопределенность требует отрицания ее наличия. Утверждение о как бы отсутствии неопределенности должно обеспечиваться производством обширной градостроительной документации, которая при этом

(7) Здесь находится логический источник неизбежности многочисленных скандалов, когда сначала как бы согласовывали одну этажность, а в действительности получали другую – более высокую.

не может быть юридически обязывающей. Такая документация не мешает принятию противоречащих ей индивидуальных решений;

- создав и прикрыв неопределенность технологическими, не несущими правовой нагрузки документами, и гарантировав тем самым поддержание неопределенности, можно спокойно «переклочить стрелки» на обеспечение функционирования системы в режиме принятия индивидуальных творческих решений уполномоченными должностными лицами;
- творчество чиновников возможно только при отсутствии градостроительных регламентов – потолков-гарантий. В свою очередь, отсутствие таких регламентов приводит к невозможности четко и заблаговременно планировать соразмерное развитие инженерной, транспортной, социальной инфраструктуры;
- невозможность планирования, то есть невозможность соотнесения юридически гарантированных предельных объемов строительства с задаваемыми показателями инфраструктуры, определяет неизбежность возникновения дисбаланса и дезорганизации;
- оправданное в данном случае стремление избежать дисбаланса и отсрочить дезорганизацию заставляет максимально много «строить самим», то есть еще в большем объеме выполнять функции квазизастройщика, а также строить с максимальным использованием бюджета, заниматься «административным бизнесом»;
- логическое завершение начальной послышки состоит в следующем: чтобы обеспечить административный бизнес, квазизастройщику необходимо отказаться от введения института юридически значимых и обязательных для исполнения градостроительных регламентов – иначе такой бизнес невозможен.

Институт инвестконтрактов скоординированно и синхронно работал вместе с институтом предварительного согласования мест размещения объектов – административной машиной по подготовке исходно-разрешительной документации: посредством первого института выжимались сверхмаксимумы из каждой точки города, а посредством второго обеспечивалось вырывание кусков пространства из контекста города.

Институт предварительного согласования мест размещения объектов строительства. Этот институт был перенят по наследству от предшествующей практики. Главные принципы института предварительного согласования, который, кстати, согласно Земельному кодексу Российской Федерации существует до сих пор, состоят в следующем:

- заявительный принцип: инициатива в части выбора земельного участка и финансового обеспечения подготовки «исходно-разрешительной документации» фактически лежит на стороне заявителя – инвестора, человека с деньгами (8);
- принцип закрытости: применительно к данному институту земельное законода-

тельство не предъявляет внятных требований в отношении публичности;

- принцип абсолютной свободы администрации в принятии индивидуальных решений применительно к каждому конкретному случаю – к каждому земельному участку и каждому объекту, включая решения о назначении объекта, его параметрах, предписаниях в отношении архитектурного стиля и проч.;
- принцип арховой независимости института предварительного согласования от градостроительной документации: генерального плана, документации по планировке территории. Когда используется предварительное согласование, можно обойтись и без генерального плана, и без документации по планировке территории, в лучшем случае можно использовать такую документацию как информационный фон – материал для сведения. То есть рассматриваемый институт является идеальным способом для ручного управления, который освобождает администрацию и от обязанности иметь значимую в правовом отношении градостроительную документацию, и от обязанности ей следовать;
- принцип запрета применения института предварительного согласования при наличии правил землепользования и застройки, содержащих градостроительные регламенты как основы правового режима использования земельных участков. Администрацию, использующую «предварилку», могут остановить только градостроительные регламенты, ибо именно они и только они являются юридически обязательными (9).

Поскольку главным препятствием для неконтролируемой свободы администрации являются именно правила землепользования и застройки, логика административного поведения требует не допустить их появления. Необходимым образом отказ от введения градостроительного зонирования становится идеологическим фундаментом системы градоуправления в лужковской Москве (10).

Здесь логический круг замыкается: отказ от установления пределов ради абсолютной свободы волевых административных решений подгонял процесс строительства ради строительства и ради манящего роста суммированных долей города. Это неотвратимо должно было вести к дисбалансу между объемами прироста построенного и возможностями обреченных на отставание инфраструктур – транспортной, инженерной, социальной, не рассчитанных на такой прирост.

Утверждение монопольного права администрации Москвы на распоряжение всей городской землей. Это право утверждалось с позиции сильного – путем отстранения тех, кто также имел право на землю, отстранения потенциальных конкурентов – собственников квартир и собственников предприятий.

Московскую систему правового градоуправления на первом и втором этапах ее развертывания отличали исключительная последовательность и строгость внутренней логики. Для этой системы существовали

только «внешние» противоречия – противоречия с федеральным законодательством, но не внутренние. Две первые установки (на максимизацию доли города и на выделение фрагментов городского пространства для инвестиций) с логической неизбежностью требовали, чтобы была и третья установка – установка на утверждение монопольного права администрации Москвы на городскую землю. Какими правовыми средствами это монопольное право утверждалось? Ограничимся только двумя примерами.

Пример 1: происходило фактическое недопущение собственников квартир в многоквартирных домах к реализации принадлежащим им, согласно федеральным законам, правам общей долевой собственности на земельные участки многоквартирных домов. К этому вопросу имеет отношение преемственность следующих норм федеральных законов: во втором Градостроительном кодексе РФ 2004 года почти дословно воспроизведена норма из первого Градостроительного кодекса РФ 1998 года (п. 4 ст. 59), согласно которой *«размеры земельных участков застроенных городских и сельских поселений устанавливаются с учетом фактического землепользования и градостроительных нормативов, действовавших на период застройки указанных территорий»*. В Москве утверждались нормы, прямо противоречащие указанному требованию федеральных законов. Так, Постановление Правительства Москвы от 25 января 2000 года № 49 были утверждены Нормы проектирования планировки и застройки города Москвы, МГСН 1.01–99, которые не учитывали нормы, действовавшие на соответствующие периоды застройки (11), а содержали крен в сторону существующего уплотнения, которое еще более возрастало посредством периодической корректировки указанного акта. Результат: при проведении межевания микрорайонов в Москве площадь земельных участков существующих многоквартирных домов уменьшалась на 30 и более процентов. Это значит, что

(8) Поэтому с логической неизбежностью возникает необходимость появления многочисленных связанных с администрацией посреднических фирм, изыскивавших «свободные» земельные участки для инвесторов.

(9) Здесь проявляется причина, объясняющая, почему администрация, исповедующая ручное управление, должна отрицать правила землепользования и застройки.

(10) Поэтому с позиции утверждения логики московской системы градоуправления было не случайным появление предложения о том, чтобы вообще упразднить институт градостроительного зонирования – институт, который был введен первым Градостроительным кодексом РФ в 1998 г. и закреплен в Земельном кодексе РФ в 2001 г. Это предложение было официально предъявлено 20 июля 2004 г. представителями Российской академии архитектуры и строительных наук, Союза архитекторов России, Московского союза архитекторов. См. об этом вопросы 18 и 19 в книге: Трунцев Э. К., Бандорин Л. Е. Комментарий к Градостроительному кодексу. С. 525.

каждая московская семья лишалась части принадлежащего ей по федеральному закону состояния (в виде земельного участка) в размере, сопоставимом со стоимостью автомобиля зарубежного производства. Права горожан дополнительно ущемлялись, поскольку на «недоданной» собственникам квартир территории размещалась точечная уплотнительная застройка. Такой была экономика московского межевания (12).

Пример 2: фактическое существование «налога на частные инвестиции по преобразованию производственных территорий». Номинально такого налога не существует. Но фактически он действует в Москве по следующим основаниям. При подготовке федерального закона (13) администрация Москвы выговорила себе особые условия приватизации земельных участков производственных предприятий. Эти особые условия состоят в следующем: 1) право собственности на такие земельные участки приобретается по цене, равной двадцати процентам кадастровой стоимости; 2) устанавливается запрет на изменение вида разрешенного использования земельного участка, а также плата за снятие такого запрета в размере восьмидесяти процентов кадастровой стоимости. В этом и состоит номинально отсутствующий, но фактически существующий в Москве «налог на частные инвестиции по преобразованию производственных территорий». Результатом фактического наличия такого налога является либо полное блокирование частной инициативы, либо ее перенаправление исключительно в одно русло – через администрацию, которая в индивидуальном порядке принимает решения по каждому отдельно случаю, отвергая зональный принцип градуправления и одновременно фактически останавливая процесс преобразования производственных территорий Москвы, который при иных правовых условиях мог бы осуществляться посредством частных инвестиций.

Описанная система не могла не принести плоды. Были достигнуты определенные показатели, характеризующие московскую систему градуправления на первом этапе ее развития, например, такие: 1) Москва, представлявшая в 2008 году Россию в сопоставительном исследовании 183 стран, в части административных барьеров в строительстве оказалась на 182 месте (14); 2) Москва в сопоставительном ряду из нескольких десятков городов Европы в 2006 году оказалась городом с самыми высокими рисками для инвестирования (15). При этом доходность инвестиций в московскую недвижимость не оказалась самой

(11) Эти нормы, содержащиеся в документах от 1964, 1974, 1981, 1985 гг.: ВСН-2-64, ВСН-2-74, ВСН-2-81, ВСН-2-85.

высокой. Сочетание двух указанных факторов (наивысших рисков наряду с доходностью, сопоставимой с другими городами) в силу законов экономики неизбежно должно приводить к одному результату – к отказу от выбора Москвы как предпочтительно-го объекта инвестирования в пользу других городов Европы.

На первом этапе московское законодательство показало исключительную прагматичность: ради достижения конкретных точечных целей приносилась в жертву логика зонального градорегулирования и как бы не замечались противоречия с федеральными законами (16). Этот период завершился исчерпанием пространства города для его точечного освоения. Поэтому на втором этапе в силу логики развития системы должен был состояться переход от точечного к сплошному строительному освоению пространства города. Какие правовые средства были изобретены для решения этой сверхсложной задачи?

Этап второй – попытка создать плацдарм для новой экспансии особой региональной правовой системы, как бы независимой от федерального законодательства

Начало второго этапа было ознаменовано принятием 25 июня 2008 года Градостроительного кодекса города Москвы, который вместе с Генеральным планом города Москвы стал венцом всего предшествующего периода развития системы правового градуправления столицы. Главные особенности второго этапа таковы:

- продолжение практики введения и использования норм, противоречащих федеральному законодательству;
- системное выстраивание процесса подготовки трех взаимосвязанных актов: Градостроительного кодекса города Москвы, Генерального плана города Москвы, проекта Правил землепользования и застройки города Москвы;
- решение задачи обеспечения территориями новых амбициозных объемов строительства и реконструкции за счет перехода к реорганизации застроенных территорий.

Мощь, набранная московской правовой системой градуправления на первом этапе ее становления, позволила перейти к постановке и практическому решению сверхзадачи – к обеспечению правовой возможности строить что угодно и в каком угодно занятом застройкой месте Москвы. Алгоритм решения этой сверхзадачи состоит из пяти положений, их последовательное рассмотрение приводит к логическому результату, который обнаруживает себя в виде цели, поставленной в самом начале подготовки соответствующих актов (17).

1. Градостроительный кодекс города Москвы (далее – ГрК Москвы), определяя

(14) *Doing Business 2010: Reforming Through Difficult Times*, The World Bank, IFC and Palgrave MacMillan, p. 26.

(15) *Emerging trends in Real Estate Europe 2007 survey*. – Результаты опроса более 390 экспертов рынка недвижимости в европейских городах, проведенного The Urban Land Institute и Pricewaterhouse-Coopers в 2006 г.

«объекты капитального строительства регионального значения», вопреки федеральному законодательству делает их перечень всеобъемлющим, включающим все возможные объекты недвижимости практически без каких бы то ни было изъятий.

2. Согласно Генеральному плану города Москвы (18) для размещения любых объектов (которые ГрК Москвы названы «объектами капитального строительства регионального значения») осуществляется резервирование земельных участков в пределах «территорий реорганизации» (19). Такие территории занимают около двух третей застроенной территории города.

3. Согласно федеральному законодательству резервирование земельных участков осуществляется не ради резервирования, а исключительно для изъятия (20). Это значит, что согласно московскому законодательству для размещения любых объектов (которые почему-то называются «объектами капитального строительства регионального значения») может осуществляться изъятие любой недвижимости в пределах «территорий реорганизации», занимающих около двух третей застроенной территории Москвы (см. схему на с. 154).

4. Применительно к «территориям реорганизации» статьей 37 ГрК Москвы были установлены нормы о «временных регламентах использования и застройки территорий», которые устанавливались правительством Москвы на срок до трех лет и могли быть продлены без установления временного предела действия. Это прямое противоречие федеральным законам, которые не допускают ни временных регламентов, ни возможности их утверждать администрацией.

5. Весь комплекс действий по неправомерному изъятию любых объектов недвижимости, а также сносу и строительству на их месте любых новых объектов, может осуществляться за счет бюджета города Москвы, то есть незаконные действия администрации оплачиваются за счет налогоплательщиков (21).

Решение на втором этапе сверхзадачи (строить где угодно и что угодно) – это вершина московского законодательства и одновременно «слон», которого почему-то не заметили. Раскрытие сути нелегитимных механизмов решения этой сверхзадачи проливает свет на отведенную

(16) См., например: Бандорин Л. Е., Косарева Н. Б., Трутнев Э. К. Законодательство Москвы – технология создания видимости законности // Имущественные отношения в Российской Федерации. № 11 (98). 2009.

(17) См.: Трутнев Э. Доказательство того, что Генеральный план Москвы противоречит федеральным законам и подлежит отмене в части «территорий реорганизации». Имущественные отношения в РФ № 8 (107). 2010.

(18) Вступил в силу 14 июня 2010 г.

(19) См. пункт 3.1.14.1 Положений о территориальном планировании Генерального плана города Москвы.

(20) Это следует из пункта 1 статьи 70.1 Земельного кодекса Российской Федерации.

(21) См. Часть 1 статьи 40 ГрК Москвы.



Генеральному плану Москвы подлинную его функцию – функцию быть «ширмой для отвода глаз» (22). В контексте указанных норм качество генплана не имело абсолютно никакого значения, поскольку его главная задача состояла только в том, чтобы «просто быть и не мешать» – не мешать строить и там, где можно, и там, где нельзя.

Таковы были нормы московского законодательства, которые отражали не случайную, а продуманную логику последовательного развития – восхождения к предельному завершению той траектории, которая была задана с самого начала. Но достигнутая вершина оказалась ценной не сама по себе, а всего лишь как плацдарм для восхождения к еще более высокой – через новое начало, через второй цикл развертывания системы правового градостроения. Можно ли изнутри логики построения этой системы ответить на вопрос, в чем должно было заключаться это новое начало? Ответ напрашивается сам собой ло-

гической последовательностью следующих позиций:

- система правового градостроения Москвы не могла бы выстраиваться, если бы не было расчета на долговременную перспективу;
- долговременная перспектива не могла строиться на противоречиях с федеральным законодательством, слишком очевидных, чтобы они бесконечно оставались неприменимыми и долго терпимыми;

(22) Дополнительным подтверждением этого вывода являются нормы ГрК города Москвы, согласно которым часть полномочий в отношении Генерального плана фактически передается от Московской городской думы к администрации – правительству Москвы, которое посредством

территориальных схем может решать вопросы, являющиеся предметом генплана, но уже через голову представительного органа власти и как бы «без генплана», а точнее – вопреки генплану. См.: www.urbanecomomics.ru//texts.php?folder_id=80&mat_id=388&page_id=8602.

• как примирить первое со вторым – расчет на долговременную перспективу с наличием очевидных противоречий московского законодательства федеральному? Только посредством того, что может быть названо «шантажом накопленных проблем».

Предопределенные особой системой градостроения неизбежно накапливавшиеся инфраструктурные проблемы Москвы не могли не оказаться слишком тяжелыми, неподъемными для бюджета города. А поскольку Москва слишком важна для России, то федеральный бюджет не может не прийти на помощь столице. В силу тяжести московских проблем их решение традиционными способами уже становится все менее и менее возможным без использования чрезвычайных мер. Возникает необходимость искать не общие, а особые силовые меры, наподобие «эксклюзивного законодательства», примеры которого уже созданы в виде отдельных федеральных законов, принятых в отношении отдельных террито-

■ **'Areas of Reorganization,' where, according to the Masterplan of Moscow, it was allowed (questionably) to confiscate any kind of real estate and build new objects instead of demolished ones**

«Территории реорганизации» (выделены заливкой), где, согласно Генеральному плану города Москвы, якобы можно было изымать любую недвижимость для строительства на месте снесенных объектов любых иных объектов

рий (23). То есть развертывание внутренней логики московской системы градостроения понуждало к тому, чтобы столица получила для себя отдельное эксклюзивное законодательство. Только при таком естественном завершении логики развития московской системы правового градостроения не возникает необходимости снимать формальные противоречия с федеральным законодательством, которые создавались в течение длительного времени, а проблемы решались бы более быстрыми темпами и более силовыми способами в отношении правообладателей недвижимости, например, посредством «территорий реорганизации».

Возникновение третьего этапа как начала нового цикла было неизбежным в силу внутренних закономерностей развертывания системы и должно было состояться независимо от конкретной психологической и политической событийности. Должен ли третий этап как начало нового цикла пойти

(23) На данный момент существует два таких федеральных закона: 1) Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 310-ФЗ «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматическо-

го курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (с изменениями); 2) Федеральный закон от 28 сентября 2010 г. № 244-ФЗ «Об инновационном центре "Сколково"» (с изменениями).

по траектории, фактически предопределенной логикой родоначальников московской системы правового градоуправления?

Этап третий – возвращение в русло федерального законодательства (?), прерывание преемственности (?), утверждение эксклюзивного регионального законодательства (?)

Ныне завершившийся второй этап продлился около двух лет и закончился 8 июня 2011 года – днем принятия изменений в Градостроительный кодекс города Москвы, посредством которых, в частности, был упразднен противоречащий федеральным законам институт «территорий реорганизации». Что означает этот факт?

По последствиям в отношении прошлого это означает, во-первых, то, что Генеральный план города Москвы ныне действует только в части, не противоречащей Градостроительному кодексу города Москвы, приведенному в определенной части в соответствии с федеральным законодательством. Поскольку «территории реорганизации» составляют две трети застроенных территорий города, а также поскольку положения об этих территориях неразрывно связаны с иными положениями, то указанная «область непротиворечия» близка к нулю. Иными словами, формально действующий Генеральный план города Москвы ныне фактически не подлежит применению. То есть у Москвы ныне уже нет Генерального плана.

Во-вторых, поскольку упразднено то, что стало квазиправовым апофеозом – логическим завершением всего предшествующего периода развития системы правового градоуправления Москвы, то фактически состоялось прерывание преемственности. Налицо прибытие прежней системы в «правовой тупик». Почему собственно? Что такое правовой тупик? Это то место, откуда двигаться дальше уже нет никакой возможности, поэтому надо вернуться назад (в данном случае – в правовое поле федерального законодательства) и ликвидировать завалы, препятствующие дальнейшему движению (псевдоправовые институты «территорий реорганизации», «временных регламентов» и проч.). Таким образом, оставаясь до сих пор номинально действующим, Генеральный план города Москвы кончился, фактически просуществовав менее одного года – с 14 июня 2010 года по 8 июня 2011 года (24).

По последствиям в отношении будущего это означает признание наличия альтернативы – необходимости выбора одного из двух противоположных направлений. Первое направление – продолжение начатого развертывания системы правового градоуправления Москвы в русле норм федерального законодательства. Второе направление – выход из общего федерального русла и переход к чрезвычайному управлению посредством эксклюзивного законодательства. Может случиться, что мы имеем дело с той специфической ситуацией, когда выбор произойдет как бы сам

собой – по понуждению обстоятельствами и критическим недостатком времени для тех, кто хотел бы, но фактически оказался лишенным возможности выбирать.

Чем может помочь общая логика и логика права при выяснении вопроса о возможных направлениях дальнейшего развития событий?

Ныне существуют инерция прошлого, развилки и неопределенность в выборе пути дальнейшего развертывания правовой системы градоуправления столицы. Неопределенность обусловлена грузом накопленных проблем, которые стали не только осознаваться, но уже и физически осязаться в реальной жизни горожан. Поэтому определить дальнейшее будет уже не столько федеральное право, сколько новая позиция, которую в императивном порядке предстоит выработать и закрепить в обновленных нормах регионального права и в обновленных градостроительных документах. Подобная необходимость выработки позиции уже возникла ранее – около двадцати лет назад. Эта задача вновь вернулась бумерангом: один цикл кончился, начинается новый, но при утяжеленном грузе новых градостроительных проблем.

В начале первого цикла главное состояло в утверждении технологии ручного администрирования. Результатом стало достижение критического дисбаланса между объемами построенного и обреченными на оставание возможностями городской инфраструктуры обслуживать построенное. Могло ли быть иначе, была ли возможной иная позиция? Иная позиция – это утверждение градостроительного зонирования с пределами и правовыми гарантиями плюс формирование механизмов совместного планирования различных субъектов публичной власти. В ходе первого цикла такая позиция неизбежно должна была отвергаться как по принципиальным, так и по технологическим основаниям. Поэтому уже в самом начале своего постсоветского развития Москва была обречена стать такой, какой она себя ныне являет.

И что же дальше? Чтобы развиваться в еще более сложных условиях нового цикла, городу нужна новая энергетика – несопоставимая с прежней энергия понимания и действий, а также новые более обширные объемы финансовых ресурсов. Что касается ресурсов, то где их взять? Есть только один потенциальный источник – бюджет Российской Федерации. Направление средств из федерального бюджета для спасения инфраструктуры Москвы должно предполагать их эффективное использование. Что это означает? Как минимум следующее. Первое: надо остановить усугубление ситуации. Как? Остановить дальнейшую накачку Москвы строительными объемами. Как? Переделать Генеральный план – установить максимальные «потолки» для объемов и перераспределить объемы

(24) О предрешенности правовой судьбы этого документа по причине противоречий федеральному законодательству – см.: Трутнев Э. Незаконное стало «законным». Долго ли? // ПР57. С. 188–190.

в масштабах город–область. Закрепить переделанный генплан правовыми гарантиями – градостроительными регламентами в составе правил землепользования и застройки. Первое ведет ко второму: необходимости перехода к активному и конструктивному взаимодействию с Московской областью и Российской Федерацией в части совместного территориального планирования – к тому, что на протяжении первого цикла серьезно не рассматривалось и не осуществлялось.

Для дальнейшего существует развилка из двух направлений.

Первое направление развилки. Если процесс формирования новой системы будет продолжаться, то она неизбежно в определенной части станет заложницей старой: город – это не лист бумаги, на котором, все стерев, можно каждый раз рисовать заново, забывая прежнее. Поэтому для новых субъектов градоуправления уготована в некотором смысле роль заложников прежнего. Например, в следующем. Есть проблемы критические, в частности, транспортные, такие как организация перехватывающих парковок вблизи станций метро и строительство мест хранения автомобилей. Чем быстрее будут решаться эти проблемы, тем лучше. Однако для того, чтобы они решались быстро, может возникнуть соблазн приостановить процесс межевания жилых застроенных территорий. Остановка процесса межевания неизбежно породит соблазны продолжить уплотнительную застройку, оставить уплотнительные нормативы в противоречие нормам федерального законодательства, относящимся к сложившейся застройке. Иными словами, существует наследство, от которого невозможно избавиться в одночасье и которое неизбежно будет тормозить процесс выстраивания новой системы градоуправления.

Для того чтобы переработать генеральный план в части установления верхних пределов для объемов застройки и их перераспределения в масштабах город–пригород, потребуется время. Это откладывание сроков принятия правил землепользования и застройки, это продление периода правовой неопределенности – периода отсутствия юридических гарантий. Здесь возникает еще одна, уже внутренняя (в рамках данного направления), развилка, обусловленная тем, что Москва запаздывает. Первая линия – Москва тянет за собой назад всю Россию: по причине того, что Москва уже не успевает, вводится очередное изменение в федеральные законы для очередного продления сроков принятия правил землепользования и застройки (25). Вторая линия – возникает необходимость только для Москвы ввести исключение относительно сроков, а также иные исключения, т.е. фактически ввести эксклюзивное законодательство.

В случае принятия эксклюзивного законодательства для Москвы, потребуется решать, например, следующие проблемы. Определение территории действия эксклюзивного закона. Первоначально по инерции

будет начата реализация уже заявленного и самого простого – прирезать к Москве большой кусок дополнительной, относительно свободной от застройки, земли. Однако в процессе подготовки нового генплана для Большой Москвы быстро выяснится как очевидное то, что реальная жизнь происходит

в иных пространственных контурах. Поэтому будет предложено изменить границы Большой Москвы в соответствии с контурами агломерационных связей. Соответственно, потребуются изменить эксклюзивный закон в части ранее установленных границ Большой Москвы. Тогда будет изменена и концепция генплана, который будет подвергнут очередной переделке. Если же изменения не будут внесены, то неизбежные дисбалансы функционирования надо будет компенсировать технологиями взаимодействия различных субъектов градоуправления. Бумерангом вернется вопрос: является ли эксклюзивное законодательство необходимым и пригодным средством для обеспечения взаимодействия, от которого невозможно устраниться?

Также должен решаться вопрос о субъекте управления по принципу «новый объект – новый субъект». Если новый объект – это федеральный столичный округ, то новый субъект формируется посредством перераспределения полномочий и функций между уровнями власти внутри федерального округа по схеме вертикализации: подчинения муниципальной власти региональной, а региональной – федеральной, то есть власти федерального округа, полномочия которой должны быть определены эксклюзивным законом. Здесь существует область неопределенности, рисков и соблазнов. Например, в части ограничения прав муниципальных образований, прирезанных к Большой Москве, в том числе в отношении упразднения муниципальных систем градоуправления.

Получается, что первое направление развилки, несмотря на то, что оно, казалось бы, начинается с модернизации, содержит в себе реальные риски постепенно выйти по инерции развития событий на траекторию, предопределенную прошлым – логикой первого цикла, требующей завершения на втором цикле того, что как бы по умолчанию предписано из прошедшего двадцатилетнего периода родоначальниками системы правового градоуправления Москвы.

Второе направление развилки. В сравнении с первым второе направление является более гипотетическим – менее реализуемым в сложившихся и прогнозируемых обстоятельствах. Оно должно было бы ответить на вопрос: как избежать возвращения в старую колею, из которой уже однажды приходилось выбираться?

(25) Правовая неопределенность не снимается уже второй десяток лет: институт правил землепользования и застройки был введен в новейшее российское законодательство в 1998 г. Сначала был установлен «пресекательный срок» до 2010 г., теперь – до 31 декабря 2012-го. Какой впереди следующий срок для того, чтобы сохранялась правовая неопределенность?

Очевидно, что и это направление должно начинаться с прочистки прежнего градостроительного законодательства Москвы. Но с какого шага начинается та логическая воронка, которая неотвратно втягивает в себя модернизаторов от градоуправления? Этот шаг называется выбором субъекта управления. Риск возвращения в прежнюю колею проистекает из возникновения унитарного субъекта градоуправления. Если такой субъект появляется, то возвращение в старую колею будет обеспечено законами логики и развертывания смыслов неотвратно и неизбежно – благодаря или вопреки чьей-либо воле.

Дело в том, что унитарный субъект градоуправления – это силовой субъект, он нуждается в силовых методах воздействия через эксклюзивное законодательство, которое является эффективным способом распределения централизованных финансовых ресурсов, а также способом, относительно быстро обеспечивающим посредством принудительного изъятия недвижимости, широкий фронт работ для централизованного строительства на занятых, но быстро освобождаемых от застройки местах. В отличие от такого направления развития событий второе гипотетическое направление – это направление эффективного взаимодействия многих публичных субъектов градоуправления, не облеченных чрезвычайными правами. Для этого направления необходим другой тип и другой уровень технологий правового градоуправления и соответствующий им более высокий уровень подготовленности управленцев и профессионалов. Такой уровень сейчас не достигнут.

Доставшийся по наследству разрыв между объемом и остротой проблем и технологиями администрирования, не нацеленными на эффективные системные решения правовыми методами, еще не преодолен. Можно ли преодолеть его в краткие сроки? Если в краткие сроки, то да, можно, но только одним-единственным способом – упрощением. Значит, чтобы догнать упущенное время, надо упростить порядок действий посредством эксклюзивного законодательства, как бы легко разрушающего гордые узлы упрощенно понимаемых проблем. Если будет выбран курс на эксклюзивное законодательство, то он может быть обеспечен двумя способами (раздельно или их сочетанием): 1) принятием федерального закона специально для Большой Москвы; 2) реанимированием и возвращением в Градостроительный кодекс Российской Федерации института «объектов градостроительной деятельности особого регулирования», смысл которого состоит в лишении нижестоящих уровней власти соответствующих полномочий и передаче их на вышестоящий уровень **(26)**. В данном случае на уровень федеральный. Такой курс получил бы резо-

нансное усиление со стороны новейших тенденций развития федерального законодательства в части упрощения территориального планирования путем изъятия из него необходимого **(27)**.

Впереди непростой выбор. Существует вероятность того, что однажды незаконно введенные, а потом по закону упраздненные «территории реорганизации» еще могут вернуться и в Генеральный план, и в практику градоуправления Большой Москвы, но уже в соответствии с будущим законодательством, возможность появления которого не отрицается логикой развития событий, – законодательством, которое может быть развернуто на втором цикле как способ действий в специальных и чрезвычайных ситуациях. Под оправдывающим давлением обстоятельств и нехватки времени не появится ли соблазн по закону войти в прежнюю колею ручного администрирования, однажды уже приведшую в правовой тупик?

Время покажет, будет ли преодолен соблазн идти по однажды уже пройденному пути и будет ли благотворный пример Москвы способствовать дальнейшему развитию в России системы правового градоустройства.

(27) Речь идет об изменениях Градостроительного кодекса Российской Федерации, посредством которых упразднено необходимое из территориального планирования – то, без чего такое планирование превращено в имитацию. Например, упразднены зоны планируемого размещения объектов, упразднена ответственность государства за документы территориального планирования, упразднено на добровольной основе осуществляемое совместное территориальное планирование, упразднены формализованные предметы согласований документов территориального планирования, упразднены из генпланов цели и задачи, стали необязательными планы реализации генпланов и проч. Более подробно об этом см.: Трутнев Э. К. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации в части института территориального планирования, измененного Федеральным законом от 20.03.2011 № 41-ФЗ// Имущественные отношения в Российской Федерации. № 7, 8. 2011.

(26) См. ответ на вопрос 7.2 в кн.: Трутнев Э. К., Бандорин Л. Е. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации. С. 525.