

Вопрос 63. О некоторых новеллах в отношении института градостроительного зонирования, подвергнутого деструктивным изменениям посредством № 373-ФЗ¹

Речь пойдёт о деструктивных новеллах № 373-ФЗ, посредством которого были внесены кардинальные изменения в Градостроительный кодекс Российской Федерации (далее – ГрК РФ)². Ограничимся примерами: из многих требующих подробного правового анализа новелл рассмотрим только три наиболее одиозные новеллы № 373-ФЗ в отношении института градостроительного зонирования.

Новелла № 1 – противоправное понуждение федеральным законом к отказу от применения института градостроительного зонирования - от установления предельных параметров разрешённого строительства.

№ 373-ФЗ определил, что в случае, если предельные параметры разрешённого строительства не установлены для территориальной зоны, то в правилах землепользования и застройки (ПЗЗ) должно быть записано, что «предельные параметры не подлежат установлению»³.

Что это значит? Во-первых, это значит, что федеральный закон предлагает местным органам власти установить самим себе бессрочный запрет на использование института градостроительного зонирования в части предельных параметров разрешённого строительства – отказаться от градостроительного зонирования. Во-вторых, указанный запрет действует в ситуации отсутствия запрета на строительство, которое отныне может осуществляться не под контролем власти, самоустранившейся от регулирования, но согласно произвольному усмотрению самих застройщиков без учёта окружения, то есть узаконивается хаос. В-третьих, допускаемый № 373-ФЗ бессрочный отказ от регулирования создаёт внутреннее противоречия с иными нормами ГрК РФ, в частности, с нормой согласно которой подготовка ПЗЗ должна предотвращать возможность причинения вреда объектам капитального строительства, расположенным на смежных земельных участках⁴. В-четвёртых, узаконенный добровольный отказ власти от применения института

¹ Федеральный закон от 3 июля 2016 г. N 373-ФЗ "О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования подготовки, согласования и утверждения документации по планировке территории и обеспечения комплексного и устойчивого развития территорий и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации»

² Принципиальную оценку N 373-ФЗ по основным позициям см. сайт Института экономики города: http://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/zaklyuchenie_ieg_na_zakonoproekt_no_465407-6_o_kategoriyah_zemel_22.08.16.pdf

³ Часть 1.1 статьи 38 ГрК РФ в редакции № 373-ФЗ: «В случае, если в градостроительном регламенте применительно к определенной территориальной зоне не устанавливаются предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков, в том числе их площадь, и (или) предусмотренные пунктами 2 - 4 части 1 настоящей статьи предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, непосредственно в градостроительном регламенте применительно к этой территориальной зоне указывается, что такие предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков, предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства **не подлежат установлению**».

⁴ См. пункт 6 части 1 статьи 34 ГрК РФ.

градостроительного зонирования будет действовать наряду с другой новеллой № 373-ФЗ, согласно которой не обязана документация по планировке территории соответствовать ПЗЗ (см. новеллу 2).

Таким образом, № 373-ФЗ, не имея возможности окончательно упразднить институт градостроительного зонирования, то есть упразднить номинально⁵, обеспечивает условия для его упразднения фактически, в том числе путём понуждения органов местного самоуправления к отказу от применения этого института.

Новелла № 2 – противоправное понуждение федеральным законом к тому, чтобы документация по планировке территории (ДПТ) отныне не соответствовала правилам землепользования и застройки (ПЗЗ).

№ 373-ФЗ вводит эту новеллу в следующей последовательности: 1) частью 10 статьи 45 ГрК РФ определяется, что ДПТ подготавливается «на основании» ПЗЗ, то есть при наличии ПЗЗ, а также «в соответствии», например с нормативами градостроительного проектирования, но без указания о необходимости соответствия ДПТ градостроительным регламентам в составе ПЗЗ⁶; 2) далее, посредством части 13.1 статьи 46 ГрК РФ определяется, что основанием для отклонения ДПТ является несоответствие требованиям части 10 статьи 45 ГрК РФ⁷, то есть, поскольку градостроительные регламенты ныне уже не рассматриваются как требования (по причине упразднения указания о соответствии), то согласно № 373-ФЗ может подготавливаться и утверждаться ДПТ вопреки градостроительным регламентам в составе ПЗЗ, а если имеются факты противоречия ПЗЗ, то, несмотря на наличие таких фактов, запрещается отклонять ДПТ.

Эта новелла противоправна и имеет деструктивные последствия, которые таковы. Во-первых, создаётся противоречие между ГрК РФ и ЗК РФ, поскольку последний утверждает градостроительный регламент как основу правового режима земельных участков (пункт 2 статьи 85 ЗК РФ) – то, чему противоречить нельзя, а ГрК РФ в редакции № 373-ФЗ именно это противоречие и утверждает – противоречие ЗК РФ. Во-вторых, допускаемое № 373-ФЗ утверждение ДПТ, противоречащей ПЗЗ, - это создание такой противоправной ситуации, когда нормативный правовой акт - ПЗЗ, ранее утверждённый представительным органом местного самоуправления, фактически предлагается считать не действующим в соответствующей части по факту принятия исполнительным органом власти другого противоречащего ПЗЗ решения, то есть, предлагается считать, что по одному и тому же вопросу решения исполнительного органа власти имеют более высокую юридическую силу по отношению к решениям представительного органа власти, что недопустимо в силу

⁵ Номинальная неупразднимость института градостроительного зонирования гарантируется тем, что не может не быть правового режима использования земельных участков, а поскольку такой режим должен быть, то для его установления должен существовать соответствующий институт.

⁶ Часть 10 статьи 45 ГрК РФ в редакции № 373-ФЗ: *«Подготовка документации по планировке территории осуществляется на основании документов территориального планирования, правил землепользования и застройки ... в соответствии с программами комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры, программами комплексного развития транспортной инфраструктуры, программами комплексного развития социальной инфраструктуры, нормативами градостроительного проектирования, требованиями технических регламентов, сводов правил ...».*

⁷ Часть 13.1 статьи 46 ГрК РФ в редакции № 373-ФЗ: *«Основанием для отклонения документации по планировке территории... является несоответствие такой документации требованиям, указанным в части 10 статьи 45 настоящего Кодекса. В иных случаях отклонение представленной такими лицами документации по планировке территории не допускается».*

противоречия принципам устройства и функционирования власти в Российской Федерации. В-третьих, № 373-ФЗ создаёт противоправные условия для одновременного существования и применения двух противоречащих друг другу документов – ПЗЗ и ДПТ, что не может не сказаться деструктивным образом на практике.

Новелла № 3 – ошибки в изменённом определении понятия «градостроительные регламенты», увязанные с иными ошибочными новеллами № 373-ФЗ.

Смысл определения понятия «градостроительный регламент», которое почти 20 лет существовало (с даты принятия в 1998 году первого ГрК РФ и ещё будет использоваться вплоть до 1 января 2017 года - до даты введения в действие № 373-ФЗ), состоит в том, что градостроительный регламент – это основа правового режима использования земельных участков⁸, и этот правовой режим включает три компонента: 1) виды разрешённого использования земельных участков; 2) предельные параметры разрешённого строительства и 3) ограничения использования земельных участков⁹. До сих пор справедливо считалось, что в этом определении нет ничего «забытого», и нет ничего лишнего. Однако, ныне № 373-ФЗ говорит прямо противоположное: есть нечто «забытое», и это расчётные показатели обеспеченности инфраструктурными объектами соответствующих территорий – показатели, которые, якобы, должны быть включены в понятие «градостроительный регламент» в качестве четвёртого «забытого» компонента.

Правильна ли позиция № 373-ФЗ? Универсальная и беспристрастная логика помогает однозначным образом ответить на этот вопрос отрицательно. К чему «привязан» правовой режим? К земельному участку. К чему «привязаны» расчётные показатели обеспеченности инфраструктурой? К территории, но не к земельному участку. Это первая нестыковка. Далее: кто отвечает за выполнение правового режима? Очевидно, что правообладатель земельного участка. Кто отвечает за достижение расчётных показателей? Ясно, что не правообладатель земельного участка. Это вторая нестыковка. Очевидно, что правовой режим и расчётные показатели относятся к абсолютно разным, не подлежащим смешению в одном понятии смысловым областям. То есть, № 373-ФЗ совершил очевидную ошибку, наличие которой в новой редакции ГрК РФ невозможно оправдать посредством логики.

Тогда что могло понудить законодателя совершить очевидную ошибку? Может быть, наличие неведомой нам сверх-логики, ради которой потребовалось пренебречь элементарной логикой? Такое предположение имеет право на существование, поскольку подкрепляется свидетельством – ещё одной новеллой № 373-ФЗ. Итак, предполагаемая сверх-логика Законодателя являет себя реальностью в последовательности следующих положений: 1) ошибочная привязка расчётных показателей к градостроительным регламентам как бы превращает расчётные показатели в обязанности выполнения для застройщиков (подобно обязательному для выполнения правовому режиму использования земельных участков), используя это искусственное превращение можно как бы понуждать застройщиков выполнять то, что они выполнять непосредственно не обязаны (если это не определено соответствующими персональными договорами); 2) за невыполнение того, что застройщики выполнять не обязаны, формально можно отказать в выдаче разрешения на

⁸ См. пункт 2 статьи 85 Земельного кодекса РФ: *«Градостроительный регламент территориальной зоны определяет основу правового режима земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе застройки и последующей эксплуатации зданий, сооружений».*

⁹ См. пункт 9 статьи 1 ГрК РФ в действующей редакции.

ввод уже построенного объекта в эксплуатацию, поскольку основанием для такого отказа является несоответствие объекта требованиям градостроительного плана земельного участка – ГПЗУ¹⁰; 3) в состав требований ГПЗУ № 373-ФЗ предусмотрительно ввёл указанные расчётные показатели¹¹ – ввёл ещё одну противоречащую логике права новеллу¹². То есть, первая ошибка (неверное изменение понятия «градостроительный регламент») является полезной, поскольку она предусмотрительно создаёт основания для совершения второй полезной ошибки (введение в состав ГПЗУ ненужных там расчётных показателей), а вместе они создают основанный на нормах законодательства (номинально легитимных, но ошибочных в силу правовой логики) квази-правовой инструмент понуждения к своего рода круговой поруке застройщиков - как бы легитимного понуждения властью застройщиков делать то, что они делать не обязаны при отсутствии соответствующих договорных отношений. Такое понуждение может происходить на основе нововведений закона в форме отказа в выдаче разрешений на ввод уже построенных объектов в эксплуатацию по причине отсутствия на других земельных участках объектов, не построенных согласно договорам другими застройщиками в границах территории, в отношении которой предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории.

То есть, № 373-ФЗ благодаря ошибке неправильного определения понятия «градостроительный регламент» фактически утверждает псевдо-правовые основания для возможности введения круговой поруки - ответственности одних субъектов за неисполнение обязательств другими субъектами.

Есть другие противоречащие логике права новеллы № 373-ФЗ в отношении института градостроительного зонирования. Их комплексный анализ должен стать предметом особого исследования. Но и три рассмотренные новеллы однозначно свидетельствуют об их деструктивном характере в отношении института градостроительного зонирования, о неизбежности их негативного воздействия на развитие законодательства о градорегулировании и на практику правоприменения.

¹⁰ См. пункт 2 части 6 статьи 55 ГрК РФ.

¹¹ См. пункт 8 части 3 статьи 57.3 ГрК РФ в редакции № 373-ФЗ.

¹² Противоречие состоит в том, что правовая природа ГПЗУ определяется: 1) наличием в ГПЗУ необходимой и достаточной, значимой в правовом отношении информации для подготовки проектной документации в целях строительства конкретного объекта на конкретном земельном участке; 2) необходимостью отсутствия в ГПЗУ иной информации, поскольку иная информация уже не может быть значимой в правовом отношении для указанной цели, то есть, является избыточной. Такая избыточная информация как раз и представлена расчётными показателями, которые вопреки правовой логике введены в ГПЗУ посредством ещё одной новеллы № 373-ФЗ.