Совет МО РТ-Приемная СМО РТ .

От: ОКМО РФ <okmo.rf@mail.ru>
Отправлено: 21 июня 2019 г. 14:52
Кому: ASMO43; СМО Нижегородская область; СМО Оренбургская область; СМО Пензенская область; СМО Пермский край; СМО Республика Башкортостан; СМО Республика Марий Эл; СМО Республика Мордовия; Совет МО РТ-Приемная СМО РТ .; СМО Республика Удмуртия; СМО Самарская область; СМО Саратовская область; СМО Ульяновская область; СМО Чувашская Республика; SMO_NO; Ассоциация Совет МО РК; СМО Архангельская область; СМО Вологодская область; СМО Калининградская область; СМО Ленинградская область; СМО Мурманская область; СМО НАО; СМО Псковской области; СМО Республика Карелия; СМО Санкт-Петербург; СМО Кабардино-Балкарская Республика; СМО Карачаево-Черкесская Республика; СМО Республика Дагестан; СМО Республика Ингушетия; СМО Республика Северная Осетия - Алания; СМО Ставропольский край; СМО Чеченская Республика
Тема: ИБ 8 (48)
Вложения: Trutnev_kniga_2019_priv.zip; ГП-Комплексное развитие сельских территорий.pdf; КМС-2019.zip; ИБ 8 (48).pdf

--
С уважением,

Исполнительная дирекция
Общероссийского Конгресса муниципальных образований
ул. Новый Арбат, 19, оф.1404, Москва, 127025
т/ф (495) 697-75-98
окмо.рф

ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

от 31 мая 2019 г. № 696

МОСКВА

Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Комплексное развитие сельских территорий" и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации

Правительство Российской Федерации **п о с т а н о в л я е т :**

1. Утвердить прилагаемые:

государственную программу Российской Федерации "Комплексное развитие сельских территорий";

изменения, которые вносятся в акты Правительства Российской Федерации.

2. Министерству сельского хозяйства Российской Федерации разместить государственную программу Российской Федерации "Комплексное развитие сельских территорий" на своем официальном сайте и на портале государственных программ Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" в 2-недельный срок со дня официального опубликования настоящего постановления.

3. Рекомендовать органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации разработать и утвердить государственные программы субъектов Российской Федерации, направленные на достижение целей государственной программы Российской Федерации "Комплексное развитие сельских территорий", утвержденной настоящим постановлением.

4. Министерству сельского хозяйства Российской Федерации, Министерству финансов Российской Федерации и Министерству экономического развития Российской Федерации при формировании

проекта федерального бюджета на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов предусмотреть финансирование государственной программы Российской Федерации "Комплексное развитие сельских территорий".

5. Пункт 2 изменений, утвержденных настоящим постановлением, вступает в силу с 1 января 2020 г.

Председатель Правительства
Российской Федерации Д.Медведев

УТВЕРЖДЕНА
постановлением Правительства
Российской Федерации
от 31 мая 2019 г. № 696

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПРОГРАММА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
"Комплексное развитие сельских территорий"

П А С П О Р Т
государственной программы Российской Федерации
"Комплексное развитие сельских территорий"

Сроки реализации Программы	-	2020 - 2025 годы
Ответственный исполнитель Программы	-	Министерство сельского хозяйства Российской Федерации
Параметры финансового обеспечения Программы	-	общий объем финансового обеспечения Программы - 2287996584,6 тыс. рублей, в том числе: на 2020 год - 228497354,8 тыс. рублей*; на 2021 год - 362660717,2 тыс. рублей*; на 2022 год - 412792329,5 тыс. рублей*; на 2023 год - 414218112 тыс. рублей*; на 2024 год - 425693489,2 тыс. рублей*; на 2025 год - 444134581,9 тыс. рублей*, из них: объем бюджетных ассигнований федерального бюджета - 1061097239,2 тыс. рублей, в том числе: на 2020 год - 79197814,1 тыс. рублей*; на 2021 год - 160624013,2 тыс. рублей*; на 2022 год - 193135506,9 тыс. рублей*; на 2023 год - 201007591,2 тыс. рублей*;

		на 2024 год - 209250450,2 тыс. рублей*; на 2025 год - 217881863,6 тыс. рублей*; объем бюджетных ассигнований консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации - 174007654,1 тыс. рублей, в том числе: на 2020 год - 16411391,1 тыс. рублей; на 2021 год - 24453724,1 тыс. рублей; на 2022 год - 28110413,3 тыс. рублей; на 2023 год - 30609124,1 тыс. рублей; на 2024 год - 35245770,6 тыс. рублей; на 2025 год - 39177230,9 тыс. рублей; объем средств из внебюджетных источников - 1052891691,3 тыс. рублей, в том числе: на 2020 год - 132888149,6 тыс. рублей; на 2021 год - 177582979,8 тыс. рублей; на 2022 год - 191546409,4 тыс. рублей; на 2023 год - 182601396,7 тыс. рублей; на 2024 год - 181197268,4 тыс. рублей; на 2025 год - 187075487,3 тыс. рублей
Параметры финансового обеспечения проектов (программ)	-	общий объем финансового обеспечения проектов (программ) Программы - 1596985709,3 тыс. рублей, в том числе: на 2020 год - 185529514,6 тыс. рублей*; на 2021 год - 253789892 тыс. рублей*; на 2022 год - 279317000,7 тыс. рублей*; на 2023 год - 278014553,2 тыс. рублей*; на 2024 год - 290983402,9 тыс. рублей*; на 2025 год - 309351346 тыс. рублей*, из них: объем бюджетных ассигнований федерального бюджета - 434241869,3 тыс. рублей, в том числе: на 2020 год - 40486319,5 тыс. рублей*; на 2021 год - 61887017,5 тыс. рублей*; на 2022 год - 72081501,1 тыс. рублей*; на 2023 год - 77479000,3 тыс. рублей*; на 2024 год - 87076483 тыс. рублей*; на 2025 год - 95641547,6 тыс. рублей*;

		объем бюджетных ассигнований консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации - 142712285,6 тыс. рублей, в том числе: на 2020 год - 14481466,4 тыс. рублей; на 2021 год - 19521124,4 тыс. рублей; на 2022 год - 22061963 тыс. рублей; на 2023 год - 24436944,6 тыс. рублей; на 2024 год - 29141322,2 тыс. рублей; на 2025 год - 33069465,1 тыс. рублей; объем средств из внебюджетных источников - 1020031554,4 тыс. рублей, в том числе: на 2020 год - 130861728,7 тыс. рублей; на 2021 год - 172403750 тыс. рублей; на 2022 год - 185195536,6 тыс. рублей; на 2023 год - 176120608,2 тыс. рублей; на 2024 год - 174787597,6 тыс. рублей; на 2025 год - 180662333,3 тыс. рублей
Цели Программы и их значения по годам реализации	-	цель 1 - сохранение доли сельского населения в общей численности населения Российской Федерации на уровне не менее 25,3 процента в 2025 году: в 2017 году (базовый год) - 25,7 процента; в 2020 году - 25,3 процента; в 2021 году - 25,3 процента; в 2022 году - 25,3 процента; в 2023 году - 25,3 процента; в 2024 году - 25,3 процента; в 2025 году - 25,3 процента; цель 2 - достижение соотношения среднемесячных располагаемых ресурсов сельского и городского домохозяйств до 80 процентов в 2025 году: в 2017 году (базовый год) - 67 процентов; в 2020 году - 70 процентов; в 2021 году - 73 процента; в 2022 году - 75 процентов; в 2023 году - 77 процентов; в 2024 году - 79 процентов; в 2025 году - 80 процентов;

		цель 3 - повышение доли общей площади благоустроенных жилых помещений в сельских населенных пунктах до 50 процентов в 2025 году: в 2017 году (базовый год) - 32,6 процента; в 2020 году - 35 процентов; в 2021 году - 37 процентов; в 2022 году - 40 процентов; в 2023 году - 43 процента; в 2024 году - 46 процентов; в 2025 году - 50 процентов
Направления (подпрограммы) Программы	-	направление (подпрограмма) "Аналитическое, нормативное, методическое обеспечение комплексного развития сельских территорий"; направление (подпрограмма) "Создание условий для обеспечения доступным и комфортным жильем сельского населения"; направление (подпрограмма) "Развитие рынка труда (кадрового потенциала) на сельских территориях"; направление (подпрограмма) "Создание и развитие инфраструктуры на сельских территориях"; направление (подпрограмма) "Обеспечение реализации государственной программы Российской Федерации "Комплексное развитие сельских территорий"
Приложения к Программе	-	приложение № 1 "Структура государственной программы Российской Федерации "Комплексное развитие сельских территорий"; приложение № 2 "Перечень соисполнителей и участников государственной программы Российской Федерации "Комплексное развитие сельских территорий"; приложение № 3 "Правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на улучшение жилищных условий граждан, проживающих на сельских территориях";

приложение № 4 "Правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на оказание финансовой поддержки при исполнении расходных обязательств муниципальных образований по строительству жилья, предоставляемого по договору найма жилого помещения";
приложение № 5 "Правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на обустройство объектами инженерной инфраструктуры и благоустройство площадок, расположенных на сельских территориях, под компактную жилищную застройку";
приложение № 6 "Правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию мероприятий, направленных на оказание содействия сельскохозяйственным товаропроизводителям в обеспечении квалифицированными специалистами";
приложение № 7 "Правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию мероприятий по благоустройству сельских территорий";
приложение № 8 "Правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на развитие инженерной инфраструктуры на сельских территориях";
приложение № 9 "Правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на развитие транспортной инфраструктуры на сельских территориях";

приложение № 10 "Сводная информация
по опережающему развитию приоритетных
территорий государственной программы
Российской Федерации "Комплексное
развитие сельских территорий"

---

* Общий объем финансового обеспечения Программы, общий объем финансового обеспечения реализации проектов (программ) Программы, а также объем бюджетных ассигнований федерального бюджета будут уточнены после утверждения федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

ПРИЛОЖЕНИЕ № 1
к государственной программе
Российской Федерации
"Комплексное развитие сельских
территорий"

С Т Р У К Т У Р А
государственной программы Российской Федерации "Комплексное развитие сельских территорий"

Проекты (программы)		Ведомственные целевые программы, отдельные мероприятия	
наименование	цель, сроки (этапы)	наименование	цель, сроки (этапы)
Направление (подпрограмма) "Аналитическое, нормативное, методическое обеспечение комплексного развития сельских территорий"			
		ведомственная целевая программа "Обеспечение государственного мониторинга сельских территорий"	цель: разработка и реализация механизма обеспечения комплексного развития 100 процентов сельских территорий в 2025 году: в 2017 году (базовый год) - 0 процентов; в 2020 году - 0 процентов; в 2021 году - 100 процентов; в 2022 году - 100 процентов; в 2023 году - 100 процентов; в 2024 году - 100 процентов; в 2025 году - 100 процентов. Срок реализации: 2020 - 2025 годы

Проекты (программы)		Ведомственные целевые программы, отдельные мероприятия	
наименование	цель, сроки (этапы)	наименование	цель, сроки (этапы)
		ведомственная целевая программа "Аналитическая и информационная поддержка комплексного развития сельских территорий"	цель: активизация участия граждан в реализации инициативных проектов, направленных на решение приоритетных задач развития сельских территорий, формирование позитивного отношения к сельской местности и сельскому образу жизни: обеспечено информирование сельского населения о мероприятиях, реализуемых в рамках Программы (информирование не менее 60 процентов сельского населения о мероприятиях, направленных на комплексное развитие сельских территорий в 2025 году): в 2017 году (базовый год) - 0 процентов; в 2020 году - не менее 20 процентов; в 2021 году - не менее 35 процентов; в 2022 году - не менее 45 процентов; в 2023 году - не менее 50 процентов; в 2024 году - не менее 55 процентов; в 2025 году - не менее 60 процентов. Срок реализации: 2020 - 2025 годы
Направление (подпрограмма) "Создание условий для обеспечения доступным и комфортным жильем сельского населения"			
Ведомственный проект "Развитие жилищного строительства на сельских территориях и повышение уровня благоустройства	цель: обеспечение объема ввода (приобретения) не менее 2,34 млн. кв. м жилья для 25,5 тыс. семей, проживающих и работающих на сельских территориях; обеспечение объема ввода не менее 189,67 тыс. кв. м жилых домов, построенных		

Проекты (программы)		Ведомственные целевые программы, отдельные мероприятия	
наименование	цель, сроки (этапы)	наименование	цель, сроки (этапы)
домовладений"	с использованием деревянного домостроения; улучшение жилищных условий 201 тыс. семей, проживающих на сельских территориях, путем предоставления ипотечных кредитов (займов) по льготной ставке от 0,1 до 3 процентов годовых; повышение уровня благоустройства не менее 424,3 тыс. сельских домовладений; обустройство инженерной инфраструктурой и благоустройство не менее 1317 площадок, расположенных на сельских территориях, под компактную жилищную застройку. Срок реализации: 2020 - 2025 годы		
Направление (подпрограмма) "Развитие рынка труда (кадрового потенциала) на сельских территориях"			
Ведомственный проект "Содействие занятости сельского населения"	цель: обеспечение уровня занятости сельского населения, в том числе прошедшего дополнительное обучение (переобучение), до 80 процентов трудоспособного населения в 2025 году; снижение уровня безработицы сельского населения трудоспособного возраста до 5,7 процента. Срок реализации: 2020 - 2025 годы		
Направление (Подпрограмма) "Создание и развитие инфраструктуры на сельских территориях"			
Ведомственный проект "Развитие инженерной инфраструктуры на сельских территориях"	цель: обеспечить ввод в действие не менее: 2,08 тыс. км распределительных газовых сетей; 1,65 тыс. км локальных водопроводов; реализовать не менее 20 проектов комплексного обустройства площадок, расположенных на сельских территориях, под компактную жилищную застройку. Срок реализации: 2020 - 2021 годы	ведомственная целевая программа "Современный облик сельских территорий"	цель: обеспечение создания комфортных условий жизнедеятельности в сельской местности: доведение доли сельских населенных пунктов, имеющих доступ к информационно-телекоммуникационной сети "Интернет", до 95 процентов: в 2017 году (базовый год) - 70 процентов;

Проекты (программы)		Ведомственные целевые программы, отдельные мероприятия	
наименование	цель, сроки (этапы)	наименование	цель, сроки (этапы)
Ведомственный проект "Развитие транспортной инфраструктуры на сельских территориях"	цель: обеспечить ввод в эксплуатацию не менее 2,58 тыс. км автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, ведущих от сети автомобильных дорог общего пользования к общественно значимым объектам населенных пунктов, расположенных на сельских территориях, объектам производства и переработки продукции. Срок реализации: 2020 - 2025 годы		в 2020 году - 75 процентов; в 2021 году - 80 процентов; в 2022 году - 85 процентов; в 2023 году - 90 процентов; в 2024 году - 95 процентов; в 2025 году - 95 процентов; сокращение среднего радиуса доступности сельскому населению фельдшерско-акушерских пунктов до 6 километров: в 2017 году (базовый год) - 15 километров; в 2020 году - 15 километров; в 2021 году - 12 километров; в 2022 году - 10 километров; в 2023 году - 8 километров; в 2024 году - 7 километров; в 2025 году - 6 километров; доведение уровня обеспеченности сельского населения питьевой водой до 80 процентов: в 2017 году (базовый год) - 65 процентов; в 2020 году - 68 процентов; в 2021 году - 72 процента; в 2022 году - 75 процентов; в 2023 году - 77 процентов; в 2024 году - 79 процентов; в 2025 году - 80 процентов. Срок реализации: 2020 - 2025 годы
Ведомственный проект "Благоустройство сельских территорий"	цель: реализация не менее 42,25 тыс. проектов по благоустройству сельских территорий. Срок реализации: 2020 - 2025 годы		

Проекты (программы)		Ведомственные целевые программы, отдельные мероприятия	
наименование	цель, сроки (этапы)	наименование	цель, сроки (этапы)

Направление (подпрограмма) "Обеспечение реализации государственной программы Российской Федерации "Комплексное развитие сельских территорий"

мероприятие "Реализация функций аппарата ответственного исполнителя государственной программы"

_____

ПРИЛОЖЕНИЕ № 2
к государственной программе
Российской Федерации
"Комплексное развитие
сельских территорий"

П Е Р Е Ч Е Н Ь

соисполнителей и участников государственной программы Российской Федерации "Комплексное развитие сельских территорий"

Проектная часть			Процессная часть		
наименование проекта	форма участия (соисполнитель/ участник)	наименование соисполнителя/ участника	наименование ведомственной целевой программы	форма участия (соисполнитель/ участник)	наименование соисполнителя/ участника
Направление (подпрограмма) "Аналитическое, нормативное, методическое обеспечение комплексного развития сельских территорий"					
			Ведомственная целевая программа "Обеспечение государственного мониторинга сельских территорий"	участник	Минэкономразвития России
				участник	Минстрой России
				участник	Минтранс России
				участник	Минприроды России
				участник	Минпросвещения России
				участник	Минздрав России
				участник	Минспорт России
				участник	Минкультуры России
				участник	Минкомсвязь России
				участник	Минвостокразвития России
				участник	Минкавказ России

Проектная часть			Процессная часть		
наименование проекта	форма участия (соисполнитель/ участник)	наименование соисполнителя/ участника	наименование ведомственной целевой программы	форма участия (соисполнитель/ участник)	наименование соисполнителя/ участника
Направление (подпрограмма) "Создание условий для обеспечения доступным и комфортным жильем сельского населения"					
Ведомственный проект "Развитие жилищного строительства на сельских территориях и повышение уровня благоустройства домовладений"	участник	Минстрой России	-	-	-
Направление (подпрограмма) "Создание и развитие инфраструктуры на сельских территориях"					
Ведомственный проект "Развитие транспортной инфраструктуры на сельских территориях"	соисполнитель	Росавтодор	ведомственная целевая программа "Современный облик сельских территорий"	участник участник участник участник участник участник	Минстрой России Минпросвещения России Минздрав России Минкультуры России Минкомсвязь России Минспорт России
Направление (подпрограмма) "Развитие рынка труда (кадрового потенциала) на сельских территориях"					
Ведомственный проект "Содействие занятости сельского населения"	участник	Минтруд России	-	-	-

ПРИЛОЖЕНИЕ № 3
к государственной программе
Российской Федерации
"Комплексное развитие сельских
территорий"

П Р А В И Л А
предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на улучшение жилищных условий граждан, проживающих на сельских территориях

1. Настоящие Правила устанавливают порядок и условия предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на мероприятия по улучшению жилищных условий граждан Российской Федерации (далее - граждане), проживающих на сельских территориях (далее - субсидии).

Под сельскими территориями в настоящих Правилах понимаются сельские поселения или сельские поселения и межселенные территории, объединенные общей территорией в границах муниципального района, сельские населенные пункты, рабочие поселки, входящие в состав городских округов (за исключением городских округов, на территории которых находятся административные центры субъектов Российской Федерации), городских поселений и внутригородских муниципальных образований г. Севастополя. Перечень таких сельских населенных пунктов и рабочих поселков на территории субъекта Российской Федерации определяется высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации или органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченным высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации (далее - орган исполнительной власти).

В указанное понятие не входят внутригородские муниципальные образования гг. Москвы и Санкт-Петербурга.

2. Субсидии предоставляются в целях оказания финансовой поддержки при исполнении расходных обязательств субъектов Российской

Федерации, возникающих при реализации мероприятий государственных программ субъектов Российской Федерации (подпрограмм государственных программ субъектов Российской Федерации), направленных на комплексное развитие сельских территорий, включая мероприятия по улучшению жилищных условий граждан, проживающих на сельских территориях, предусматривающих предоставление гражданам социальных выплат на строительство (приобретение) жилья (далее - социальные выплаты) в порядке и на условиях, которые установлены согласно приложению.

3. Субсидия предоставляется при соблюдении следующих условий:

а) наличие правовых актов субъекта Российской Федерации, утверждающих перечень мероприятий, в целях софинансирования которых предоставляется субсидия, в соответствии с требованиями нормативных правовых актов Российской Федерации;

б) наличие в бюджете субъекта Российской Федерации бюджетных ассигнований на исполнение расходного обязательства субъекта Российской Федерации, софинансирование которого осуществляется из федерального бюджета, в объеме, необходимом для его исполнения, включающем размер планируемой к предоставлению из федерального бюджета субсидии, и порядка определения объемов указанных ассигнований, если иное не установлено актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации;

в) заключение соглашения между Министерством сельского хозяйства Российской Федерации и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации о предоставлении субсидии (далее - соглашение) в соответствии с пунктом 10 Правил формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2014 г. № 999 "О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации" (далее - Правила предоставления субсидий).

4. Субсидии предоставляются в пределах лимитов бюджетных обязательств, доведенных в установленном порядке до Министерства сельского хозяйства Российской Федерации как получателя средств федерального бюджета на цели, указанные в пункте 2 настоящих Правил.

5. Критериями отбора субъектов Российской Федерации для предоставления субсидий являются:

а) наличие сводных списков участников мероприятий по улучшению жилищных условий граждан, проживающих на сельских территориях, - получателей социальных выплат на соответствующий финансовый период (далее - участники мероприятий), форма которых устанавливается Министерством сельского хозяйства Российской Федерации (далее - сводные списки);

б) наличие заявки на предоставление субсидии на очередной финансовый год и плановый период, форма которой устанавливается Министерством сельского хозяйства Российской Федерации (далее - заявка).

6. При распределении субсидий между бюджетами субъектов Российской Федерации размер субсидии в очередном финансовом году не может превышать размер средств на исполнение в очередном финансовом году расходного обязательства субъекта Российской Федерации, в целях софинансирования которого предоставляется субсидия, с учетом предельного уровня софинансирования расходного обязательства субъекта Российской Федерации из федерального бюджета.

7. Размер субсидии, предоставляемой бюджету i-го субъекта Российской Федерации на соответствующий финансовый год (C_i), определяется по формуле:

$$C_i = V_{мин} + \left(V_{фб} - \sum_{i=1}^{n} V_{мин} \right) \times \frac{ДНУ_i \times Y_i / 100}{\sum_{i=1}^{n} (ДНУ_i \times Y_i / 100)},$$

где:

$V_{мин}$ - минимальный размер субсидии, предоставляемой бюджету i-го субъекта Российской Федерации, составляющий 1 млн. рублей. В случае если размер средств федерального бюджета, предусмотренный заявкой, меньше минимального размера субсидии, субсидия предоставляется в размере, указанном в заявке;

$V_{фб}$ - объем бюджетных ассигнований, предусмотренных федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период Министерству сельского хозяйства Российской Федерации на мероприятия по улучшению жилищных условий граждан, проживающих на сельских территориях;

n - количество субъектов Российской Федерации, представивших заявки;

$ДНУ_i$ - доля участников мероприятий, включенных в сводные списки, в i-м субъекте Российской Федерации в общем числе участников мероприятий в Российской Федерации, определяемая по данным органов исполнительной власти на очередной финансовый год;

Y_i - предельный уровень софинансирования расходного обязательства i-го субъекта Российской Федерации из федерального бюджета на очередной финансовый год (в процентах), определенный в соответствии с пунктом 13 Правил предоставления субсидий.

8. Размер субсидии, определяемый в соответствии с пунктом 7 настоящих Правил, уточняется согласно заявкам.

В случае если размер субсидии, определяемый в соответствии с пунктом 7 настоящих Правил, больше запрашиваемого в заявке размера средств, размер субсидии подлежит сокращению до размера средств, указанного в заявке.

Высвобождающиеся средства перераспределяются между бюджетами субъектов Российской Федерации, имеющих право на получение субсидий в соответствии с настоящими Правилами, пропорционально размеру субсидий, определяемому в соответствии с пунктом 7 настоящих Правил.

В случае если при формировании проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период субъектом Российской Федерации до 1 августа текущего финансового года представлено в Министерство сельского хозяйства Российской Федерации обращение, содержащее информацию об отсутствии потребности в субсидии в полном объеме или в ее части, невостребованная субсидия распределяется между бюджетами других субъектов Российской Федерации, имеющих право на получение субсидии в соответствии с настоящими Правилами.

9. Распределение (перераспределение) субсидий между бюджетами субъектов Российской Федерации утверждается федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год и плановый период.

10. Субсидия предоставляется на основании соглашения, подготовленного (сформированного) с использованием государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами "Электронный бюджет" по типовой форме, утвержденной Министерством финансов Российской Федерации.

Субъект Российской Федерации вправе увеличить объем бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение расходных обязательств субъекта Российской Федерации, в целях софинансирования которых бюджету субъекта Российской Федерации предоставляется субсидия, в том числе в целях достижения значения показателя результативности использования субсидии, установленного соглашением, что не повлечет за собой возникновения обязательств по увеличению размера субсидии.

11. Орган исполнительной власти представляет в Министерство сельского хозяйства Российской Федерации сведения о ходе реализации мероприятий по улучшению жилищных условий граждан, проживающих на сельских территориях, по форме и в срок, которые установлены Министерством сельского хозяйства Российской Федерации.

12. Перечисление субсидий осуществляется в установленном порядке на счета, открытые территориальным органам Федерального казначейства в учреждениях Центрального банка Российской Федерации для учета операций со средствами бюджетов субъектов Российской Федерации.

13. В случае если субъектом Российской Федерации по состоянию на 31 декабря года предоставления субсидии допущены нарушения обязательств, предусмотренных соглашением в соответствии с подпунктом "б" пункта 10 Правил предоставления субсидий, и до дня представления отчета о достижении значения показателя результативности использования субсидии, указанного в пункте 15 настоящих Правил, в соответствии с соглашением в году, следующем за годом предоставления субсидии, указанные нарушения не устранены, размер средств, подлежащих возврату из бюджета субъекта Российской Федерации в федеральный бюджет до 1 июня года, следующего за годом предоставления субсидии, рассчитывается в соответствии с пунктами 16 - 18 Правил предоставления субсидий.

14. Освобождение субъектов Российской Федерации от применения мер ответственности, предусмотренных пунктом 13 настоящих Правил, а также возврат средств из бюджета субъекта Российской Федерации в федеральный бюджет осуществляются в соответствии с пунктом 20 Правил предоставления субсидий.

15. Эффективность использования субсидий оценивается ежегодно Министерством сельского хозяйства Российской Федерации на основе показателя результативности использования субсидии - объема ввода

(приобретения) жилья для граждан, проживающих на сельских территориях.

16. Оценка эффективности использования субсидий производится путем сравнения фактически достигнутых значений показателя результативности использования субсидий за соответствующий год со значениями показателя результативности использования субсидий, предусмотренными соглашениями.

17. В случае нарушения субъектом Российской Федерации условий предоставления субсидии, а также невозврата субъектом Российской Федерации средств в федеральный бюджет в порядке и на условиях, которые установлены Правилами предоставления субсидий, к нему применяются бюджетные меры принуждения, предусмотренные бюджетным законодательством Российской Федерации.

18. Ответственность за достоверность представляемых в Министерство сельского хозяйства Российской Федерации сведений и соблюдение условий предоставления субсидий возлагается на орган исполнительной власти.

19. Контроль за соблюдением субъектами Российской Федерации условий предоставления субсидий осуществляется Министерством сельского хозяйства Российской Федерации и органами государственного финансового контроля.

_____

ПРИЛОЖЕНИЕ
к Правилам предоставления и распределения
субсидий из федерального бюджета
бюджетам субъектов Российской Федерации
на улучшение жилищных условий граждан,
проживающих на сельских территориях

П О Л О Ж Е Н И Е

о предоставлении социальных выплат на строительство (приобретение) жилья гражданам, проживающим на сельских территориях

I. Общие положения

1. Настоящее Положение устанавливает порядок предоставления социальных выплат на строительство (приобретение) жилья, в том числе путем участия в долевом строительстве, гражданам Российской Федерации (далее - граждане), проживающим и работающим на сельских территориях либо изъявившим желание переехать на постоянное место жительства на сельские территории и работать там (далее - социальные выплаты).

2. Социальные выплаты гражданам предоставляются за счет средств федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации и (или) местных бюджетов.

3. Социальные выплаты не предоставляются гражданам, а также членам их семей, ранее реализовавшим право на улучшение жилищных условий на сельских территориях с использованием средств социальных выплат или иной формы государственной поддержки за счет средств федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации и (или) местных бюджетов, предоставленных на улучшение жилищных условий.

Социальные выплаты на улучшение жилищных условий на сельских территориях не предоставляются гражданам, перед которыми государство имеет обязательства по обеспечению жильем в соответствии с законодательством Российской Федерации.

II. Порядок предоставления социальных выплат

4. Под гражданином понимается физическое лицо, являющееся гражданином Российской Федерации. К членам семьи гражданина в целях настоящего Положения относятся постоянно проживающие (зарегистрированные по месту жительства) совместно с ним его супруга (супруг), а также дети, в том числе усыновленные, и родители. Другие родственники и нетрудоспособные иждивенцы признаются членами семьи гражданина, если они вселены им в жилое помещение по месту его жительства. В исключительных случаях иные лица могут быть признаны членами семьи этого гражданина в судебном порядке.

Под агропромышленным комплексом понимается деятельность сельскохозяйственных товаропроизводителей, признанных таковыми в соответствии со статьей 3 Федерального закона "О развитии сельского хозяйства", за исключением граждан, ведущих личное подсобное хозяйство, а также деятельность организаций и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих первичную и (или) последующую (промышленную) переработку сельскохозяйственной продукции и ее реализацию в соответствии с перечнем, утвержденным Правительством Российской Федерации в соответствии с частью 1 статьи 3 указанного Федерального закона, при условии, что доля дохода от реализации этой продукции в доходе указанных организаций и индивидуальных предпринимателей составляет не менее 70 процентов за календарный год.

Под социальной сферой понимаются организации независимо от их организационно-правовой формы, а также индивидуальные предприниматели, выполняющие работы или оказывающие услуги на сельских территориях в области здравоохранения, образования, социального обслуживания, культуры, физической культуры и спорта.

5. Право на получение социальной выплаты имеет:

а) гражданин, постоянно проживающий на сельских территориях (подтверждается регистрацией в установленном порядке по месту жительства) и при этом:

осуществляющий деятельность по трудовому договору или индивидуальную предпринимательскую деятельность в сфере агропромышленного комплекса, или социальной сфере, или в организациях, осуществляющих ветеринарную деятельность для сельскохозяйственных животных (основное место работы), на сельских территориях (непрерывно в организациях одной сферы деятельности в

течение не менее одного года на дату включения в сводные списки участников мероприятий по улучшению жилищных условий граждан, проживающих на сельских территориях, - получателей социальных выплат, формируемые в соответствии с пунктом 24 настоящего Положения) (далее соответственно - участники мероприятий, сводный список). Форма сводного списка утверждается Министерством сельского хозяйства Российской Федерации;

имеющий собственные и (или) заемные средства в размере не менее 30 процентов расчетной стоимости строительства (приобретения) жилья, определяемой в соответствии с пунктом 15 настоящего Положения, а также средства, необходимые для строительства (приобретения) жилья в случае, предусмотренном пунктом 20 настоящего Положения. Доля собственных и (или) заемных средств (в процентах) в расчетной стоимости строительства (приобретения) жилья устанавливается нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации. В случае если указанная доля установлена в размере менее 30 процентов расчетной стоимости строительства жилья, образовавшаяся разница подлежит компенсации за счет средств регионального (местного) бюджета субъекта Российской Федерации (муниципального образования). В качестве собственных средств гражданином могут быть использованы средства (часть средств) материнского (семейного) капитала в порядке, установленном Правилами направления средств (части средств) материнского (семейного) капитала на улучшение жилищных условий, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2007 г. № 862 "О Правилах направления средств (части средств) материнского (семейного) капитала на улучшение жилищных условий";

признанный нуждающимся в улучшении жилищных условий. В целях настоящего Положения признание граждан нуждающимися в улучшении жилищных условий осуществляется органами местного самоуправления, а также высшим исполнительным органом государственной власти г. Севастополя или органом исполнительной власти г. Севастополя, уполномоченным высшим исполнительным органом государственной власти г. Севастополя (далее - орган местного самоуправления), по месту их постоянного жительства (регистрация по месту жительства) на основании статьи 51 Жилищного кодекса Российской Федерации. Граждане, намеренно ухудшившие жилищные условия, могут быть признаны нуждающимися в улучшении жилищных условий не ранее чем через 5 лет со дня совершения указанных намеренных действий;

б) гражданин, изъявивший желание постоянно проживать на сельских территориях и при этом:

осуществляющий деятельность по трудовому договору или индивидуальную предпринимательскую деятельность в сфере агропромышленного комплекса, или социальной сфере, или в организациях, осуществляющих ветеринарную деятельность для сельскохозяйственных животных (основное место работы) на сельских территориях;

переехавший на сельские территории в границах соответствующего муниципального района (городского округа), в которых гражданин работает или осуществляет индивидуальную предпринимательскую деятельность в сфере агропромышленного комплекса, или социальной сфере, или в организациях, осуществляющих ветеринарную деятельность для сельскохозяйственных животных (основное место работы), из другого муниципального района или городского округа (за исключением городского округа, на территории которого находится административный центр соответствующего муниципального района);

имеющий собственные и (или) заемные средства в размере не менее 30 процентов расчетной стоимости строительства (приобретения) жилья, определяемой в соответствии с пунктом 15 настоящего Положения, а также средств, необходимых для строительства (приобретения) жилья в случае, предусмотренном пунктом 20 настоящего Положения. Доля собственных и (или) заемных средств (в процентах) в расчетной стоимости строительства (приобретения) жилья устанавливается нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации. В случае если указанная доля установлена в размере менее 30 процентов расчетной стоимости строительства жилья, образовавшаяся разница подлежит компенсации из средств регионального (местного) бюджета субъекта Российской Федерации (муниципального образования). В качестве собственных средств гражданином могут быть использованы средства (часть средств) материнского (семейного) капитала в порядке, установленном Правилами направления средств (части средств) материнского (семейного) капитала на улучшение жилищных условий, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2007 г. № 862 "О Правилах направления средств (части средств) материнского (семейного) капитала на улучшение жилищных условий";

проживающий на сельских территориях в границах соответствующего муниципального района (городского округа), в который

гражданин изъявил желание переехать на постоянное место жительства, на условиях найма, аренды, безвозмездного пользования либо на иных основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации;

зарегистрированный по месту пребывания в соответствии с законодательством Российской Федерации на сельских территориях в границах соответствующего муниципального района (городского округа), в который гражданин изъявил желание переехать на постоянное место жительства;

не имеющий в собственности жилого помещения (жилого дома) на сельских территориях в границах муниципального района (городского округа), в который гражданин изъявил желание переехать на постоянное место жительства.

6. Условием использования гражданином социальной выплаты является осуществление гражданином не менее 5 лет со дня получения социальной выплаты трудовой или предпринимательской деятельности на сельской территории, в которой было построено (приобретено) жилье за счет средств социальной выплаты.

В случае несоблюдения гражданином данного условия орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченный высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации (далее - орган исполнительной власти), вправе требовать в судебном порядке от получателя социальной выплаты возврата средств в размере предоставленной социальной выплаты.

7. Предоставление гражданам социальных выплат осуществляется в следующей очередности:

а) граждане, работающие по трудовым договорам или осуществляющие индивидуальную предпринимательскую деятельность в сфере агропромышленного комплекса на сельских территориях, а также работающие в организациях, осуществляющих ветеринарную деятельность для сельскохозяйственных животных, изъявившие желание улучшить жилищные условия путем строительства жилого дома или участия в долевом строительстве жилых домов (квартир);

б) граждане, работающие по трудовым договорам или осуществляющие индивидуальную предпринимательскую деятельность в социальной сфере на сельских территориях, изъявившие желание улучшить жилищные условия путем строительства жилого дома или участия в долевом строительстве жилых домов (квартир);

в) граждане, работающие по трудовым договорам или осуществляющие индивидуальную предпринимательскую деятельность в сфере агропромышленного комплекса на сельских территориях, а также работающие в организациях, осуществляющих ветеринарную деятельность для сельскохозяйственных животных, изъявившие желание улучшить жилищные условия путем приобретения жилых помещений;

г) граждане, работающие по трудовым договорам или осуществляющие индивидуальную предпринимательскую деятельность в социальной сфере на сельских территориях, изъявившие желание улучшить жилищные условия путем приобретения жилых помещений.

8. В каждой из указанных в пункте 7 настоящего Положения групп граждан очередность определяется в хронологическом порядке по дате подачи заявления в соответствии с пунктом 21 настоящего Положения с учетом первоочередного предоставления социальных выплат:

а) гражданам, имеющим 3 и более детей;

б) гражданам, ранее включенным в списки граждан, изъявивших желание улучшить жилищные условия с использованием социальных выплат в рамках ведомственной целевой программы "Устойчивое развитие сельских территорий" Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июля 2012 г. № 717 "О Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия", и не реализовавшим свое право на получение социальной выплаты;

в) гражданам, начавшим строительство жилых домов (квартир), в том числе путем участия в долевом строительстве, за счет собственных (заемных) средств в размере, указанном в пункте 5 настоящего Положения.

9. Гражданин, которому предоставляется социальная выплата (далее - получатель социальной выплаты), может ее использовать:

а) на строительство жилого дома (создание объекта индивидуального жилищного строительства), реконструкцию путем пристраивания жилого помещения к имеющемуся жилому дому (социальная выплата на реконструкцию может быть использована гражданином, указанным в подпункте "а" пункта 5 настоящего Положения) на сельских территориях, в том числе на завершение ранее начатого строительства жилого дома;

б) на участие в долевом строительстве жилых домов (квартир) на сельских территориях;

в) на приобретение жилого помещения (жилого дома) на сельских территориях. Социальная выплата не может быть использована на приобретение жилого помещения у близких родственников (супруга (супруги), дедушки (бабушки), внуков, родителей (в том числе усыновителей), детей (в том числе усыновленных), полнородных и неполнородных братьев и сестер), а также на приобретение жилого помещения (жилого дома), в котором гражданин постоянно проживает (зарегистрирован по месту пребывания (месту жительства).

10. Жилое помещение (жилой дом), на строительство (приобретение) которого предоставляется социальная выплата, должно быть:

а) пригодным для постоянного проживания;

б) обеспечено централизованными или автономными инженерными системами (электроосвещение, водоснабжение, водоотведение, отопление, а в газифицированных районах также и газоснабжение);

в) не меньше размера, равного учетной норме площади жилого помещения в расчете на 1 члена семьи, установленной органом местного самоуправления.

11. Соответствие жилого помещения указанным в пункте 10 настоящего Положения требованиям устанавливается комиссией, созданной органом местного самоуправления, на основании постановления Правительства Российской Федерации от 28 января 2006 г. № 47 "Об утверждении Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания, многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, садового дома жилым домом и жилого дома садовым домом".

12. В случае привлечения гражданином для строительства (приобретения) жилья в качестве источника софинансирования жилищного кредита, в том числе ипотечного, полученного в кредитной организации, и (или) займа, привлеченного у юридического лица, социальная выплата может быть направлена на уплату первоначального взноса, на погашение основного долга и уплату процентов по кредиту (займу) при условии признания гражданина на дату заключения соответствующего кредитного договора (договора займа) имеющим право на получение социальной выплаты в соответствии с пунктом 5 настоящего Положения и включения его в список граждан, изъявивших желание улучшить жилищные условия с использованием социальных выплат, формируемый органом местного самоуправления.

Использование социальной выплаты на уплату иных процентов, штрафов, комиссий и пеней за просрочку исполнения обязательств по указанным кредитам (займам) не допускается.

В случае использования социальной выплаты на погашение основной суммы долга и уплату процентов по кредиту (займу) на строительство (приобретение) жилья размер социальной выплаты ограничивается суммой остатка основного долга и остатка задолженности по выплате процентов за пользование кредитом (займом).

Предоставление социальной выплаты на погашение основного долга и уплату процентов по кредиту (займу) на строительство (приобретение) жилья осуществляется на основании справки кредитной организации (заимодавца), предоставившей гражданину кредит (заем), об остатке суммы основного долга и остатке задолженности по выплате процентов за пользование кредитом (займом).

13. Социальная выплата не может быть направлена на уплату первоначального взноса, на погашение основного долга и уплату процентов по жилищным (ипотечным) кредитам (займам), по которым в рамках государственной программы Российской Федерации "Комплексное развитие сельских территорий" предоставляется субсидия из федерального бюджета российским кредитным организациям и акционерному обществу "ДОМ.РФ" на возмещение недополученных доходов кредитных организаций, акционерного общества "ДОМ.РФ".

14. Право граждан на получение социальной выплаты удостоверяется свидетельством о предоставлении социальной выплаты на строительство (приобретение) жилья на сельских территориях, не являющимся ценной бумагой, по форме, установленной нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации (далее - свидетельство). Срок действия свидетельства составляет 1 год с даты выдачи, указанной в свидетельстве.

Выдача свидетельства получателю социальной выплаты осуществляется органом исполнительной власти.

15. Расчетная стоимость строительства (приобретения) жилья, используемая для расчета размера социальной выплаты, определяется исходя из размера общей площади жилого помещения, установленного для семей разной численности (33 кв. метра - для одиноких граждан, 42 кв. метра - на семью из 2 человек и по 18 кв. метров на каждого члена семьи при численности семьи, составляющей 3 и более человек), и стоимости 1 кв. метра общей площади жилья на сельских территориях в

границах субъекта Российской Федерации, утвержденной органом исполнительной власти на очередной финансовый год, но не превышающей средней рыночной стоимости 1 кв. метра общей площади жилья по субъекту Российской Федерации, определяемой Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации на I квартал очередного финансового года.

16. Орган исполнительной власти вправе дифференцированно устанавливать стоимость 1 кв. метра общей площади жилья по муниципальным районам, сельским поселениям, сельским населенным пунктам и рабочим поселкам, а также по строительству и приобретению жилья.

17. В случае если фактическая стоимость 1 кв. метра общей площади построенного (приобретенного) жилья меньше стоимости 1 кв. метра общей площади жилья, определенной органом исполнительной власти, размер социальной выплаты подлежит пересчету исходя из фактической стоимости 1 кв. метра общей площади жилья.

В случае если общая площадь построенного (приобретенного) жилья меньше размера, установленного для семей разной численности, но больше учетной нормы площади жилого помещения, установленной органом местного самоуправления, размер социальной выплаты подлежит пересчету исходя из фактической площади жилья.

18. В случае предоставления социальной выплаты на завершение ранее начатого строительства жилого дома размер социальной выплаты ограничивается остатком сметной стоимости строительства жилого дома.

При этом стоимость жилого дома, строительство которого не завершено, определенная в порядке, установленном нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, учитывается в качестве собственных средств гражданина в софинансировании строительства жилого дома в соответствии с пунктом 5 настоящего Положения.

19. Определение размера социальной выплаты производится органом исполнительной власти в отношении гражданина и всех членов его семьи, указанных в заявлении, оформленном в соответствии с пунктами 15 - 18 и 21 настоящего Положения.

20. Получатель социальной выплаты вправе осуществить строительство (приобретение) жилья сверх установленного пунктом 15 настоящего Положения размера общей площади жилого помещения при условии оплаты им за счет собственных и (или) заемных средств

стоимости строительства (приобретения) части жилья, превышающей указанный размер.

21. Гражданин подает в орган местного самоуправления заявление о включении в состав участников мероприятий по улучшению жилищных условий граждан по форме, установленной нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации (далее - заявление). В заявлении указываются сведения о гражданине и всех членах его семьи, претендующих на получение социальной выплаты. Заявление подается с приложением:

а) копий документов, удостоверяющих личность заявителя и членов его семьи;

б) копий документов, подтверждающих родственные отношения между лицами, указанными в заявлении в качестве членов семьи;

в) копий документов, подтверждающих регистрацию по месту жительства (по месту пребывания) гражданина и членов его семьи;

г) копий документов, подтверждающих наличие у заявителя и (или) членов его семьи собственных и (или) заемных средств в размере, установленном пунктом 5 настоящего Положения, а также при необходимости право заявителя (лица, состоящего в зарегистрированном браке с заявителем) на получение материнского (семейного) капитала. Перечень таких документов, сроки и порядок их представления устанавливаются нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации;

д) документа, подтверждающего признание гражданина нуждающимся в улучшении жилищных условий (для лиц, постоянно проживающих на сельских территориях), или копии документов, подтверждающих соответствие условиям, установленным подпунктом "б" пункта 5 настоящего Положения (для лиц, изъявивших желание постоянно проживать в сельской местности, за исключением условия о переезде на сельские территории);

е) копии трудовой книжки (для работающих по трудовым договорам) или копий документов, содержащих сведения о государственной регистрации физического лица в качестве индивидуального предпринимателя;

ж) документов, содержащих уведомление о планируемом строительстве жилья, документов, подтверждающих стоимость жилья, планируемого к строительству, а также документов,

подтверждающих фактическое осуществление предпринимательской деятельности на сельских территориях. Перечень таких документов, сроки и порядок их представления устанавливаются нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации.

22. Копии документов, указанных в пункте 21 настоящего Положения, представляются вместе с оригиналами для удостоверения их идентичности (о чем делается отметка лицом, осуществляющим прием документов) либо заверяются в установленном законодательством Российской Федерации порядке.

23. Органы местного самоуправления проверяют правильность оформления документов, указанных в пункте 21 настоящего Положения, и достоверность содержащихся в них сведений, формируют списки граждан, изъявивших желание улучшить жилищные условия с использованием социальных выплат, на очередной финансовый год и плановый период и в сроки, установленные органом исполнительной власти, направляют их в орган исполнительной власти с приложением сведений о привлечении средств местных бюджетов для этих целей. При выявлении недостоверной информации, содержащейся в документах, указанных в пункте 21 настоящего Положения, органы местного самоуправления возвращают их заявителю с указанием причин возврата.

24. Орган исполнительной власти на основании представленных органами местного самоуправления списков, указанных в пункте 23 настоящего Положения, и документов утверждает сводный список на очередной финансовый год и формирует сводный список на плановый период, а также уведомляет органы местного самоуправления о принятом решении для доведения до сведения граждан информации о включении их в указанные сводные списки.

Орган исполнительный власти вносит изменения в сводный список, утвержденный на очередной финансовый год, с учетом размера субсидии, предусмотренного бюджету субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год на мероприятия, указанные в пункте 2 Правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на улучшение жилищных условий граждан, проживающих на сельских территориях, предусмотренных приложением № 3 к государственной программе Российской Федерации "Комплексное развитие сельских территорий".

В случае если размер субсидии недостаточен для предоставления социальной выплаты одному получателю социальной выплаты, в сводный

список включается указанный получатель социальной выплаты (с его согласия) на условиях частичного предоставления социальной выплаты в размере, соответствующем этому размеру субсидии. При формировании следующего сводного списка на соответствующий финансовый год данный участник мероприятия включается в список под номером 1 для предоставления оставшейся части социальной выплаты.

Порядок формирования и утверждения списков участников мероприятий и порядок выдачи свидетельств, а также продления срока их действия (в случае частичного предоставления социальной выплаты) устанавливаются нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

25. Орган исполнительной власти заключает с кредитными организациями соглашения о порядке обслуживания социальных выплат, в которых предусматриваются основания для заключения с получателями социальных выплат договора банковского счета, условия зачисления социальных выплат на банковские счета и их списания, а также ежеквартальное представление информации о количестве открытых и закрытых банковских счетов по обслуживанию социальных выплат.

26. Получатель социальной выплаты в срок, установленный нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, представляет свидетельство в кредитную организацию для заключения договора банковского счета и открытия банковского счета, предназначенного для зачисления социальной выплаты.

27. Орган исполнительной власти обязан уведомить получателей социальных выплат о поступлении денежных средств на их банковские счета.

28. Перечисление социальных выплат с банковских счетов получателей социальных выплат производится кредитной организацией:

а) исполнителю (подрядчику), указанному в договоре подряда на строительство жилого дома для получателя социальной выплаты;

б) застройщику, указанному в договоре участия в долевом строительстве жилых домов (квартир), в котором получатель социальной выплаты является участником долевого строительства, оформленном в соответствии с требованиями Федерального закона "Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации";

в) продавцу, указанному в договоре купли-продажи, на основании которого осуществлена государственная регистрация права собственности на приобретаемое жилое помещение;

г) продавцу, указанному в договоре купли-продажи материалов и оборудования для строительства жилого дома собственными силами получателя социальной выплаты;

д) кредитной организации или юридическому лицу, указанным в кредитном договоре (договоре займа) о предоставлении гражданину кредита (займа) на строительство (приобретение) жилья, в том числе ипотечного.

29. Указанные в пункте 28 настоящего Положения договоры до представления их в кредитную организацию проходят проверку в органе исполнительной власти на предмет соответствия сведений, указанных в них, сведениям, содержащимся в свидетельствах.

30. После перечисления социальной выплаты с банковского счета получателя социальной выплаты лицам, указанным в пункте 28 настоящего Положения, кредитная организация направляет в орган исполнительной власти, выдавший свидетельство, подлинник свидетельства с отметкой о произведенной оплате, где оно хранится в течение 5 лет.

31. Жилое помещение оформляется в общую собственность всех членов семьи, указанных в свидетельстве, в срок, установленный нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации.

В случае реализации и (или) передачи гражданином в аренду третьим лицам жилого помещения (жилого дома) в течение 5 лет со дня оформления права собственности средства в размере предоставленной социальной выплаты истребуются у получателя социальной выплаты в судебном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации. Контроль за соблюдением гражданином указанного требования осуществляется органом исполнительной власти.

В случае использования для софинансирования строительства (приобретения) жилья ипотечного жилищного кредита (займа) допускается оформление построенного (приобретенного) жилого помещения в собственность одного из супругов или обоих супругов. При этом лицо (лица), на чье имя оформлено право собственности на жилое помещение, представляет в орган исполнительной власти (орган местного самоуправления) заверенное в установленном порядке обязательство переоформить после снятия обременения построенное (приобретенное)

жилое помещение (жилой дом) в общую собственность всех членов семьи, указанных в свидетельстве, в срок, установленный нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации.

В случае использования для софинансирования строительства (приобретения) жилья средств (части средств) материнского (семейного) капитала оформление построенного (приобретенного) жилого помещения в собственность осуществляется в порядке, установленном Правилами направления средств (части средств) материнского (семейного) капитала на улучшение жилищных условий, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2007 г. № 862 "О Правилах направления средств (части средств) материнского (семейного) капитала на улучшение жилищных условий".

Орган исполнительной власти вправе требовать в судебном порядке от получателя социальной выплаты возврата средств в размере предоставленной социальной выплаты в случае несоблюдения срока, установленного для оформления жилого помещения в собственность.

32. Орган исполнительной власти ведет реестры выданных свидетельств по форме, установленной нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации.

33. Органы местного самоуправления вправе на основании соглашений, заключенных с органами исполнительной власти, осуществлять выполнение следующих функций:

а) вручение получателям социальных выплат свидетельств, оформленных в установленном порядке органами исполнительной власти;

б) разъяснение населению, в том числе с использованием средств массовой информации, условий и порядка получения и использования социальных выплат;

в) заключение с кредитными организациями соглашений, предусмотренных пунктом 25 настоящего Положения, и представление в территориальный орган Федерального казначейства платежных поручений на перечисление социальных выплат на банковские счета получателей социальных выплат в срок, определенный в указанных соглашениях, - в случае перечисления субсидий в бюджет соответствующего муниципального образования;

г) проверка указанных в пункте 28 настоящего Положения договоров до их представления в кредитную организацию на предмет соответствия сведений, указанных в них, сведениям, содержащимся в свидетельствах;

д) ведение реестров выданных свидетельств;

е) уведомление получателей социальных выплат о поступлении денежных средств на их банковские счета в случае перечисления субсидий в бюджет соответствующего муниципального образования.

34. При рождении (усыновлении) у гражданина 1 и более детей субъект Российской Федерации и (или) муниципальные образования вправе осуществлять дополнительное (сверх предусмотренного размера социальной выплаты) выделение средств на погашение основной суммы долга и уплату процентов по кредитам (займам), в том числе ипотечным, на строительство (приобретение) жилья за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации и (или) местного бюджета в порядке и на условиях, которые определяются нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и (или) муниципальными правовыми актами.

_____

ПРИЛОЖЕНИЕ № 4
к государственной программе
Российской Федерации
"Комплексное развитие сельских
территорий"

П Р А В И Л А

предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на оказание финансовой поддержки при исполнении расходных обязательств муниципальных образований по строительству жилья, предоставляемого по договору найма жилого помещения

1. Настоящие Правила устанавливают порядок и условия предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на оказание финансовой поддержки при исполнении расходных обязательств муниципальных образований по строительству жилья, предоставляемого гражданам Российской Федерации, проживающим на сельских территориях, по договору найма жилого помещения (далее соответственно - граждане, субсидии).

Под сельскими территориями в настоящих Правилах понимаются сельские поселения или сельские поселения и межселенные территории, объединенные общей территорией в границах муниципального района, сельские населенные пункты, рабочие поселки, входящие в состав городских округов (за исключением городских округов, на территориях которых находятся административные центры субъектов Российской Федерации), городских поселений и внутригородских муниципальных образований г. Севастополя. Перечень таких сельских населенных пунктов и рабочих поселков на территории субъекта Российской Федерации определяется высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации или органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченным высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской

Федерации (далее - орган исполнительной власти). В указанное понятие не входят внутригородские муниципальные образования гг. Москвы и Санкт-Петербурга.

2. Субсидии предоставляются в целях оказания финансовой поддержки при исполнении расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при реализации мероприятий государственных программ субъектов Российской Федерации (подпрограмм государственных программ субъектов Российской Федерации), направленных на комплексное развитие сельских территорий, включающих мероприятия по строительству жилья на сельских территориях, предоставляемого гражданам по договору найма жилого помещения, предусматривающих предоставление субсидий из бюджетов субъектов Российской Федерации в целях оказания финансовой поддержки при исполнении расходных обязательств расположенных на территории субъекта Российской Федерации муниципальных образований, связанных со строительством жилого помещения (жилого дома), предоставляемого гражданам по договорам найма жилого помещения, в порядке и на условиях, которые установлены Положением о предоставлении субсидий на оказание финансовой поддержки при исполнении расходных обязательств муниципальных образований по строительству жилого помещения (жилого дома), предоставляемого гражданам Российской Федерации, проживающим на сельских территориях, по договору найма жилого помещения, согласно приложению.

3. Субсидия предоставляется при соблюдении следующих условий:

а) наличие правовых актов субъекта Российской Федерации, утверждающих перечень мероприятий, в целях софинансирования которых предоставляется субсидия, в соответствии с требованиями нормативных правовых актов Российской Федерации;

б) наличие в бюджете субъекта Российской Федерации бюджетных ассигнований на исполнение расходного обязательства субъекта Российской Федерации, софинансирование которого осуществляется из федерального бюджета, в объеме, необходимом для его исполнения, включающем размер планируемой к предоставлению из федерального бюджета субсидии, и порядка определения объемов указанных ассигнований, если иное не установлено актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации;

в) заключение соглашения между Министерством сельского хозяйства Российской Федерации и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации о предоставлении субсидии (далее - соглашение) в соответствии с пунктом 10 Правил формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2014 г. № 999 "О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации" (далее - Правила предоставления субсидий).

4. Субсидии предоставляются в пределах лимитов бюджетных обязательств, доведенных в установленном порядке до Министерства сельского хозяйства Российской Федерации как получателя средств федерального бюджета на цели, указанные в пункте 2 настоящих Правил.

5. Критериями отбора субъектов Российской Федерации для предоставления субсидий являются:

а) наличие сводных списков граждан - получателей жилья по договорам найма жилых помещений на соответствующий финансовый период (далее - участники мероприятий), форма которых устанавливается Министерством сельского хозяйства Российской Федерации (далее - сводный список);

б) наличие заявки на предоставление субсидии на очередной финансовый год и плановый период, форма которой устанавливается Министерством сельского хозяйства Российской Федерации (далее - заявка).

6. При распределении субсидий между бюджетами субъектов Российской Федерации размер субсидии в очередном финансовом году не может превышать размер средств на исполнение в очередном финансовом году расходного обязательства субъекта Российской Федерации, в целях софинансирования которого предоставляется субсидия, с учетом предельного уровня софинансирования расходного обязательства субъекта Российской Федерации из федерального бюджета.

7. Размер субсидии, предоставляемой бюджету i-го субъекта Российской Федерации на соответствующий финансовый год (Ci), определяется по формуле:

$$C_i = V_{мин} + \left(V_{фб} - \sum_{i=1}^{n} V_{мин} \right) \times \frac{ДНУ_i \times Y_i / 100}{\sum_{i=1}^{n} (ДНУ_i \times Y_i / 100)},$$

где:

$V_{мин}$ - минимальный размер субсидии, предоставляемой бюджету i-го субъекта Российской Федерации, составляющий 1 млн. рублей. В случае если размер средств федерального бюджета, предусмотренный заявкой, меньше минимального размера субсидии, то субсидия предоставляется в размере, указанном в заявке;

$V_{фб}$ - объем бюджетных ассигнований, предусмотренных федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период Министерству сельского хозяйства Российской Федерации на строительство жилья, предоставляемого гражданам по договору найма жилого помещения;

n - количество субъектов Российской Федерации, представивших заявки;

$ДНУ_i$ - доля участников мероприятий, включенных в сводные списки, в i-м субъекте Российской Федерации в общем числе участников мероприятий в Российской Федерации, определяемая по данным органов исполнительной власти на очередной финансовый год;

Y_i - предельный уровень софинансирования расходного обязательства i-го субъекта Российской Федерации из федерального бюджета на очередной финансовый год (процент), определенный в соответствии с пунктом 13 Правил предоставления субсидий.

8. Размер субсидии, определяемый в соответствии с пунктом 7 настоящих Правил, уточняется согласно заявкам. В случае если размер субсидии, определяемый в соответствии с пунктом 7 настоящих Правил, больше запрашиваемого в заявке размера средств, размер субсидии подлежит сокращению до размера средств, указанного в заявке.

Высвобождающиеся средства перераспределяются между бюджетами субъектов Российской Федерации, имеющих право на получение субсидий в соответствии с настоящими Правилами, пропорционально размеру субсидий, определяемому в соответствии с пунктом 7 настоящих Правил. В случае если при формировании проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период субъектом Российской Федерации до 1 августа текущего финансового года представлено в Министерство сельского

хозяйства Российской Федерации обращение, содержащее информацию об отсутствии потребности в субсидии в полном объеме или в ее части, невостребованная субсидия распределяется между бюджетами других субъектов Российской Федерации, имеющих право на получение субсидии в соответствии с настоящими Правилами.

9. Распределение (перераспределение) субсидий между бюджетами субъектов Российской Федерации утверждается федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год и плановый период.

10. Субсидия предоставляется на основании соглашения, подготовленного (сформированного) с использованием государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами "Электронный бюджет" по типовой форме, утвержденной Министерством финансов Российской Федерации.

Субъект Российской Федерации вправе увеличить объем бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение расходных обязательств субъекта Российской Федерации, в целях софинансирования которых бюджету субъекта Российской Федерации предоставляется субсидия, в том числе в целях достижения значений показателей результативности использования субсидий, установленных соглашением, что не повлечет за собой возникновения обязательств по увеличению размера субсидии.

11. Орган исполнительной власти представляет в Министерство сельского хозяйства Российской Федерации сведения о ходе реализации мероприятия по строительству жилья на сельских территориях, предоставляемого гражданам по договорам найма жилого помещения, по форме и в срок, которые установлены Министерством сельского хозяйства Российской Федерации.

12. Перечисление субсидий осуществляется в установленном порядке на счета, открытые территориальным органам Федерального казначейства в учреждениях Центрального банка Российской Федерации для учета операций со средствами бюджетов субъектов Российской Федерации.

13. В случае если субъектом Российской Федерации по состоянию на 31 декабря года предоставления субсидии допущены нарушения обязательств, предусмотренных соглашением в соответствии с подпунктом "б" пункта 10 Правил предоставления субсидий, и до дня представления отчета о достижении значения показателя результативности использования субсидии, указанного в пункте 15 настоящих Правил,

в соответствии с соглашением в году, следующем за годом предоставления субсидии, указанные нарушения не устранены, размер средств, подлежащих возврату из бюджета субъекта Российской Федерации в федеральный бюджет до 1 июня года, следующего за годом предоставления субсидии, рассчитывается в соответствии с пунктами 16 - 18 Правил предоставления субсидий.

14. Освобождение субъектов Российской Федерации от применения мер ответственности, предусмотренных пунктом 13 настоящих Правил, а также возврат средств из бюджета субъекта Российской Федерации в федеральный бюджет осуществляются в соответствии с пунктом 20 Правил предоставления субсидий.

15. Эффективность использования субсидий оценивается ежегодно Министерством сельского хозяйства Российской Федерации на основе показателя результативности использования субсидий - объема ввода жилья, предоставленного гражданам по договорам найма жилого помещения.

16. Оценка эффективности использования субсидий производится путем сравнения фактически достигнутых значений показателя результативности использования субсидий за соответствующий год со значениями показателя результативности использования субсидий, предусмотренными соглашениями.

17. В случае нарушения субъектом Российской Федерации условий предоставления субсидий, а также невозврата субъектом Российской Федерации средств в федеральный бюджет в соответствии с порядком и на условиях, которые установлены Правилами предоставления субсидий, к нему применяются бюджетные меры принуждения, предусмотренные бюджетным законодательством Российской Федерации.

18. Ответственность за достоверность представляемых в Министерство сельского хозяйства Российской Федерации сведений и соблюдение условий предоставления субсидии возлагается на орган исполнительной власти.

19. Контроль за соблюдением субъектами Российской Федерации условий предоставления субсидий осуществляется Министерством сельского хозяйства Российской Федерации и органами государственного финансового контроля.

_____

ПРИЛОЖЕНИЕ
к Правилам предоставления и распределения
субсидий из федерального бюджета
бюджетам субъектов Российской Федерации
на оказание финансовой поддержки
при исполнении расходных обязательств
муниципальных образований по
строительству жилья, предоставляемого
по договору найма жилого помещения

П О Л О Ж Е Н И Е
о предоставлении субсидий на оказание финансовой поддержки при исполнении расходных обязательств муниципальных образований по строительству жилого помещения (жилого дома), предоставляемого гражданам Российской Федерации, проживающим на сельских территориях, по договору найма жилого помещения

I. Общие положения

1. Настоящее Положение устанавливает порядок предоставления субсидий в целях оказания финансовой поддержки при исполнении расходных обязательств муниципальных образований, связанных со строительством жилого помещения (жилого дома), предоставляемого гражданам Российской Федерации (далее - граждане), проживающим на сельских территориях, по договору найма жилого помещения (далее - субсидии).

2. Гражданам, а также членам их семей, ранее реализовавшим право на строительство жилья на сельских территориях с использованием средств государственной поддержки за счет средств федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации и (или) местных бюджетов, государственная поддержка не оказывается.

II. Порядок обеспечения жильем по договорам найма жилого помещения путем получения субсидий

3. Под гражданином понимается физическое лицо, являющееся гражданином Российской Федерации. К членам семьи гражданина в целях настоящего Положения относятся постоянно проживающие (зарегистрированные по месту жительства) совместно с гражданином его

супруга (супруг), а также дети, в том числе усыновленные, и родители. Другие родственники и нетрудоспособные иждивенцы признаются членами семьи гражданина, если они вселены им в жилое помещение по месту его жительства. В исключительных случаях иные лица могут быть признаны членами семьи этого гражданина в судебном порядке.

Под работодателем понимается юридическое лицо (в том числе индивидуальный предприниматель), вступившее в трудовые отношения с гражданином.

4. Право на обеспечение жильем по договорам найма жилого помещения путем получения субсидий имеет:

а) гражданин, постоянно проживающий на сельских территориях (подтверждается регистрацией в установленном порядке по месту жительства), при соблюдении им следующих условий:

работа по трудовому договору или осуществление индивидуальной предпринимательской деятельности (основное место работы) на сельских территориях (непрерывно в организациях одной сферы деятельности в течение не менее 1 года на дату включения в сводные списки граждан, проживающих на сельских территориях, - получателей жилья по договорам найма жилых помещений, формируемые в соответствии с пунктом 11 настоящего Положения (далее - сводный список). Форма сводного списка утверждается Министерством сельского хозяйства Российской Федерации;

признание нуждающимся в улучшении жилищных условий или постоянное проживание совместно с родителями (в том числе усыновителями), и (или) полнородными и неполнородными братьями и сестрами, дедушками (бабушками) при отсутствии в собственности жилого помещения (жилого дома) на сельских территориях в границах муниципального района (городского округа), в котором гражданин постоянно проживает (зарегистрирован). В целях настоящего Положения признание граждан нуждающимися в улучшении жилищных условий осуществляется органами местного самоуправления, а также высшим исполнительным органом государственной власти г. Севастополя или органом исполнительной власти г. Севастополя, уполномоченным высшим исполнительным органом государственной власти г. Севастополя (далее - орган местного самоуправления), по месту их постоянного жительства (регистрация по месту жительства) на основании статьи 51 Жилищного кодекса Российской Федерации. Граждане, намеренно ухудшившие жилищные условия, могут быть признаны нуждающимися в улучшении

жилищных условий не ранее чем через 5 лет со дня совершения указанных намеренных действий;

б) гражданин, изъявивший желание постоянно проживать на сельских территориях, при соблюдении им в совокупности следующих условий:

работа по трудовому договору или осуществление индивидуальной предпринимательской деятельности (основное место работы) на сельских территориях;

переезд на сельские территории в границах соответствующего муниципального района (городского округа), в которых гражданин работает или осуществляет индивидуальную предпринимательскую деятельность (основное место работы), из другого муниципального района или городского округа (за исключением городского округа, на территории которого находится административный центр соответствующего муниципального района);

проживание на сельских территориях в границах соответствующего муниципального района (городского округа), в который гражданин изъявил желание переехать на постоянное место жительства, на условиях найма, аренды, безвозмездного пользования или на иных основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации;

регистрация по месту пребывания в соответствии с законодательством Российской Федерации на сельских территориях в границах соответствующего муниципального района (городского округа), в который гражданин изъявил желание переехать на постоянное место жительства;

отсутствие в собственности жилого помещения (жилого дома) на сельских территориях в границах муниципального района (городского округа), в который гражданин изъявил желание переехать на постоянное место жительства.

5. Органы местного самоуправления и работодатели, заключившие трудовые договоры с гражданами, указанными в пункте 4 настоящего Положения, разъясняют гражданам условия и порядок обеспечения их жильем в соответствии с настоящим Положением.

Строительство жилья, предоставляемого по договору найма жилого помещения, осуществляется за счет средств федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации, местных бюджетов и средств работодателя. Доля средств работодателя и муниципального образования устанавливается нормативным правовым актом субъекта Российской

Федерации в размере не менее 20 процентов расчетной стоимости строительства жилья.

6. Расчетная стоимость жилья, указанная в настоящем пункте и используемая для расчета размера социальной выплаты, определяется исходя из размера общей площади жилого помещения, установленного для семей разной численности (33 кв. метра - для одиноких граждан, 42 кв. метра - на семью из 2 человек и по 18 кв. метров - на каждого члена семьи при численности семьи, состоящей из 3 человек и более), и стоимости 1 кв. метра общей площади жилья на сельских территориях в границах субъекта Российской Федерации, утвержденной органом исполнительной власти на очередной финансовый год, но не превышающей средней рыночной стоимости 1 кв. метра общей площади жилья по субъекту Российской Федерации, определяемой Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации на I квартал очередного финансового года.

7. Очередность предоставления жилья по договору найма определяется в хронологическом порядке по дате подачи заявления о включении в состав участников мероприятия по строительству жилья на сельских территориях, предоставляемого по договору найма жилого помещения, по форме, установленной нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации (далее - заявление).

8. Гражданин подает в орган местного самоуправления заявление. В заявлении указываются гражданин и все члены его семьи, претендующие на получение социальной выплаты. Заявление подается с приложением:

а) копий документов, удостоверяющих личность заявителя и членов его семьи;

б) копий документов, подтверждающих родственные отношения между лицами, указанными в заявлении в качестве членов семьи;

в) копий документов, подтверждающих регистрацию по месту жительства (по месту пребывания) гражданина и членов его семьи;

г) документа, подтверждающего признание гражданина нуждающимся в улучшении жилищных условий (для лиц, постоянно проживающих на сельских территориях), или копий документов, подтверждающих соответствие условиям, установленным подпунктом "б" пункта 4 настоящего Положения (для лиц, изъявивших желание постоянно проживать в сельской местности, за исключением условия о переезде на сельские территории);

д) копии трудовой книжки (для работающих по трудовым договорам) или копий документов, содержащих сведения о государственной регистрации физического лица в качестве индивидуального предпринимателя.

9. Копии документов, указанных в пункте 8 настоящего Положения, представляются вместе с их оригиналами для удостоверения их идентичности (о чем делается отметка лицом, осуществляющим прием документов) либо заверяются в установленном законодательством Российской Федерации порядке.

10. Органы местного самоуправления проверяют правильность оформления документов, указанных в пункте 8 настоящего Положения, и достоверность содержащихся в них сведений, формируют список граждан - получателей жилья по договору найма жилого помещения (далее соответственно - список, участники мероприятий), на очередной финансовый год и плановый период и в сроки, установленные органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченным высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации (далее - орган исполнительной власти), направляют их с приложением сведений о размерах средств местных бюджетов и привлекаемых средств работодателей для этих целей в орган исполнительной власти. При выявлении недостоверной информации, содержащейся в документах, указанных в пункте 8 настоящего Положения, органы местного самоуправления возвращают их заявителю с указанием причин возврата.

11. Орган исполнительной власти на основании представленных органами местного самоуправления списков и документов утверждает сводный список на очередной финансовый год и формирует сводный список на плановый период, а также уведомляет органы местного самоуправления о принятом решении для доведения до сведения граждан информации о включении их в сводный список.

Орган исполнительный власти вносит изменения в сводный список, утвержденный на очередной финансовый год, с учетом размера субсидии, предусмотренного бюджету субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год на мероприятия, указанные в пункте 2 Правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на оказание финансовой поддержки при исполнении расходных обязательств муниципальных образований по строительству жилья, предоставляемого по договору

найма жилого помещения, предусмотренных приложением № 4 к государственной программе Российской Федерации "Комплексное развитие сельских территорий".

Порядок формирования и утверждения списков участников мероприятий устанавливается нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

12. Расчет размера субсидий на оказание финансовой поддержки при исполнении расходных обязательств муниципальных образований по строительству жилья, предоставляемого по договору найма жилого помещения, определяется на гражданина и всех членов его семьи, указанных в заявлении, оформленном в соответствии с пунктом 8 настоящего Положения, и исходя из расчетной стоимости строительства жилья, определенной в соответствии с пунктом 6 настоящего Положения.

13. Орган исполнительной власти вправе дифференцированно устанавливать стоимость 1 кв. метра общей площади жилья по муниципальным районам, сельским поселениям, сельским населенным пунктам и рабочим поселкам.

14. В целях обеспечения гражданина в соответствии с условиями договора найма жилого помещения орган местного самоуправления или орган местного самоуправления совместно с работодателем, заключившим трудовой договор с гражданином, заключают договор подряда на строительство жилого помещения (жилого дома) или договор участия в долевом строительстве жилых домов (квартир) на сельских территориях (далее - работодатель). При этом построенное жилое помещение (жилой дом) должно быть:

а) пригодным для постоянного проживания;

б) обеспечено централизованными или автономными инженерными системами (электроосвещение, водоснабжение, водоотведение, отопление, а в газифицированных районах - газоснабжение);

в) не меньше размера, равного учетной норме площади жилого помещения в расчете на 1 члена семьи, установленной органом местного самоуправления.

15. Соответствие жилого помещения указанным в пункте 14 настоящего Положения требованиям устанавливается комиссией, созданной органом местного самоуправления, на основании положений постановления Правительства Российской Федерации от 28 января 2006 г. № 47 "Об утверждении Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания,

многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, садового дома жилым домом и жилого дома садовым домом".

16. В отношении жилого помещения, построенного органом местного самоуправления или органом местного самоуправления совместно с работодателем, оформляется свидетельство о праве муниципальной или долевой собственности соответственно. В случае если в отношении построенного жилого помещения зарегистрировано право общей собственности муниципального образования и работодателя, они заключают соглашение о порядке владения, пользования и распоряжения жилым помещением, в котором оговариваются целевое назначение использования помещения (для обеспечения жильем граждан) и полномочия собственников по заключению с гражданами договора найма этого помещения, а также по изменению и расторжению такого договора.

17. Жилые помещения (жилые дома), построенные в соответствии с настоящим Положением, относятся к жилищному фонду коммерческого использования и предоставляются гражданам в возмездное владение и пользование по договору найма жилого помещения в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации. В указанном договоре предусматривается право гражданина по истечении 5 лет работы по трудовому договору с работодателем на приобретение указанного жилого помещения в свою собственность по цене, не превышающей 10 процентов расчетной стоимости строительства жилья (далее - выкупная цена жилья), а по истечении 10 лет - по цене, не превышающей 1 процента выкупной цены жилья. Уплата средств в размере выкупной цены жилья может производиться по усмотрению нанимателей жилого помещения ежемесячно (ежеквартально) равными долями в течение указанных 5 или 10 лет без права досрочного внесения платежей.

В случае если жилое помещение находится в общей собственности муниципального образования и указанного работодателя, в договоре найма жилого помещения определяется, кому и в каких размерах вносятся платежи.

В случае рождения (усыновления) у гражданина 1 ребенка и более субъекты Российской Федерации вправе оплатить за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации часть выкупной цены жилья в порядке и на условиях, которые определяются органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

18. Существенными условиями договора найма жилого помещения, указанного в пункте 17 настоящего Положения, являются:

а) работа нанимателя жилого помещения у работодателя по трудовому договору (осуществление индивидуальной предпринимательской деятельности) в течение не менее 5 лет на сельских территориях, на которых предоставляется жилое помещение, со дня оформления договора найма жилого помещения, за исключением случая, указанного в подпункте "б" настоящего пункта.

б) право гражданина трудоустроиться на сельских территориях в пределах субъекта Российской Федерации, в котором гражданину предоставлено жилое помещение (жилой дом) на условиях найма жилья, в срок, не превышающий 6 месяцев, в случае если право собственности на долю работодателя в общей собственности на жилое помещение (жилой дом) переходит к другим лицам и приводит к расторжению трудового договора, заключенного гражданином с прежним работодателем.

19. В случае несоблюдения нанимателем жилого помещения условий, предусмотренных пунктом 18 настоящего Положения, наниматель жилого помещения лишается права приобрести жилое помещение, указанное в пункте 17 настоящего Положения, в свою собственность по выкупной цене жилья.

20. Орган исполнительной власти (орган местного самоуправления) вправе требовать, в том числе в судебном порядке, от собственника (собственников) жилого помещения возврата нанимателю жилого помещения средств, внесенных им в счет уплаты средств в размере выкупной цены жилья, в случае несоблюдения нанимателем жилого помещения условий, предусмотренных пунктом 18 настоящего Положения.

_____

ПРИЛОЖЕНИЕ № 5
к государственной программе
Российской Федерации
"Комплексное развитие сельских
территорий"

П Р А В И Л А
предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на обустройство объектами инженерной инфраструктуры и благоустройство площадок, расположенных на сельских территориях, под компактную жилищную застройку

1. Настоящие Правила устанавливают порядок и условия предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на обустройство объектами инженерной инфраструктуры и благоустройство площадок, расположенных на сельских территориях, под компактную жилищную застройку (далее - субсидии).

Под сельскими территориями в настоящих Правилах понимаются сельские поселения или сельские поселения и межселенные территории, объединенные общей территорией в границах муниципального района, сельские населенные пункты, рабочие поселки, входящие в состав городских округов (за исключением городских округов, на территории которых находятся административные центры субъектов Российской Федерации), городских поселений, а также внутригородских муниципальных образований г. Севастополя. Перечень таких сельских населенных пунктов и рабочих поселков на территории субъекта Российской Федерации определяется высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации или органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченным высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации (далее - орган исполнительной власти).

В указанное понятие не входят внутригородские муниципальные образования гг. Москвы и Санкт-Петербурга.

2. Субсидии предоставляются в целях оказания финансовой поддержки при исполнении расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих в связи с реализацией государственных программ субъектов Российской Федерации (подпрограмм государственных программ субъектов Российской Федерации) и (или) с предоставлением соответствующих субсидий из бюджетов субъектов Российской Федерации в целях софинансирования расходных обязательств муниципальных образований, расположенных на территории субъекта Российской Федерации, предусматривающих мероприятия по реализации проектов по обустройству объектами инженерной инфраструктуры и благоустройству площадок, расположенных на сельских территориях, под компактную жилищную застройку (далее - проекты компактной жилищной застройки), в рамках которых осуществляются:

а) строительство объектов инженерной инфраструктуры;

б) организация уличного освещения, строительство улично-дорожной сети, а также благоустройство территории (в том числе озеленение).

3. Дублирование предоставления субсидий, предусмотренных настоящими Правилами, с иными мероприятиями государственной поддержки в рамках реализации мероприятий государственной программы Российской Федерации "Комплексное развитие сельских территорий" не допускается.

4. Субсидия предоставляется при соблюдении следующих условий:

а) наличие правового акта субъекта Российской Федерации, предусматривающего мероприятие по реализации проектов компактной жилищной застройки;

б) наличие в бюджете субъекта Российской Федерации бюджетных ассигнований на исполнение расходного обязательства субъекта Российской Федерации, софинансирование которого осуществляется из федерального бюджета, в объеме, необходимом для его исполнения, включающем размер планируемой к предоставлению из федерального бюджета субсидии, и наличие порядка определения объемов указанных ассигнований, если иное не установлено актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации;

в) заключение соглашения Министерством сельского хозяйства Российской Федерации с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации о предоставлении субсидии (далее - соглашение) в соответствии с пунктом 10 Правил формирования, предоставления и распределения субсидий из

федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2014 г. № 999 "О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации" (далее - Правила формирования, предоставления и распределения субсидий).

5. Субсидии предоставляются бюджетам субъектов Российской Федерации в пределах лимитов бюджетных обязательств, доведенных в установленном порядке до Министерства сельского хозяйства Российской Федерации как получателя средств федерального бюджета на цели, указанные в пункте 2 настоящих Правил.

6. Критериями отбора субъектов Российской Федерации для предоставления субсидии являются:

а) наличие реестра проектов компактной жилищной застройки, разработанных в соответствии с документами территориального планирования, форма которого устанавливается Министерством сельского хозяйства Российской Федерации;

б) наличие заявки на предоставление субсидии на очередной финансовый год и плановый период, форма которой устанавливается Министерством сельского хозяйства Российской Федерации (далее - заявка).

7. При распределении субсидий между бюджетами субъектов Российской Федерации размер субсидии, предоставляемой в финансовом году, не может превышать размер средств, предусмотренных на исполнение в финансовом году расходного обязательства субъекта Российской Федерации, в целях софинансирования которого предоставляется субсидия, с учетом предельного уровня софинансирования расходного обязательства субъекта Российской Федерации из федерального бюджета.

8. Размер субсидии, предоставляемой бюджету i-го субъекта Российской Федерации на соответствующий финансовый год (C_{ki}), определяется по формуле:

$$C_{ki} = O_{мин} + \left(O_{фб} - \sum_{i=1}^{p} O_{мин} \right) \times \frac{K_i \times Y_i / 100}{\sum_{i=1}^{p} \left(K_i \times Y_i / 100 \right)},$$

где:

$O_{мин}$ - минимальный размер субсидии, предоставляемой бюджету i-го субъекта Российской Федерации, составляющий 5,5 млн. рублей;

$О_{фб}$ - объем бюджетных ассигнований, предусмотренных федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период Министерству сельского хозяйства Российской Федерации на предоставление субсидий. В случае если размер средств федерального бюджета, указанный в заявке, меньше минимального размера субсидии, субсидия предоставляется в размере, указанном в заявке;

p - количество субъектов Российской Федерации, представивших заявки, которые предусматривают мероприятия по реализации проектов компактной жилищной застройки;

K_i - коэффициент стоимости проектов компактной жилищной застройки, реализуемых в i-м субъекте Российской Федерации;

Y_i - предельный уровень софинансирования расходного обязательства i-го субъекта Российской Федерации из федерального бюджета на очередной финансовый год (в процентах), определенный в соответствии с пунктом 13 Правил формирования, предоставления и распределения субсидий.

9. Коэффициент стоимости проектов компактной жилищной застройки, реализуемых в i-м субъекте Российской Федерации (K_i), определяется по формуле:

$$K_i = \frac{\sum_{i=1}^{кп} СТ_{ij}}{\sum_{i=1}^{p}\left(\sum_{j=1}^{кп} СТ_{ij}\right)},$$

где:

кп - количество проектов компактной жилищной застройки, реализуемых в соответствующем финансовом году, но не более предельного значения, определяемого Министерством сельского хозяйства Российской Федерации;

$СТ_{ij}$ - размер затрат на реализацию j-го проекта компактной жилищной застройки в соответствующем финансовом году в пределах общей стоимости j-го проекта компактной жилищной застройки, не превышающей предельного значения, определяемого Министерством сельского хозяйства Российской Федерации. В отношении субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, применяется повышающий коэффициент 2.

10. Размер субсидии, определяемый в соответствии с пунктом 8 настоящих Правил, на соответствующий финансовый год уточняется согласно заявкам.

В случае если при формировании проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период субъектом Российской Федерации до 1 августа текущего финансового года представлено в Министерство сельского хозяйства Российской Федерации обращение, содержащее информацию об отсутствии частичной или полной потребности в субсидии, невостребованная субсидия распределяется между бюджетами других субъектов Российской Федерации, имеющих право на получение субсидии в соответствии с настоящими Правилами.

11. Распределение субсидий между субъектами Российской Федерации утверждается федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год и плановый период.

12. Субсидия предоставляется на основании соглашения, подготавливаемого (формируемого) с применением государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами "Электронный бюджет" в соответствии с типовой формой, утвержденной Министерством финансов Российской Федерации.

Субъект Российской Федерации может увеличить объем бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение расходных обязательств субъекта Российской Федерации, в целях софинансирования которых предоставляется субсидия, в том числе в целях достижения значений показателей результативности использования субсидий, предусмотренных соглашением, что не влечет за собой обязательств по увеличению размера субсидии.

Адресное (пообъектное) распределение субсидий осуществляется в соответствии с методикой детализации мероприятия (укрупненного инвестиционного проекта) по обустройству объектами инженерной инфраструктуры и благоустройству площадок, расположенных на сельских территориях, под компактную жилищную застройку согласно приложению.

13. Орган исполнительной власти представляет в Министерство сельского хозяйства Российской Федерации сведения о ходе реализации проектов компактной жилищной застройки по форме и в срок, которые устанавливаются Министерством сельского хозяйства Российской Федерации.

14. Внесение в соглашение изменений, предусматривающих ухудшение значений показателей результативности использования субсидии и увеличение сроков реализации проектов компактной жилищной застройки, предусмотренных соглашением, не допускается, за исключением случаев, если выполнение условий предоставления субсидии оказалось невозможным вследствие обстоятельств непреодолимой силы, а также в случае сокращения размера субсидии (более чем на 20 процентов).

15. Перечисление субсидий осуществляется в установленном порядке на счета, открытые территориальным органам Федерального казначейства в учреждениях Центрального банка Российской Федерации для учета операций со средствами бюджетов субъектов Российской Федерации.

16. В случае если субъектом Российской Федерации по состоянию на 31 декабря года предоставления субсидии допущены нарушения обязательств, предусмотренных соглашением в соответствии с подпунктом "б" пункта 10 Правил формирования, предоставления и распределения субсидий, и до даты представления отчета о достижении значения показателя результативности использования субсидии, указанного в пункте 18 настоящих Правил, в соответствии с соглашением в году, следующем за годом предоставления субсидии, указанные нарушения не устранены, размер средств, подлежащих возврату из бюджета субъекта Российской Федерации в федеральный бюджет до 1 июня года, следующего за годом предоставления субсидии, рассчитывается в соответствии с пунктами 16 - 18 Правил формирования, предоставления и распределения субсидий.

17. Порядок и условия возврата средств из бюджетов субъектов Российской Федерации в федеральный бюджет в случае нарушения обязательств, предусмотренных соглашением, и их последующее использование установлены пунктами 16 - 20 Правил формирования, предоставления и распределения субсидий.

18. Эффективность использования субсидий оценивается ежегодно Министерством сельского хозяйства Российской Федерации на основе показателя результативности использования субсидии - количества реализованных проектов компактной жилищной застройки.

19. Оценка эффективности использования субсидии осуществляется путем сравнения фактически достигнутого значения показателя результативности использования субсидии за соответствующий год

со значением показателя результативности использования субсидии, предусмотренным соглашением.

20. В случае несоблюдения субъектом Российской Федерации условий предоставления субсидии, в том числе невозврата субъектом Российской Федерации средств в федеральный бюджет в порядке и на условиях, которые установлены Правилами формирования, предоставления и распределения субсидий, к нему применяются бюджетные меры принуждения, предусмотренные бюджетным законодательством Российской Федерации.

21. Ответственность за достоверность представляемых Министерству сельского хозяйства Российской Федерации сведений и соблюдение условий предоставления субсидий возлагается на органы исполнительной власти.

22. Контроль за соблюдением субъектами Российской Федерации условий предоставления субсидий осуществляется Министерством сельского хозяйства Российской Федерации и федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере.

_____

ПРИЛОЖЕНИЕ
к Правилам предоставления и распределения
субсидий из федерального бюджета
бюджетам субъектов Российской Федерации
на обустройство объектами инженерной
инфраструктуры и благоустройство
площадок, расположенных на сельских
территориях, под компактную
жилищную застройку

М Е Т О Д И К А

детализации мероприятия (укрупненного инвестиционного проекта) по обустройству объектами инженерной инфраструктуры и благоустройству площадок, расположенных на сельских территориях, под компактную жилищную застройку

1. В настоящей методике определяется детализация мероприятия (укрупненного инвестиционного проекта) по обустройству объектами инженерной инфраструктуры и благоустройству площадок, расположенных на сельских территориях, под компактную жилищную застройку (далее - компактная жилищная застройка, мероприятие), в целях реализации которого субъекту Российской Федерации предоставляется субсидия, предусмотренная Правилами предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на обустройство объектами инженерной инфраструктуры и благоустройство площадок, расположенных на сельских территориях, под компактную жилищную застройку (далее - субсидия).

2. Детализация мероприятия осуществляется посредством адресного (пообъектного) распределения бюджетных ассигнований, предусмотренных субъекту Российской Федерации федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год и плановый период на реализацию мероприятия, которое является приложением к соглашению о предоставлении субсидии, заключаемому Министерством сельского хозяйства Российской Федерации, до которого как получателя средств федерального бюджета доведены лимиты бюджетных

обязательств, с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

3. Адресное (пообъектное) распределение субсидий подлежит ежегодному уточнению в соответствии с утверждаемыми параметрами федерального бюджета.

4. Для осуществления детализации мероприятия орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченный высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, ежегодно одновременно с заявкой на предоставление субсидии (далее - заявка) представляет в Министерство сельского хозяйства Российской Федерации в устанавливаемые им сроки следующие документы:

а) реестр проектов компактной жилищной застройки, разработанных в соответствии с документами территориального планирования, в целях которых планируется предоставление субсидии, с указанием:

наименования объекта (проекта), местонахождения, мощности, сроков строительства и ввода в эксплуатацию, стоимости (предельной стоимости);

объема бюджетных ассигнований бюджета субъекта Российской Федерации и местных бюджетов на финансовое обеспечение расходных обязательств, в целях софинансирования которых предоставляется субсидия, в том числе на предоставление межбюджетных трансфертов местным бюджетам на реализацию мероприятий, а также объема бюджетных ассигнований, предусмотренных в местных бюджетах на финансовое обеспечение реализации мероприятий (справочно);

планируемого размера субсидии и уровня софинансирования расходного обязательства субъекта Российской Федерации, в целях софинансирования которого предоставляется субсидия;

информации о наличии положительного заключения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий, выполненных для подготовки такой проектной документации (в случае если проведение такой экспертизы в соответствии с законодательством Российской Федерации является обязательным), и положительного заключения о достоверности определения сметной стоимости объекта капитального строительства;

б) информация о выполнении условий предоставления и расходования субсидий;

в) паспорта проектов компактной жилищной застройки.

5. Заявка и документы, указанные в пункте 4 настоящей методики, оформляются и представляются по форме, устанавливаемой Министерством сельского хозяйства Российской Федерации.

_____

ПРИЛОЖЕНИЕ № 6
к государственной программе
Российской Федерации
"Комплексное развитие сельских
территорий"

П Р А В И Л А
предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию мероприятий, направленных на оказание содействия сельскохозяйственным товаропроизводителям в обеспечении квалифицированными специалистами

1. Настоящие Правила устанавливают порядок и условия предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию мероприятий, направленных на оказание содействия сельскохозяйственным товаропроизводителям (кроме граждан, ведущих личные подсобные хозяйства), осуществляющим деятельность на сельских территориях, в обеспечении квалифицированными специалистами (далее - субсидии).

2. Под сельскими территориями в настоящих Правилах понимаются сельские поселения или сельские поселения и межселенные территории, объединенные общей территорией в границах муниципального района, сельские населенные пункты, рабочие поселки, входящие в состав городских округов (за исключением городских округов, на территориях которых находятся административные центры субъектов Российской Федерации), городских поселений и внутригородских муниципальных образований г. Севастополя. Перечень таких сельских населенных пунктов и рабочих поселков на территории субъекта Российской Федерации определяется высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации или органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченным высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации (далее - орган исполнительной власти).

В указанное понятие не входят внутригородские муниципальные образования гг. Москвы и Санкт-Петербурга.

3. Субсидии предоставляются в целях оказания финансовой поддержки при исполнении расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при реализации мероприятий государственных программ субъектов Российской Федерации (подпрограмм государственных программ субъектов Российской Федерации), направленных на комплексное развитие сельских территорий, включающих мероприятия, направленные на оказание содействия сельскохозяйственным товаропроизводителям (кроме граждан, ведущих личные подсобные хозяйства), осуществляющим деятельность на сельских территориях, в обеспечении квалифицированными специалистами, предусматривающих:

а) возмещение индивидуальным предпринимателям и организациям независимо от их организационно-правовой формы, являющимся сельскохозяйственными товаропроизводителями (кроме граждан, ведущих личное подсобное хозяйство), осуществляющим деятельность на сельских территориях, до 30 процентов фактически понесенных в году предоставления субсидии затрат по заключенным с работниками, проходящими обучение в федеральных государственных образовательных организациях высшего образования, подведомственных Министерству сельского хозяйства Российской Федерации, ученическим договорам. При этом общий срок предоставления государственной поддержки в отношении каждого работника не должен превышать 60 месяцев;

б) возмещение индивидуальным предпринимателям и организациям независимо от их организационно-правовой формы, являющимся сельскохозяйственными товаропроизводителями (кроме граждан, ведущих личное подсобное хозяйство), осуществляющим свою деятельность на сельских территориях, до 30 процентов фактически понесенных в году предоставления субсидии затрат, связанных с оплатой труда и проживанием студентов, обучающихся в федеральных государственных образовательных организациях высшего образования, подведомственных Министерству сельского хозяйства Российской Федерации, привлеченных для прохождения производственной практики.

4. Субсидии предоставляются при соблюдении следующих условий:

а) наличие правовых актов субъекта Российской Федерации, утверждающих перечень мероприятий, в целях софинансирования которых

предоставляется субсидия, в соответствии с требованиями нормативных правовых актов Российской Федерации;

б) наличие в бюджете субъекта Российской Федерации бюджетных ассигнований на исполнение расходного обязательства субъекта Российской Федерации, софинансирование которого осуществляется из федерального бюджета, в объеме, необходимом для его исполнения, включающем размер планируемой к предоставлению из федерального бюджета субсидии, и порядка определения объемов указанных ассигнований, если иное не установлено актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации;

в) заключение между Министерством сельского хозяйства Российской Федерации и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации соглашения о предоставлении субсидии (далее - соглашение) в соответствии с пунктом 10 Правил формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2014 г. № 999 "О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации" (далее - Правила предоставления субсидий).

5. Критериями отбора субъектов Российской Федерации для предоставления субсидии являются:

а) наличие перечня сельскохозяйственных товаропроизводителей (кроме граждан, ведущих личное подсобное хозяйство), заключающих ученические договоры с работниками, обучающимися в федеральных государственных образовательных организациях высшего образования, подведомственных Министерству сельского хозяйства Российской Федерации, на очередной финансовый год и плановый период, форма которого устанавливается Министерством сельского хозяйства Российской Федерации;

б) наличие перечня сельскохозяйственных товаропроизводителей (кроме граждан, ведущих личное подсобное хозяйство), несущих затраты на оплату труда и проживание студентов, обучающихся в федеральных государственных образовательных организациях высшего образования, подведомственных Министерству сельского хозяйства Российской Федерации, привлеченных для прохождения производственной практики, на очередной финансовый год и плановый период, форма которого

устанавливается Министерством сельского хозяйства Российской Федерации;

в) наличие заявки на предоставление субсидии на очередной финансовый год и плановый период, форма которой устанавливается Министерством сельского хозяйства Российской Федерации (далее - заявка).

6. При распределении субсидий между субъектами Российской Федерации размер субсидии в очередном финансовом году не может превышать размер средств на исполнение в очередном финансовом году расходного обязательства субъекта Российской Федерации, в целях софинансирования которого предоставляется субсидия, с учетом предельного уровня софинансирования расходного обязательства субъекта Российской Федерации из федерального бюджета.

7. Субсидии предоставляются в пределах лимитов бюджетных обязательств, доведенных в установленном порядке до Министерства сельского хозяйства Российской Федерации как получателя средств федерального бюджета, на цели, указанные в пункте 3 настоящих Правил.

8. Размер субсидии, предоставляемой бюджету i-го субъекта Российской Федерации (S_i) в целях софинансирования реализации i-го мероприятия, указанного в подпункте "а" пункта 3 настоящих Правил, определяется по формуле:

$$S_i = S \times \frac{S_{iy} \times Y_i / 100}{\sum_{i=1}^{n_i} \left(S_{iy} \times Y_i / 100 \right)},$$

где:

S - общий объем бюджетных ассигнований на предоставление субсидий в целях софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации на реализацию мероприятия, указанного в подпункте "а" пункта 3 настоящих Правил, предусмотренных в федеральном законе о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период Министерству сельского хозяйства Российской Федерации (тыс. рублей);

S_{iy} - затраты сельскохозяйственных товаропроизводителей (кроме граждан, ведущих личное подсобное хозяйство) по заключенным ученическим договорам с работниками, обучающимися в федеральных государственных образовательных организациях высшего образования, подведомственных Министерству сельского хозяйства Российской Федерации, на очередной финансовый год и плановый период по данным,

представленным органом исполнительной власти i-го субъекта Российской Федерации (тыс. рублей);

n_i - количество субъектов Российской Федерации, представивших заявку на предоставление субсидии;

Y_i - предельный уровень софинансирования расходного обязательства i-го субъекта Российской Федерации из федерального бюджета на очередной финансовый год (процентов), определяемый в соответствии с пунктом 13 Правил предоставления субсидий.

9. Размер субсидии, предоставляемой бюджету i-го субъекта Российской Федерации (S_j) в целях софинансирования реализации j-го мероприятия, указанного в подпункте "б" пункта 3 настоящих Правил, определяется по формуле:

$$S_j = S \times \frac{S_{jpr} \times Y_j / 100}{\sum_{j=1}^{n_j} \left(S_{jpr} \times Y_j / 100 \right)},$$

где:

S - общий объем бюджетных ассигнований на предоставление субсидий в целях софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации на реализацию мероприятия, указанного в подпункте "б" пункта 3 настоящих Правил, предусмотренных в федеральном законе о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период Министерству сельского хозяйства Российской Федерации (тыс. рублей);

S_{jpr} - затраты сельскохозяйственных товаропроизводителей (кроме граждан, ведущих личное подсобное хозяйство), предоставляющих рабочие места для прохождения производственной практики студентов, обучающихся в федеральных государственных образовательных организациях высшего образования, подведомственных Министерству сельского хозяйства Российской Федерации, по данным, представленным органом исполнительной власти j-го субъекта Российской Федерации (тыс. рублей);

n_j - количество субъектов Российской Федерации, представивших заявку на предоставление субсидии;

Y_j - предельный уровень софинансирования расходного обязательства j-го субъекта Российской Федерации из федерального

бюджета на очередной финансовый год (процентов), определяемый в соответствии с пунктом 13 Правил предоставления субсидий.

10. Размер субсидии, определяемый в соответствии с пунктами 8 и 9 настоящих Правил, уточняется в соответствии с заявками.

В случае если размер субсидии, определяемый в соответствии с пунктами 8 и 9 настоящих Правил, больше запрашиваемого в заявке размера средств, размер субсидии подлежит сокращению до размера средств, указанного в заявке.

Высвобождающиеся средства перераспределяются между бюджетами субъектов Российской Федерации, имеющих право на получение субсидий в соответствии с настоящими Правилами, пропорционально размеру субсидий, определяемому в соответствии с пунктами 8 и 9 настоящих Правил.

В случае если при формировании проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период субъектом Российской Федерации до 1 августа текущего финансового года представлено в Министерство сельского хозяйства Российской Федерации обращение, содержащее информацию об отсутствии частичной или полной потребности в субсидии, невостребованная субсидия распределяется между бюджетами других субъектов Российской Федерации, имеющих право на получение субсидии в соответствии с настоящими Правилами.

10. Распределение (перераспределение) субсидий между субъектами Российской Федерации утверждается федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год и плановый период.

11. Субсидия предоставляется на основании соглашения, подготовленного (сформированного) с использованием государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами "Электронный бюджет" по типовой форме, утвержденной Министерством финансов Российской Федерации.

Субъект Российской Федерации может увеличить объем бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение своих расходных обязательств, в целях софинансирования которых бюджету субъекта Российской Федерации предоставляется субсидия, в том числе в целях достижения значений показателей результативности использования субсидий, установленных соглашением, что не повлечет за собой возникновения обязательств по увеличению размера субсидии.

12. Орган исполнительной власти представляет в Министерство сельского хозяйства Российской Федерации сведения о ходе реализации

мероприятий по оказанию содействия сельскохозяйственным товаропроизводителям, осуществляющим свою деятельность на сельских территориях, в обеспечении квалифицированными специалистами по форме и в срок, которые установлены Министерством.

13. Эффективность использования субсидий оценивается ежегодно Министерством сельского хозяйства Российской Федерации на основе следующих показателей результативности (результата) использования субсидии:

а) численность работников, обучающихся в федеральных государственных образовательных организациях высшего образования, подведомственных Министерству сельского хозяйства Российской Федерации, по ученическим договорам;

б) численность студентов, обучающихся в федеральных государственных образовательных организациях высшего образования, подведомственных Министерству сельского хозяйства Российской Федерации, привлеченных сельскохозяйственными товаропроизводителями для прохождения производственной практики.

14. В случае если субъектом Российской Федерации по состоянию на 31 декабря года предоставления субсидии допущены нарушения обязательств, предусмотренных соглашением в соответствии с подпунктом "б" пункта 10 Правил предоставления субсидий, и до дня представления отчета о достижении значения показателя результативности использования субсидии, указанного в пункте 13 настоящих Правил, в соответствии с соглашением в году, следующем за годом предоставления субсидии, указанные нарушения не устранены, размер средств, подлежащих возврату из бюджета субъекта Российской Федерации в федеральный бюджет до 1 июня года, следующего за годом предоставления субсидии, рассчитывается в соответствии с пунктами 16 - 18 Правил предоставления субсидий.

15. Перечисление субсидий осуществляется в установленном порядке на счета, открытые территориальным органам Федерального казначейства в учреждениях Центрального банка Российской Федерации для учета операций со средствами бюджетов субъектов Российской Федерации.

16. Освобождение субъектов Российской Федерации от применения мер ответственности, предусмотренных пунктом 14 настоящих Правил, а также возврат средств в федеральный бюджет осуществляются в соответствии с пунктом 20 Правил предоставления субсидий.

17. Ответственность за достоверность представляемых Министерству сельского хозяйства Российской Федерации сведений и соблюдение условий предоставления субсидий возлагается на органы исполнительной власти.

18. Контроль за соблюдением субъектами Российской Федерации условий предоставления субсидий осуществляется Министерством сельского хозяйства Российской Федерации и федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере.

_____

ПРИЛОЖЕНИЕ № 7
к государственной программе
Российской Федерации
"Комплексное развитие сельских
территорий"

П Р А В И Л А
предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию мероприятий по благоустройству сельских территорий

1. Настоящие Правила устанавливают порядок и условия предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию мероприятий по благоустройству сельских территорий (далее - субсидии).

2. Под сельскими территориями в настоящих Правилах понимаются сельские поселения или сельские поселения и межселенные территории, объединенные общей территорией в границах муниципального района, сельские населенные пункты, рабочие поселки, входящие в состав городских округов (за исключением городских округов, на территории которых находятся административные центры субъектов Российской Федерации), городских поселений и внутригородских муниципальных образований г. Севастополя. Перечень таких сельских населенных пунктов и рабочих поселков на территории субъекта Российской Федерации определяется высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации или органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченным высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации (далее - орган исполнительной власти).

В указанное понятие не входят внутригородские муниципальные образования гг. Москвы и Санкт-Петербурга.

3. Субсидии предоставляются в целях оказания финансовой поддержки при исполнении расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при реализации мероприятий государственных

программ субъектов Российской Федерации (подпрограмм государственных программ субъектов Российской Федерации), направленных на комплексное развитие сельских территорий, включающих мероприятия по предоставлению государственной поддержки органу местного самоуправления или органу территориального общественного самоуправления, расположенным на сельской территории субъекта Российской Федерации, на реализацию общественно значимых проектов по благоустройству сельских территорий (далее - проекты) по следующим направлениям:

а) создание и обустройство зон отдыха, спортивных и детских игровых площадок, площадок для занятия адаптивной физической культурой и адаптивным спортом для лиц с ограниченными возможностями здоровья;

б) организация освещения территории, включая архитектурную подсветку зданий, строений, сооружений, в том числе с использованием энергосберегающих технологий;

в) организация пешеходных коммуникаций, в том числе тротуаров, аллей, дорожек, тропинок;

г) обустройство территории в целях обеспечения беспрепятственного передвижения инвалидов и других маломобильных групп населения;

д) организация ливневых стоков;

е) обустройство общественных колодцев и водоразборных колонок;

ж) обустройство площадок накопления твердых коммунальных отходов;

з) сохранение и восстановление природных ландшафтов и историко-культурных памятников.

4. Размер государственной поддержки, предоставляемой органу местного самоуправления или органу территориального общественного самоуправления, расположенным на сельской территории субъекта Российской Федерации, по каждому из направлений, указанных в пункте 3 настоящих Правил, не превышает 2 млн. рублей и составляет не более 70 процентов общего объема финансового обеспечения реализации проекта. При этом не менее 30 процентов объема финансирования реализации проекта должно быть обеспечено за счет средств местного бюджета, а также за счет обязательного вклада граждан и (или) юридических лиц (индивидуальных предпринимателей) в различных формах, в том числе в форме денежных средств, трудового участия, предоставления помещений и технических средств. Размеры средств

местного бюджета, вклада граждан и (или) юридических лиц (индивидуальных предпринимателей) определяются органом исполнительной власти.

5. Работы, выполняемые в рамках проекта, должны быть завершены до 31 декабря года, в котором получена субсидия.

6. Субсидия предоставляется при соблюдении следующих условий:

а) наличие правового акта субъекта Российской Федерации, предусматривающего мероприятие, в целях софинансирования которого предоставляется субсидия, в соответствии с требованиями нормативных правовых актов Российской Федерации;

б) наличие в бюджете субъекта Российской Федерации бюджетных ассигнований на исполнение расходного обязательства субъекта Российской Федерации, софинансирование которого осуществляется из федерального бюджета, в объеме, необходимом для его исполнения, включающем размер планируемой к предоставлению из федерального бюджета субсидии, и порядка определения объемов указанных ассигнований, если иное не установлено актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации;

в) заключение соглашения между Министерством сельского хозяйства Российской Федерации и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации о предоставлении субсидии (далее - соглашение) в соответствии с пунктом 10 Правил формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2014 г. № 999 "О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации" (далее - Правила предоставления субсидий).

7. Субсидии предоставляются в пределах лимитов бюджетных обязательств, доведенных в установленном порядке до Министерства сельского хозяйства Российской Федерации как получателя средств федерального бюджета на цели, указанные в пункте 3 настоящих Правил.

8. Критериями отбора субъекта Российской Федерации для предоставления субсидии являются:

а) наличие перечня проектов на очередной финансовый год и плановый период, форма которого устанавливается Министерством сельского хозяйства Российской Федерации;

б) наличие заявки о предоставлении субсидии на очередной финансовый год и плановый период, форма которой устанавливается Министерством сельского хозяйства Российской Федерации (далее - заявка).

9. При распределении субсидий между бюджетами субъектов Российской Федерации размер субсидии, предоставляемой в очередном финансовом году, не может превышать размер средств на исполнение в очередном финансовом году расходного обязательства субъекта Российской Федерации, в целях софинансирования которого предоставляется субсидия, с учетом предельного уровня софинансирования расходного обязательства субъекта Российской Федерации из федерального бюджета.

10. Размер субсидии, предоставляемой бюджету i-го субъекта Российской Федерации на соответствующий финансовый год (C_i), определяется по формуле:

$$C_i = C_{мин} + \left(C - \sum_{i=1}^{n} C_{мин} \right) \times \frac{C_t П_i \times Y_i / 100}{\sum_{i=1}^{n} \left(C_t П_i \times Y_i / 100 \right)},$$

где:

$C_{мин}$ - минимальный размер субсидии бюджету i-го субъекта Российской Федерации, составляющий 500 тыс. рублей. В случае если размер средств федерального бюджета, предусмотренный заявкой, меньше минимального размера субсидии, субсидия предоставляется в размере, указанном в заявке;

C - объем бюджетных ассигнований, предусмотренных в федеральном бюджете на соответствующий финансовый год и плановый период Министерству сельского хозяйства Российской Федерации на предоставление субсидий на цели, указанные в пункте 3 настоящих Правил;

n - количество субъектов Российской Федерации, представивших заявки;

$C_t П_i$ - стоимость проектов на очередной финансовый год по данным, представленным органом исполнительной власти i-го субъекта Российской Федерации;

Y_i - предельный уровень софинансирования расходного обязательства i-го субъекта Российской Федерации из федерального

бюджета на очередной финансовый год (в процентах), определенный в соответствии с пунктом 13 Правил предоставления субсидий.

11. Размер субсидии, определяемый в соответствии с пунктом 10 настоящих Правил, уточняется согласно заявкам.

В случае если размер субсидии, определяемый в соответствии с пунктом 10 настоящих Правил, больше запрашиваемого в заявке размера средств, размер субсидии подлежит сокращению до размера средств, указанного в заявке.

Высвобождающиеся средства перераспределяются между бюджетами субъектов Российской Федерации, имеющих право на получение субсидий в соответствии с настоящими Правилами, пропорционально размеру субсидии, определяемому в соответствии с пунктом 10 настоящих Правил.

В случае если при формировании проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период субъектом Российской Федерации до 1 августа текущего финансового года представлено в Министерство сельского хозяйства Российской Федерации обращение, содержащее информацию об отсутствии потребности в субсидии в полном объеме или частично, невостребованная субсидия распределяется между бюджетами других субъектов Российской Федерации, имеющих право на получение субсидии в соответствии с настоящими Правилами.

12. Распределение субсидий между бюджетами субъектов Российской Федерации утверждается федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год и плановый период.

13. Субсидия предоставляется на основании соглашения, подготовленного (сформированного) с использованием государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами "Электронный бюджет" по типовой форме, утвержденной Министерством финансов Российской Федерации.

Субъект Российской Федерации может увеличить объем бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение расходных обязательств субъекта Российской Федерации, в целях софинансирования которых бюджету субъекта Российской Федерации предоставляется субсидия, в том числе в целях достижения значения показателя результативности использования субсидии, установленного соглашением, что не повлечет за собой возникновения обязательств по увеличению размера субсидии.

14. Орган исполнительной власти представляет в Министерство сельского хозяйства Российской Федерации сведения о ходе реализации мероприятий по благоустройству сельских территорий по форме и в срок, которые установлены Министерством сельского хозяйства Российской Федерации.

15. Перечисление субсидий осуществляется в установленном порядке на счета, открытые территориальным органам Федерального казначейства в учреждениях Центрального банка Российской Федерации для учета операций со средствами бюджетов субъектов Российской Федерации.

16. В случае если субъектом Российской Федерации по состоянию на 31 декабря года предоставления субсидии допущены нарушения обязательств, предусмотренных соглашением в соответствии с подпунктом "б" пункта 10 Правил предоставления субсидий, и до дня представления отчета о достижении значения показателя результативности использования субсидии, указанного в пункте 18 настоящих Правил, в соответствии с соглашением в году, следующем за годом предоставления субсидии, указанные нарушения не устранены, размер средств, подлежащих возврату из бюджета субъекта Российской Федерации в федеральный бюджет до 1 июня года, следующего за годом предоставления субсидии, рассчитывается в соответствии с пунктами 16 - 18 Правил предоставления субсидий.

17. Освобождение субъектов Российской Федерации от применения мер ответственности, предусмотренных пунктом 16 настоящих Правил, а также возврат средств из бюджета субъекта Российской Федерации в федеральный бюджет осуществляются в соответствии с пунктом 20 Правил предоставления субсидий.

18. Эффективность использования субсидий оценивается ежегодно Министерством сельского хозяйства Российской Федерации на основе показателя результативности использования субсидий - количества реализованных проектов.

19. Оценка эффективности использования субсидии производится путем сравнения фактически достигнутого значения показателя результативности использования субсидии за соответствующий год со значением показателя результативности использования субсидии, предусмотренным соглашением.

20. В случае нарушения субъектом Российской Федерации условий предоставления субсидии, а также невозврата субъектом Российской

Федерации средств в федеральный бюджет в соответствии с порядком и на условиях, которые установлены Правилами предоставления субсидий, к нему применяются бюджетные меры принуждения, предусмотренные бюджетным законодательством Российской Федерации.

21. Ответственность за достоверность представляемых в Министерство сельского хозяйства Российской Федерации сведений и соблюдение условий предоставления субсидии возлагается на орган исполнительной власти.

22. Контроль за соблюдением субъектами Российской Федерации условий предоставления субсидий осуществляется Министерством сельского хозяйства Российской Федерации и органами государственного финансового контроля.

_____

ПРИЛОЖЕНИЕ № 8
к государственной программе
Российской Федерации
"Комплексное развитие сельских
территорий"

П Р А В И Л А
предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на развитие инженерной инфраструктуры на сельских территориях

1. Настоящие Правила устанавливают порядок и условия предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на развитие инженерной инфраструктуры на сельских территориях, на которых реализуются инвестиционные проекты в сфере агропромышленного комплекса (далее - субсидии).

Под сельскими территориями в настоящих Правилах понимаются сельские поселения или сельские поселения и межселенные территории, объединенные общей территорией в границах муниципального района, сельские населенные пункты, рабочие поселки, входящие в состав городских округов (за исключением городских округов, на территории которых находятся административные центры субъектов Российской Федерации), городских поселений и внутригородских муниципальных образований г. Севастополя. Перечень таких сельских населенных пунктов и рабочих поселков на территории субъекта Российской Федерации определяется высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации или органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченным высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации (далее - орган исполнительной власти).

В указанное понятие не входят внутригородские муниципальные образования гг. Москвы и Санкт-Петербурга.

Понятие "инвестиционный проект в сфере агропромышленного комплекса" в настоящих Правилах означает осуществление сельскохозяйственным товаропроизводителем капитальных вложений, связанных со строительством (реконструкцией, модернизацией) объектов производства, переработки и реализации сельскохозяйственной продукции, приобретением сельскохозяйственных животных, техники и оборудования, в процессе которых создаются новые рабочие места. К "инвестиционным проектам в сфере агропромышленного комплекса" относятся проекты, реализованные в течение 3 лет, предшествующих году представления информации, указанной в подпункте "в" пункта 6 настоящих Правил, находящиеся на стадии реализации или подготовки к реализации в течение 2 лет, следующих за годом представления информации, указанной в подпункте "в" пункта 6 настоящих Правил.

2. Субсидии предоставляются в целях оказания финансовой поддержки при исполнении расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих в связи с реализацией государственных программ (подпрограмм) субъектов Российской Федерации и (или) с предоставлением соответствующих субсидий из бюджетов субъектов Российской Федерации в целях софинансирования расходных обязательств муниципальных образований, расположенных на территории субъекта Российской Федерации, предусматривающих следующие мероприятия:

а) развитие газификации (распределительные газовые сети) и водоснабжения (локальные водопроводы) на сельских территориях;

б) реализация проектов комплексного обустройства площадок под компактную жилищную застройку на сельских территориях (далее - проекты комплексной застройки), предусматривающих:

инженерную подготовку площадки под компактную жилищную застройку;

строительство и реконструкцию объектов социальной и культурной сферы (дошкольные образовательные и общеобразовательные организации, амбулаторно-поликлинические учреждения, фельдшерско-акушерские пункты, офисы врачей общей практики, учреждения культурно-досугового типа, спортивные сооружения и площадки);

обеспечение уличного освещения, строительство улично-дорожной сети, а также благоустройство (в том числе озеленение).

3. Дублирование предоставления субсидий, предусмотренных настоящими Правилами, с иными мероприятиями государственной поддержки в рамках реализации мероприятий государственной программы

Российской Федерации "Комплексное развитие сельских территорий" не допускается.

4. Субсидии предоставляются при соблюдении следующих условий:

а) наличие правовых актов субъекта Российской Федерации, утверждающих перечень мероприятий, в целях софинансирования которых предоставляются субсидии, в соответствии с требованиями нормативных правовых актов Российской Федерации;

б) наличие в бюджете субъекта Российской Федерации бюджетных ассигнований на исполнение расходного обязательства субъекта Российской Федерации, софинансирование которого осуществляется из федерального бюджета, в объеме, необходимом для его исполнения, включающем размер планируемой к предоставлению субсидии, и порядка определения объемов указанных ассигнований, если иное не установлено актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации;

в) заключение соглашения между Министерством сельского хозяйства Российской Федерации, до которого как получателя средств федерального бюджета доведены лимиты бюджетных обязательств на цели, указанные в пункте 2 настоящих Правил, и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации о предоставлении субсидии (далее - соглашение) в соответствии с пунктом 10 Правил формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2014 г. № 999 "О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации" (далее - Правила предоставления субсидий).

5. Субсидии предоставляются бюджетам субъектов Российской Федерации в 2020 - 2021 годах в пределах лимитов бюджетных обязательств, доведенных в установленном порядке до Министерства сельского хозяйства Российской Федерации как получателя средств федерального бюджета на цели, указанные в пункте 2 настоящих Правил.

6. Критериями отбора субъектов Российской Федерации для предоставления субсидии является наличие:

а) реестра объектов инженерного обустройства на сельских территориях и проектов комплексной застройки, размещенных вблизи с созданными (создающимися) объектами агропромышленного комплекса,

в соответствии с документами территориального планирования, форма которого устанавливается Министерством сельского хозяйства Российской Федерации (далее - реестр). В реестр в первую очередь включаются объекты незавершенного строительства и незавершенные проекты, начатые в предыдущие годы в рамках указанных в пункте 2 настоящих Правил мероприятий Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июля 2012 г. № 717 "О Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия";

б) заявки на предоставление субсидии на очередной финансовый год и плановый период, форма которой устанавливается Министерством сельского хозяйства Российской Федерации (далее - заявка);

в) информации об инвестиционных проектах в сфере агропромышленного комплекса на сельских территориях субъекта Российской Федерации, на которых планируется реализация мероприятий, указанных в пункте 2 настоящих Правил. Форма указанной информации устанавливается Министерством сельского хозяйства Российской Федерации.

7. При распределении субсидий между бюджетами субъектов Российской Федерации размер субсидии бюджету субъекта Российской Федерации в финансовом году не может превышать размер средств на исполнение в очередном финансовом году расходного обязательства субъекта Российской Федерации, в целях софинансирования которого предоставляется субсидия, с учетом предельного уровня софинансирования расходного обязательства субъекта Российской Федерации из федерального бюджета.

8. Размер субсидии бюджету i-го субъекта Российской Федерации в целях софинансирования реализации j-го мероприятия, указанного в подпункте "а" пункта 2 настоящих Правил (C_{ij}), определяется по формуле:

$$C_{ij} = V_{минij} + \left(V_{фбj} - \sum_{i=1}^{m} V_{минij} \right) \times \frac{K_{обij} \times \frac{Y_i}{100}}{\sum_{i=1}^{m} \left(K_{обij} \times \frac{Y_i}{100} \right)},$$

где:

$V_{минij}$ - минимальный размер субсидии, предоставляемой бюджету i-го субъекта Российской Федерации в целях софинансирования реализации j-го мероприятия, составляет на развитие газификации 1,5 млн. рублей и на развитие водоснабжения - 2,4 млн. рублей. В случае если размер средств федерального бюджета, предусмотренный заявкой, меньше минимального размера субсидии, субсидия предоставляется в размере, указанном в заявке;

$V_{фбj}$ - объем бюджетных ассигнований, предусмотренных федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период Министерству сельского хозяйства Российской Федерации на предоставление субсидий в целях софинансирования реализации j-го мероприятия, указанного в подпункте "а" пункта 2 настоящих Правил;

m - количество субъектов Российской Федерации, представивших заявки, которые предусматривают j-е мероприятие;

$K_{обij}$ - коэффициент отклонения уровня обеспеченности i-го субъекта Российской Федерации объектами инженерного обустройства по j-му мероприятию от среднего по сельским территориям Российской Федерации уровня.

В отношении субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа (для мероприятий, указанных в подпункте "а" пункта 2 настоящих Правил), применяется повышающий коэффициент 2.

В отношении субъектов Российской Федерации, расположенных на территории Нечерноземной зоны (для мероприятия по развитию газификации), применяется повышающий коэффициент 2. В случае если уровень обеспеченности i-го субъекта Российской Федерации объектами инженерного обустройства по указанному мероприятию больше среднего по сельским территориям Российской Федерации уровня обеспеченности объектами инженерного обустройства по этому мероприятию, повышающий коэффициент не применяется;

Yi - предельный уровень софинансирования расходного обязательства i-го субъекта Российской Федерации из федерального бюджета на очередной финансовый год (в процентах), определяемый в соответствии с пунктом 13 Правил предоставления субсидий.

9. Коэффициент отклонения уровня обеспеченности i-го субъекта Российской Федерации объектами инженерного обустройства

по j-му мероприятию от среднего по сельским территориям Российской Федерации уровня ($К_{обij}$) определяется по формуле:

$$К_{обij} = 1 - \frac{У_{обi} - У_{об_{РФ}}}{У_{об_{РФ}}},$$

где:

$У_{обi}$ - уровень обеспеченности i-го субъекта Российской Федерации объектами инженерного обустройства по j-му мероприятию;

$У_{об_{РФ}}$ - уровень обеспеченности объектами инженерного обустройства по j-му мероприятию на сельских территориях в среднем по Российской Федерации.

При определении уровня обеспеченности объектами инженерного обустройства в отношении мероприятий, указанных в подпункте "а" пункта 2 настоящих Правил, используются следующие показатели, рассчитанные на основании данных ведомственной отчетности, форма которой устанавливается Министерством сельского хозяйства Российской Федерации, на последнюю отчетную дату:

уровень газификации домов (квартир) сетевым газом на сельских территориях;

уровень обеспеченности сельского населения питьевой водой.

В случае если уровень обеспеченности i-го субъекта Российской Федерации объектами инженерного обустройства по j-му мероприятию в 2 раза и более больше среднего по сельским территориям Российской Федерации уровня обеспеченности объектами инженерного обустройства по j-му мероприятию, в формуле, указанной в пункте 8 настоящих Правил, для i-го субъекта Российской Федерации применяется наименьшее значение коэффициента отклонения указанного уровня по субъектам Российской Федерации, участвующим в распределении субсидий в рамках настоящих Правил.

10. Размер субсидии бюджету i-го субъекта Российской Федерации в целях софинансирования реализации мероприятия, указанного в подпункте "б" пункта 2 настоящих Правил ($С_{ki}$), определяется по формуле:

$$С_{ki} = О_{мин} + \left(О_{фб} - \sum_{i=1}^{p} О_{мин} \right) \times \frac{К_i \times У_i / 100}{\sum_{i=1}^{p} (К_i \times У_i / 100)},$$

где:

$О_{мин}$ - минимальный размер субсидии бюджету i-го субъекта Российской Федерации, составляющий 5,5 млн. рублей;

$О_{фб}$ - объем бюджетных ассигнований, предусмотренных федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период Министерству сельского хозяйства Российской Федерации в целях софинансирования реализации мероприятия, указанного в подпункте "б" пункта 2 настоящих Правил. В случае если размер средств федерального бюджета, указанный в заявке, меньше минимального размера субсидии, субсидия предоставляется в размере, указанном в заявке;

р - количество субъектов Российской Федерации, представивших заявки, которые предусматривают мероприятие, указанное в подпункте "б" пункта 2 настоящих Правил;

K_i - коэффициент стоимости проектов комплексной застройки i-го субъекта Российской Федерации.

11. Коэффициент стоимости проектов комплексной застройки i-го субъекта Российской Федерации (K_i) определяется по формуле:

$$K_i = \frac{\sum_{i=1}^{кп} СТ_{ij}}{\sum_{i=1}^{p}\left(\sum_{j=1}^{кп} СТ_{ij}\right)},$$

где:

кп - количество проектов комплексной застройки, но не более предельного значения, определяемого Министерством сельского хозяйства Российской Федерации;

$СТ_{ij}$ - объем затрат на реализацию j-го проекта комплексной застройки в соответствующем финансовом году в пределах общей стоимости проекта, не превышающей предельного значения, определяемого Министерством сельского хозяйства Российской Федерации. В отношении субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, применяется повышающий коэффициент 2.

12. Размер субсидии, определяемый в соответствии с пунктами 8 и 10 настоящих Правил, на соответствующий финансовый год уточняется согласно заявкам.

В случае если размер субсидии, определяемый в соответствии с пунктами 8 и 10 настоящих Правил, больше запрашиваемого в заявке размера средств, размер субсидии подлежит сокращению до размера средств, указанного в заявке. Высвобождающиеся средства перераспределяются между субъектами Российской Федерации, имеющими право на получение субсидий в соответствии с настоящими Правилами, пропорционально размеру субсидий, определяемому в соответствии с пунктами 9 и 11 настоящих Правил.

В случае если при формировании проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период субъектом Российской Федерации до 1 августа текущего финансового года представлено в Министерство сельского хозяйства Российской Федерации обращение, содержащее информацию об отсутствии частичной или полной потребности в субсидии, невостребованная субсидия распределяется между бюджетами других субъектов Российской Федерации, имеющих право на получение субсидии в соответствии с настоящими Правилами.

13. Распределение субсидий между субъектами Российской Федерации утверждается федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год и плановый период.

14. Субсидия предоставляется на основании соглашения, подготавливаемого (формируемого) с применением государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами "Электронный бюджет" по типовой форме, утвержденной Министерством финансов Российской Федерации.

Субъект Российской Федерации может увеличить объем бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение расходных обязательств субъекта Российской Федерации, в целях софинансирования которых из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации предоставляется субсидия, в том числе в целях достижения значений показателей результативности использования субсидий, предусмотренных соглашением, что не влечет за собой обязательств по увеличению размера субсидии.

В соглашении могут устанавливаться различные уровни софинансирования расходных обязательств субъекта Российской Федерации из федерального бюджета, связанных с реализацией мероприятий и (или) строительством и реконструкцией объектов, которые предусмотрены пунктом 2 настоящих Правил.

Адресное (пообъектное) распределение субсидий осуществляется в соответствии с методикой детализации мероприятий (укрупненных инвестиционных проектов) по развитию инженерной инфраструктуры на сельских территориях согласно приложению.

15. Орган исполнительной власти представляет в Министерство сельского хозяйства Российской Федерации сведения о ходе реализации мероприятий, указанных в пункте 2 настоящих Правил, по форме и в срок, которые устанавливаются Министерством сельского хозяйства Российской Федерации.

16. Внесение в соглашение изменений, предусматривающих ухудшение значений показателей результативности использования субсидии и увеличение сроков реализации предусмотренных соглашением мероприятий, не допускается, за исключением случаев, если выполнение условий предоставления субсидии оказалось невозможным вследствие обстоятельств непреодолимой силы, а также в случае сокращения размера субсидии (более чем на 20 процентов).

17. Перечисление субсидий осуществляется в установленном порядке на счета, открытые территориальным органам Федерального казначейства в учреждениях Центрального банка Российской Федерации для учета операций со средствами бюджетов субъектов Российской Федерации.

18. Порядок и условия возврата средств из бюджетов субъектов Российской Федерации в федеральный бюджет в случае нарушения обязательств, предусмотренных соглашением, и их последующее использование установлены пунктами 16 - 20 Правил предоставления субсидий.

19. Эффективность использования субсидий оценивается ежегодно Министерством сельского хозяйства Российской Федерации на основе следующих показателей результативности использования субсидии:

а) ввод в действие объектов инженерного обустройства в рамках ведомственного проекта "Развитие инженерной инфраструктуры на сельских территориях":

распределительных газовых сетей;

локальных водопроводов;

б) количество населенных пунктов, расположенных на сельских территориях, в которых реализованы проекты комплексной застройки. Проект комплексной застройки считается реализованным при завершении строительства и вводе в действие объектов, входящих в состав проекта.

20. Оценка эффективности использования субсидий осуществляется путем сравнения фактически достигнутых значений показателей результативности использования субсидий за соответствующий год со значениями показателей результативности использования субсидий, предусмотренными соглашениями.

21. В случае нарушения субъектом Российской Федерации условий предоставления субсидии, в том числе невозврата субъектом Российской Федерации средств в федеральный бюджет в порядке и на условиях, которые установлены Правилами предоставления субсидий, к нему применяются бюджетные меры принуждения, предусмотренные бюджетным законодательством Российской Федерации.

22. Ответственность за достоверность представляемых Министерству сельского хозяйства Российской Федерации сведений и соблюдение условий предоставления субсидий возлагается на органы исполнительной власти.

23. Контроль за соблюдением субъектами Российской Федерации условий предоставления субсидий осуществляется Министерством сельского хозяйства Российской Федерации и федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере.

_____

ПРИЛОЖЕНИЕ
к Правилам предоставления
и распределения субсидий
из федерального бюджета бюджетам
субъектов Российской Федерации
на развитие инженерной инфраструктуры
на сельских территориях

М Е Т О Д И К А

детализации мероприятий (укрупненных инвестиционных проектов) по развитию инженерной инфраструктуры на сельских территориях

1. В настоящей методике определяется детализация следующих мероприятий (укрупненных инвестиционных проектов), реализуемых в рамках ведомственного проекта "Развитие инженерной инфраструктуры на сельских территориях" направления (подпрограммы) "Создание и развитие инфраструктуры на сельских территориях" государственной программы Российской Федерации "Комплексное развитие сельских территорий" (далее - Программа):

а) развитие газификации на сельских территориях;

б) развитие водоснабжения на сельских территориях;

в) реализация проектов комплексного обустройства площадок под компактную жилищную застройку на сельских территориях (далее - проекты комплексной застройки).

2. Детализация мероприятий, указанных в пункте 1 настоящей методики (далее - мероприятия), осуществляется посредством адресного (пообъектного) распределения бюджетных ассигнований, предусмотренных субъекту Российской Федерации федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год и плановый период на реализацию мероприятий, которое является приложением к соглашению о предоставлении субсидии из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации, заключаемому между Министерством сельского хозяйства Российской Федерации, до которого как получателя средств федерального бюджета доведены лимиты бюджетных обязательств на предоставление субсидий, и высшим

исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

3. Адресное (пообъектное) распределение субсидий подлежит ежегодному уточнению в соответствии с утверждаемыми параметрами федерального бюджета.

Детализация мероприятий осуществляется с учетом необходимости завершения строительства объектов, начатых в предыдущие годы в рамках реализации мероприятий Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июля 2012 г. № 717 "О Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия", и достижения целевых индикаторов и показателей Программы.

4. Для осуществления детализации мероприятий орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченный высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, ежегодно одновременно с заявкой на предоставление субсидий (далее - заявка) представляет Министерству сельского хозяйства Российской Федерации в устанавливаемые им сроки следующие документы:

а) реестры объектов инженерного обустройства на сельских территориях и проекты комплексной застройки, в целях софинансирования которых планируется предоставление субсидии, с указанием:

наименования объекта (проекта), местонахождения, мощности, сроков строительства и ввода в эксплуатацию, стоимости (предельной стоимости);

объема соответствующих бюджетных ассигнований бюджета субъекта Российской Федерации и местных бюджетов на финансовое обеспечение расходных обязательств, в целях софинансирования которых предоставляется субсидия, в том числе на предоставление межбюджетных трансфертов местным бюджетам на реализацию мероприятий, а также объема бюджетных ассигнований, предусмотренных в местных бюджетах на финансовое обеспечение реализации мероприятий (справочно);

объема субсидии, планируемого к предоставлению из федерального бюджета, и уровня софинансирования расходного обязательства субъекта Российской Федерации;

информации о наличии положительного заключения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий, выполненных для подготовки такой проектной документации (в случае если проведение такой экспертизы в соответствии с законодательством Российской Федерации является обязательным), и положительного заключения о достоверности определения сметной стоимости объекта капитального строительства;

б) информацию об инвестиционных проектах в сфере агропромышленного комплекса, предусмотренную подпунктом "в" пункта 6 Правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на развитие инженерной инфраструктуры на сельских территориях, приведенных в приложении № 8 к Программе;

в) информацию о выполнении условий предоставления и расходования субсидий, предусмотренных пунктом 4 Правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на развитие инженерной инфраструктуры на сельских территориях, приведенных в приложении № 8 к Программе;

г) паспорт проекта комплексной застройки (для мероприятия, указанного в подпункте "в" пункта 1 настоящей методики).

5. Заявка и документы, указанные в подпунктах "а", "б" и "г" пункта 4 настоящей методики, оформляются и представляются по формам, устанавливаемым Министерством сельского хозяйства Российской Федерации.

_____

ПРИЛОЖЕНИЕ № 9
к государственной программе
Российской Федерации
"Комплексное развитие сельских
территорий"

П Р А В И Л А
предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на развитие транспортной инфраструктуры на сельских территориях

1. Настоящие Правила устанавливают порядок и условия предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на развитие транспортной инфраструктуры на сельских территориях (далее - субсидии).

Под сельскими территориями в настоящих Правилах понимаются сельские поселения или сельские поселения и межселенные территории, объединенные общей территорией в границах муниципального района, сельские населенные пункты, рабочие поселки, входящие в состав городских округов (за исключением городских округов, на территориях которых находятся административные центры субъектов Российской Федерации), городских поселений и внутригородских муниципальных образований г. Севастополя. Перечень таких сельских населенных пунктов и рабочих поселков на территории субъекта Российской Федерации определяется высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации или органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченным высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации (далее - орган исполнительной власти). В указанное понятие не входят внутригородские муниципальные образования гг. Москвы и Санкт-Петербурга.

2. Субсидии предоставляются в целях оказания финансовой поддержки при исполнении расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих в связи с реализацией государственных программ субъектов Российской Федерации (подпрограмм

государственных программ субъектов Российской Федерации) и (или) с предоставлением соответствующих субсидий из бюджетов субъектов Российской Федерации в целях софинансирования расходных обязательств муниципальных образований, расположенных на территории субъекта Российской Федерации, предусматривающих мероприятие по строительству и реконструкции автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, ведущих от сети автомобильных дорог общего пользования к общественно значимым объектам населенных пунктов, расположенных на сельских территориях, объектам производства и переработки продукции (далее - автомобильные дороги).

К общественно значимым объектам сельских населенных пунктов относятся расположенные в сельском населенном пункте здания (строения, сооружения), в которых размещены обособленные подразделения организаций почтовой связи, органы государственной власти или органы местного самоуправления, школы, детские сады, больницы, поликлиники, фельдшерско-акушерские пункты или офисы врачей общей практики, учреждения культурно-досугового типа или объекты культурного наследия, здания (строения, сооружения) автобусных и железнодорожных вокзалов (станций), речных вокзалов (портов), а также железнодорожные платформы, пассажирские причалы на внутреннем водном транспорте и объекты торговли. Приоритетность общественно значимых объектов сельских населенных пунктов определяется высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

К объектам производства и переработки продукции в настоящих Правилах относятся объекты капитального строительства, используемые или планируемые к использованию для производства, хранения и переработки продукции всех отраслей экономики, введенные в эксплуатацию или планируемые к вводу в эксплуатацию в году предоставления субсидии, построенные (реконструированные, модернизированные) на сельских территориях.

3. Дублирование предоставления субсидий, предусмотренных настоящими Правилами, с иными мероприятиями государственной поддержки в рамках реализации мероприятий государственной программы Российской Федерации "Комплексное развитие сельских территорий" не допускается.

4. Субсидии предоставляются при соблюдении следующих условий:

а) наличие правовых актов субъекта Российской Федерации, утверждающих перечень мероприятий, в целях софинансирования которых

предоставляются субсидии, в соответствии с требованиями нормативных правовых актов Российской Федерации;

б) наличие в бюджете субъекта Российской Федерации бюджетных ассигнований на исполнение расходного обязательства субъекта Российской Федерации, софинансирование которого осуществляется из федерального бюджета, в объеме, необходимом для его исполнения, включающем размер планируемой к предоставлению субсидии, и порядка определения объемов указанных ассигнований, если иное не установлено актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации;

в) заключение соглашения между Федеральным дорожным агентством, до которого как получателя средств федерального бюджета доведены лимиты бюджетных обязательств на цели, указанные в пункте 2 настоящих Правил, и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации о предоставлении субсидии (далее - соглашение) в соответствии с пунктом 10 Правил формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2014 г. № 999 "О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации" (далее - Правила предоставления субсидий).

5. Субсидии предоставляются бюджетам субъектов Российской Федерации в пределах лимитов бюджетных обязательств, доведенных в установленном порядке до Федерального дорожного агентства как получателя средств федерального бюджета на цели, указанные в пункте 2 настоящих Правил.

6. Критерием отбора субъекта Российской Федерации для предоставления субсидии является наличие заявки на предоставление субсидии на очередной финансовый год и плановый период, форма которой устанавливается Федеральным дорожным агентством (далее - заявка). Заявка представляется в Федеральное дорожное агентство до 20 июля года, предшествующего году предоставления субсидии (с сопроводительным письмом (в произвольной форме) за подписью руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации на имя руководителя Федерального дорожного агентства), с приложением к ней следующих материалов:

а) перечень объектов строительства и (или) реконструкции автомобильных дорог, в целях софинансирования которых планируется

предоставление субсидии (далее - объекты строительства (реконструкции) автомобильных дорог), с указанием:

информации, содержащей наименование объекта строительства (реконструкции) автомобильных дорог, мощность, срок строительства (реконструкции) и срок ввода его в эксплуатацию, сметную (в ценах года утверждения проектной документации) или предполагаемую (предельную) стоимость строительства (реконструкции) такого объекта;

информации об объеме бюджетных ассигнований бюджета субъекта Российской Федерации и местных бюджетов на финансовое обеспечение расходных обязательств, в целях софинансирования которых предоставляется субсидия, в том числе на предоставление межбюджетных трансфертов местным бюджетам на реализацию мероприятия, указанного в пункте 2 настоящих Правил, а также объема бюджетных ассигнований, предусмотренных в местных бюджетах на финансовое обеспечение реализации такого мероприятия (справочно);

информации об объеме субсидии, планируемой к предоставлению из федерального бюджета с учетом предельного уровня софинансирования расходного обязательства субъекта Российской Федерации из федерального бюджета на очередной финансовый год, определяемого в соответствии с пунктом 13 Правил предоставления субсидий;

б) заверенные уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации:

пояснительная записка с обоснованием необходимости включения конкретных объектов строительства (реконструкции) автомобильных дорог;

карта-схема расположения объектов строительства (реконструкции) автомобильных дорог с географической привязкой к общественно значимым объектам сельских населенных пунктов и (или) объектам производства и переработки продукции;

копия акта об утверждении проектной документации с указанием стоимости и основных характеристик объектов строительства (реконструкции) автомобильных дорог. В случае отсутствия утвержденной проектно-сметной документации на день подачи заявки высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации направляет обращение о том, что проектно-сметная документация будет получена в году, предшествующем году предоставления субсидии (с приложением подтверждающих документов и материалов);

копии положительных заключений государственной экспертизы (при наличии);

в) в случае если объект производства и переработки продукции на день подачи заявки не введен в эксплуатацию, представляются:

обращение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, содержащее обязательство субъекта Российской Федерации по вводу в эксплуатацию объекта производства и переработки продукции в году предоставления субсидии (в произвольной форме);

заверенная уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации копия контракта на проведение работ по строительству (реконструкции, модернизации) объекта производства и переработки продукции с приложением графика выполнения работ к контракту, подтверждающего, что уровень технической готовности объекта производства и переработки продукции на день подачи заявки составляет не менее 50 процентов.

7. При распределении субсидий между бюджетами субъектов Российской Федерации размер субсидии бюджету субъекта Российской Федерации в финансовом году не может превышать размер средств на исполнение в очередном финансовом году расходного обязательства субъекта Российской Федерации, в целях софинансирования которого предоставляется субсидия, с учетом предельного уровня софинансирования расходного обязательства субъекта Российской Федерации из федерального бюджета.

8. Размер субсидии бюджету i-го субъекта Российской Федерации в целях софинансирования реализации мероприятия, указанного в пункте 2 настоящих Правил ($С_{di}$), определяется по формуле:

$$С_{di} = С_{мини} + \left(V_{фб} - \sum_{i=1}^{s} С_{мини} \right) \times \frac{ДСНП_i}{\sum_{i=1}^{s} (ДСНП_i)},$$

где:

$С_{мини}$ - минимальный размер субсидии бюджету i-го субъекта Российской Федерации на соответствующий финансовый год;

$V_{фб}$ - объем бюджетных ассигнований, предусмотренных Федеральному дорожному агентству федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в целях софинансирования реализации мероприятия, указанного в пункте 2 настоящих Правил;

$ДСНП_i$ - доля сельских населенных пунктов в i-м субъекте Российской Федерации, не имеющих связи по автомобильным дорогам с

сетью автомобильных дорог общего пользования, в общем количестве сельских населенных пунктов Российской Федерации, не имеющих связи по автомобильным дорогам с сетью автомобильных дорог общего пользования, определяемая на основании данных Федеральной службы государственной статистики и форм федерального статистического наблюдения на последнюю отчетную дату;

s - количество субъектов Российской Федерации, представивших заявки, связанные с реализацией мероприятия, указанного в пункте 2 настоящих Правил.

9. Минимальный размер субсидии бюджету i-го субъекта Российской Федерации на соответствующий финансовый год ($С_{мини}$) определяется по формуле:

$$С_{мини} = 3 \times Н_{кмi},$$

где:

3 - средняя протяженность одного дорожного объекта строительства (реконструкции) за 4-летний период реализации мероприятия, указанного в пункте 2 настоящих Правил (километров);

$Н_{кмi}$ - норматив субсидии бюджету i-го субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период.

10. Норматив субсидии бюджету i-го субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период ($Н_{кмi}$) определяется по формуле:

$$Н_{кмi} = Н_{км} \times К_{терриi},$$

где:

$Н_{км}$ - норматив субсидии на строительство (реконструкцию) 1 километра автомобильной дороги, принятый равным 10 млн. рублей на 2014 год, в последующие годы рассчитываемый с применением индексов-дефляторов инвестиций в основной капитал, разработанных Министерством экономического развития Российской Федерации для прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на соответствующий финансовый год и среднесрочную перспективу в целях софинансирования реализации мероприятия, указанного в пункте 2 настоящих Правил;

$К_{терриi}$ - коэффициент, учитывающий дифференциацию стоимости строительства (реконструкции) 1 километра автомобильных дорог по

федеральным округам. В отношении Республики Крым и г. Севастополя, а также субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, применяется повышающий коэффициент 2,98. Для субъектов Российской Федерации, входящих в состав Северо-Западного федерального округа, устанавливается повышающий коэффициент 2,08, для субъектов Российской Федерации, входящих в состав Уральского федерального округа, - 1,78, для субъектов Российской Федерации, входящих в состав Сибирского федерального округа, - 1,69, для субъектов Российской Федерации, входящих в состав Приволжского федерального округа, - 1,39, для субъектов Российской Федерации, входящих в состав Центрального федерального округа, - 1,34, для субъектов Российской Федерации, входящих в состав Южного федерального округа, - 1,18, для субъектов Российской Федерации, входящих в состав Северо-Кавказского федерального округа, - 1.

11. Доля сельских населенных пунктов в i-м субъекте Российской Федерации, не имеющих связи по автомобильным дорогам с сетью автомобильных дорог общего пользования, в общем количестве сельских населенных пунктов Российской Федерации, не имеющих связи по автомобильным дорогам с сетью автомобильных дорог общего пользования, определяемая на основании данных Федеральной службы государственной статистики и форм федерального статистического наблюдения на последнюю отчетную дату ($ДСНП_i$), определяется по формуле:

$$ДСНП_i = \frac{СНП_i}{СНП_{рф}},$$

где:

$СНП_i$ - количество сельских населенных пунктов i-го субъекта Российской Федерации, не имеющих связи по автомобильным дорогам с сетью автомобильных дорог общего пользования, определяемое на основании данных Федеральной службы государственной статистики и форм федерального статистического наблюдения на последнюю отчетную дату;

$СНП_{РФ}$ - количество сельских населенных пунктов Российской Федерации, не имеющих связи по автомобильным дорогам с сетью автомобильных дорог общего пользования, определяемое на основании данных Федеральной службы государственной статистики и форм федерального статистического наблюдения на последнюю отчетную дату.

12. Целевой индикатор мероприятия, указанного в пункте 2 настоящих Правил, используемый при расчете субъектом Российской Федерации минимальной протяженности подлежащих строительству и (или) реконструкции автомобильных дорог в результате реализации такого мероприятия в i-м субъекте Российской Федерации (километров) (R_i), определяется по формуле:

$$R_i = \frac{V_{фбi}}{H_{кмi}},$$

где $V_{фбi}$ - объем бюджетных ассигнований, предусмотренных федеральным бюджетом на соответствующий финансовый год i-му субъекту Российской Федерации.

13. Размер субсидии, определяемый в соответствии с пунктом 8 настоящих Правил, на соответствующий финансовый год, уточняется согласно заявкам. В случае если размер субсидии, определяемый в соответствии с пунктом 8 настоящих Правил, больше запрашиваемого в заявке размера средств, размер субсидии подлежит сокращению до размера средств, указанного в заявке. Высвобождающиеся средства перераспределяются между субъектами Российской Федерации, имеющими право на получение субсидий в соответствии с настоящими Правилами, пропорционально размеру субсидий, определяемому в соответствии с пунктом 8 настоящих Правил.

В случае если при формировании проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период субъектом Российской Федерации до 1 августа текущего финансового года представлено в Федеральное дорожное агентство обращение, содержащее информацию об отсутствии частичной или полной потребности в субсидии, невостребованная субсидия распределяется между бюджетами других субъектов Российской Федерации, имеющих право на получение субсидии в соответствии с настоящими Правилами.

14. Распределение субсидий между субъектами Российской Федерации утверждается федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год и плановый период.

15. Субсидия предоставляется на основании соглашения, подготавливаемого (формируемого) с применением государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами "Электронный бюджет" по типовой форме, утвержденной Министерством финансов Российской Федерации.

Субъект Российской Федерации может увеличить объем бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение расходных обязательств субъекта Российской Федерации, в целях софинансирования которых из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации предоставляется субсидия, в том числе с учетом достижения значения показателя результативности использования субсидии, предусмотренного соглашением, что не влечет за собой обязательств по увеличению размера субсидии.

В соглашении могут устанавливаться различные уровни софинансирования расходных обязательств субъекта Российской Федерации из федерального бюджета по отдельным объектам строительства (реконструкции) автомобильных дорог.

Адресное (пообъектное) распределение субсидий осуществляется в соответствии с методикой детализации мероприятия (укрупненного инвестиционного проекта) по развитию транспортной инфраструктуры на сельских территориях согласно приложению.

Включение объекта строительства (реконструкции) автомобильных дорог в адресное (пообъектное) распределение субсидий начиная с 2021 года осуществляется при условии его соответствия критериям, установленным Министерством сельского хозяйства Российской Федерации.

16. Орган исполнительной власти представляет Федеральному дорожному агентству копии разрешений на ввод объектов строительства (реконструкции) автомобильных дорог в эксплуатацию с приложением пояснительной записки, которая в случае недостижения значения показателя результативности использования субсидии, установленного соглашением, должна отражать информацию о технической готовности и причинах не ввода в эксплуатацию по каждому объекту строительства (реконструкции) автомобильных дорог, реализация которых предусмотрена соглашением, не позднее последнего рабочего дня года реализации мероприятия, указанного в пункте 2 настоящих Правил, в рамках соглашения.

17. Внесение в соглашение изменений, предусматривающих ухудшение значения показателя результативности использования субсидии и увеличение сроков реализации предусмотренного соглашением мероприятия, указанного в пункте 2 настоящих Правил, не допускается, за исключением случаев, если выполнение условий предоставления субсидии оказалось невозможным вследствие обстоятельств непреодолимой силы, а также в случае сокращения размера субсидии (более чем на 20 процентов).

18. Перечисление субсидий осуществляется в установленном порядке на счета, открытые территориальным органам Федерального казначейства в учреждениях Центрального банка Российской Федерации для учета операций со средствами бюджетов субъектов Российской Федерации.

19. Порядок и условия возврата средств из бюджетов субъектов Российской Федерации в федеральный бюджет в случае нарушения обязательств, предусмотренных соглашением, и их последующее использование установлены пунктами 16 - 20 Правил предоставления субсидий.

20. Эффективность использования субсидий оценивается ежегодно Федеральным дорожным агентством на основе показателя результативности использования субсидии "Ввод в эксплуатацию автомобильных дорог" в рамках ведомственного проекта "Развитие транспортной инфраструктуры на сельских территориях" направления (подпрограммы) "Создание и развитие инфраструктуры на сельских территориях" государственной программы Российской Федерации "Комплексное развитие сельских территорий".

21. Оценка эффективности использования субсидий осуществляется путем сравнения фактически достигнутых значений показателей результативности использования субсидий за соответствующий год со значениями показателей результативности использования субсидий, предусмотренными соглашениями.

22. В случае нарушения субъектом Российской Федерации условий предоставления субсидии, в том числе невозврата субъектом Российской Федерации средств в федеральный бюджет в порядке и на условиях, которые установлены Правилами предоставления субсидий, к нему применяются бюджетные меры принуждения, предусмотренные бюджетным законодательством Российской Федерации.

23. Ответственность за достоверность представляемых Федеральному дорожному агентству сведений и соблюдение условий предоставления субсидий возлагается на органы исполнительной власти.

24. Контроль за соблюдением субъектами Российской Федерации условий предоставления субсидий осуществляется Федеральным дорожным агентством и федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере.

_____

ПРИЛОЖЕНИЕ
к Правилам предоставления
и распределения субсидий
из федерального бюджета бюджетам
субъектов Российской Федерации
на развитие транспортной
инфраструктуры на сельских территориях

М Е Т О Д И К А

детализации мероприятия (укрупненного инвестиционного проекта) по развитию транспортной инфраструктуры на сельских территориях

1. В настоящей методике определяется детализация мероприятия (укрупненного инвестиционного проекта), реализуемого в рамках ведомственного проекта "Развитие транспортной инфраструктуры на сельских территориях" направления (подпрограммы) "Создание и развитие инфраструктуры на сельских территориях" государственной программы Российской Федерации "Комплексное развитие сельских территорий" по строительству и реконструкции автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, ведущих от сети автомобильных дорог общего пользования к общественно значимым объектам населенных пунктов, расположенных на сельских территориях, объектам производства и переработки продукции (далее - мероприятие).

2. Детализация мероприятия осуществляется посредством адресного (пообъектного) распределения бюджетных ассигнований, предусмотренных субъекту Российской Федерации федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год и плановый период на реализацию мероприятия, которое является приложением к соглашению о предоставлении субсидии из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации, заключаемому между Федеральным дорожным агентством, до которого как получателя средств федерального бюджета доведены лимиты бюджетных обязательств на предоставление субсидий, и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

3. Адресное (пообъектное) распределение субсидий подлежит ежегодному уточнению в соответствии с утверждаемыми параметрами федерального бюджета.

4. Для осуществления детализации мероприятия орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченный высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, ежегодно представляет в Федеральное дорожное агентство заявку на предоставление субсидии на очередной финансовый год и плановый период.

5. Заявка на предоставление субсидии на очередной финансовый год и плановый период представляется по форме и в сроки, которые устанавливаются Федеральным дорожным агентством.

_____

ПРИЛОЖЕНИЕ № 10
к государственной программе
Российской Федерации
"Комплексное развитие
сельских территорий"

СВОДНАЯ ИНФОРМАЦИЯ

по опережающему развитию приоритетных территорий государственной программы Российской Федерации "Комплексное развитие сельских территорий"

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
I. Направление (подпрограмма) "Создание условий для обеспечения доступным и комфортным жильем сельского населения"							
Дальневосточный федеральный округ							
Ведомственный проект "Развитие жилищного строительства на сельских территориях и повышение уровня	2020 - 2025 годы - всего	обеспечение в субъектах Дальневосточного федерального округа (далее - ДФО) улучшения жилищных условий граждан, проживающих на сельских территориях, путем строительства (приобретения) жилья, в том числе за счет предоставления ипотечных кредитов (займов) по	171170083,4	41056666,6	-	12156617,3	117956799,5

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
благоустройства домохозяйств"		льготной ставке					
		в том числе:					
	2020 год	1) количество предоставленных жилищных (ипотечных) кредитов (займов) гражданам для строительства (приобретения) жилых помещений (жилых домов) на сельских территориях	19814276,6	3093370,8	-	806676,1	15914229,6
		в Российской Федерации - 25000 единиц					
		в субъектах ДФО - 4289 единиц					
		в Республике Бурятия - 103 единицы					
		в Республике Саха (Якутия) - 3508 единиц					
		в Забайкальском крае - 72 единицы					
		в Хабаровском крае - 171 единица					
		в Амурской области - 435 единиц					
		2) количество семей, повысивших уровень благоустройства домовладений	-	-	-	-	-
		в Российской Федерации - 50700 семей					
		в субъектах ДФО - 6129 семей					
		в Республике Бурятия - 241 семья					
		в Республике Саха (Якутия) - 5784 семьи					

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в Хабаровском крае - 43 семьи в Амурской области - 60 семей					
		3) ввод жилых помещений (жилых домов), предоставляемых на условиях найма гражданам, проживающим на сельских территориях	-	-	-	-	-
		в Российской Федерации - 235,83 тыс. кв. м в субъектах ДФО - 42,13 тыс. кв. м в Республике Бурятия - 0,24 тыс. кв. м в Республике Саха (Якутия) - 25,31 тыс. кв. м в Забайкальском крае - 1,84 тыс. кв. м в Камчатском крае - 3,16 тыс. кв. м в Приморском крае - 7,61 тыс. кв. м в Хабаровском крае - 3,15 тыс. кв. м в Амурской области - 0,34 тыс. кв. м в Сахалинской области - 0,2 тыс. кв. м в Еврейской автономной области - 0,24 тыс. кв. м в Чукотском автономном округе - 0,04 тыс. кв. м					
		4) ввод (приобретение) жилых помещений (жилых домов) для граждан, проживающих на сельских территориях	-	-	-	-	-

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в Российской Федерации - 314,86 тыс. кв. м в субъектах ДФО - 56,25 тыс. кв. м в Республике Бурятия - 0,32 тыс. кв. м в Республике Саха (Якутия) - 33,79 тыс. кв. м в Забайкальском крае - 2,46 тыс. кв. м в Камчатском крае - 4,22 тыс. кв. м в Приморском крае - 10,15 тыс. кв. м в Хабаровском крае - 4,2 тыс. кв. м в Амурской области - 0,45 тыс. кв. м в Сахалинской области - 0,26 тыс. кв. м в Еврейской автономной области - 0,32 тыс. кв. м в Чукотском автономном округе - 0,05 тыс. кв. м					
		5) количество проектов по обустройству инженерной инфраструктурой и благоустройству площадок, расположенных на сельских территориях, под компактную жилищную застройку в Российской Федерации - 42 единицы в субъектах ДФО - 6 единиц	-	-	-	-	-

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в Республике Саха (Якутия) - 2 единицы в Амурской области - 4 единицы					
	2021 год	1) количество предоставленных жилищных (ипотечных) кредитов (займов) гражданам для строительства (приобретения) жилых помещений (жилых домов) на сельских территориях в Российской Федерации - 33000 единиц в субъектах ДФО - 5661 единица в Республике Бурятия - 136 единиц в Республике Саха (Якутия) - 4631 единица в Забайкальском крае - 95 единиц в Хабаровском крае - 226 единиц в Амурской области - 574 единицы	27658243,2	5406828,5	-	1363593,2	20887821,5
		2) количество семей, повысивших уровень благоустройства домовладений в Российской Федерации - 75600 семей в субъектах ДФО - 9139 семей в Республике Бурятия - 359 семей в Республике Саха (Якутия) - 8625 семей	-	-	-	-	-

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в Хабаровском крае - 65 семей в Амурской области - 90 семей					
		3) ввод жилых помещений (жилых домов), предоставляемых на условиях найма гражданам, проживающим на сельских территориях	-	-	-	-	-
		в Российской Федерации - 316,85 тыс. кв. м в субъектах ДФО - 56,6 тыс. кв. м в Республике Бурятия - 0,33 тыс. кв. м в Республике Саха (Якутия) - 34 тыс. кв. м в Забайкальском крае - 2,48 тыс. кв. м в Камчатском крае - 4,25 тыс. кв. м в Приморском крае - 10,22 тыс. кв. м в Хабаровском крае - 4,23 тыс. кв. м в Амурской области - 0,46 тыс. кв. м в Сахалинской области - 0,27 тыс. кв. м в Еврейской автономной области - 0,33 тыс. кв. м в Чукотском автономном округе - 0,05 тыс. кв. м					
		4) ввод (приобретение) жилых помещений (жилых домов) для граждан, проживающих на сельских территориях	-	-	-	-	-

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в Российской Федерации - 210,84 тыс. кв. м в субъектах ДФО - 37,66 тыс. кв. м в Республике Бурятия - 0,22 тыс. кв. м в Республике Саха (Якутия) - 22,63 тыс. кв. м в Забайкальском крае - 1,65 тыс. кв. м в Камчатском крае - 2,83 тыс. кв. м в Приморском крае - 6,8 тыс. кв. м в Хабаровском крае - 2,82 тыс. кв. м в Амурской области - 0,3 тыс. кв. м в Сахалинской области - 0,18 тыс. кв. м в Еврейской автономной области - 0,22 тыс. кв. м в Чукотском автономном округе - 0,03 тыс. кв. м					
		5) количество проектов по обустройству инженерной инфраструктурой и благоустройству площадок, расположенных на сельских территориях, под компактную жилищную застройку в Российской Федерации - 220 единиц в субъектах ДФО - 20 единиц	-	-	-	-	-

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в Республике Бурятия - 1 единица					
		в Республике Саха (Якутия) - 10 единиц					
		в Хабаровском крае - 1 единица					
		в Амурской области - 8 единиц					
	2022 год	1) количество предоставленных жилищных (ипотечных) кредитов (займов) гражданам для строительства (приобретения) жилых помещений (жилых домов) на сельских территориях	31063811,8	6963586,8	-	1926273	22173952
		в Российской Федерации - 35000 единиц					
		в субъектах ДФО - 6004 единицы					
		в Республике Бурятия - 144 единицы					
		в Республике Саха (Якутия) - 4912 единиц					
		в Забайкальском крае - 100 единиц					
		в Хабаровском крае - 239 единиц					
		в Амурской области - 608 единиц					
		2) количество семей, повысивших уровень благоустройства домовладений	-	-	-	-	-
		в Российской Федерации - 84500 семей					
		в субъектах ДФО - 10215 семей					

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в Республике Бурятия - 402 семьи в Республике Саха (Якутия) - 9640 семей в Хабаровском крае - 72 семьи в Амурской области - 100 семей					
		3) ввод жилых помещений (жилых домов), предоставляемых на условиях найма гражданам, проживающим на сельских территориях	-	-	-	-	-
		в Российской Федерации - 303,79 тыс. кв. м в субъектах ДФО - 54,27 тыс. кв. м в Республике Бурятия - 0,31 тыс. кв. м в Республике Саха (Якутия) - 32,6 тыс. кв. м в Забайкальском крае - 2,37 тыс. кв. м в Камчатском крае - 4,07 тыс. кв. м в Приморском крае - 9,8 тыс. кв. м в Хабаровском крае - 4,06 тыс. кв. м в Амурской области - 0,44 тыс. кв. м в Сахалинской области - 0,25 тыс. кв. м в Еврейской автономной области - 0,31 тыс. кв. м в Чукотском автономном округе - 0,05 тыс. кв. м					

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		4) ввод (приобретение) жилых помещений (жилых домов) для граждан, проживающих на сельских территориях	-	-	-	-	-
		в Российской Федерации - 151,61 тыс. кв. м					
		в субъектах ДФО - 27,08 тыс. кв. м					
		в Республике Бурятия - 0,16 тыс. кв. м					
		в Республике Саха (Якутия) - 16,27 тыс. кв. м					
		в Забайкальском крае - 1,19 тыс. кв. м					
		в Камчатском крае - 2,03 тыс. кв. м					
		в Приморском крае - 4,89 тыс. кв. м					
		в Хабаровском крае - 2,02 тыс. кв. м					
		в Амурской области - 0,22 тыс. кв. м					
		в Сахалинской области - 0,13 тыс. кв. м					
		в Еврейской автономной области - 0,16 тыс. кв. м					
		в Чукотском автономном округе - 0,03 тыс. кв. м					
		5) количество проектов по обустройству инженерной инфраструктурой и благоустройству площадок, расположенных на сельских территориях, под компактную жилищную застройку	-	-	-	-	-

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в Российской Федерации - 280 единиц в субъектах ДФО - 25 единиц в Республике Бурятия - 1 единица в Республике Саха (Якутия) - 13 единиц в Хабаровском крае - 1 единица в Амурской области - 10 единиц					
	2023 год	1) количество предоставленных жилищных (ипотечных) кредитов (займов) гражданам для строительства (приобретения) жилых помещений (жилых домов) на сельских территориях в Российской Федерации - 35000 единиц в субъектах ДФО - 6004 единицы в Республике Бурятия - 144 единицы в Республике Саха (Якутия) - 4912 единиц в Забайкальском крае - 100 единиц в Хабаровском крае - 239 единиц в Амурской области - 608 единиц	29204162,5	7385169,6	-	2236143,5	19582849,4
		2) количество семей, повысивших уровень благоустройства домовладений	-	-	-	-	-

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в Российской Федерации - 84500 семей в субъектах ДФО - 10215 семей в Республике Бурятия - 402 семьи в Республике Саха (Якутия) - 9640 семей в Хабаровском крае - 72 семьи в Амурской области - 100 семей					
		3) ввод жилых помещений (жилых домов), предоставляемых на условиях найма гражданам, проживающим на сельских территориях в Российской Федерации - 207,85 тыс. кв. м в субъектах ДФО - 37,13 тыс. кв. м в Республике Бурятия - 0,21 тыс. кв. м в Республике Саха (Якутия) - 22,3 тыс. кв. м в Забайкальском крае - 1,62 тыс. кв. м в Камчатском крае - 2,79 тыс. кв. м в Приморском крае - 6,7 тыс. кв. м в Хабаровском крае - 2,78 тыс. кв. м в Амурской области - 0,3 тыс. кв. м в Сахалинской области - 0,17 тыс. кв. м	-	-	-	-	-

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в Еврейской автономной области - 0,21 тыс. кв. м					
		в Чукотском автономном округе - 0,03 тыс. кв. м					
		4) ввод (приобретение) жилых помещений (жилых домов) для граждан, проживающих на сельских территориях	-	-	-	-	-
		в Российской Федерации - 72,61 тыс. кв. м					
		в субъектах ДФО - 12,97 тыс. кв. м					
		в Республике Бурятия - 0,07 тыс. кв. м					
		в Республике Саха (Якутия) - 7,79 тыс. кв. м					
		в Забайкальском крае - 0,57 тыс. кв. м					
		в Камчатском крае - 0,97 тыс. кв. м					
		в Приморском крае - 2,34 тыс. кв. м					
		в Хабаровском крае - 0,97 тыс. кв. м					
		в Амурской области - 0,1 тыс. кв. м					
		в Сахалинской области - 0,06 тыс. кв. м					
		в Еврейской автономной области - 0,07 тыс. кв. м					
		в Чукотском автономном округе - 0,01 тыс. кв. м					
		5) количество проектов по обустройству инженерной инфраструктурой и благоустройству площадок, расположенных на сельских	-	-	-	-	-

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		территориях, под компактную жилищную застройку					
		в Российской Федерации - 260 единиц					
		в субъектах ДФО - 24 единицы					
		в Республике Бурятия - 1 единица					
		в Республике Саха (Якутия) - 13 единиц					
		в Хабаровском крае - 1 единица					
		в Амурской области - 9 единиц					
	2024 год	1) количество предоставленных жилищных (ипотечных) кредитов (займов) гражданам для строительства (приобретения) жилых помещений (жилых домов) на сельских территориях	30700716,7	8553486,6	-	2688435,1	19458795,1
		в Российской Федерации - 36000 единиц					
		в субъектах ДФО - 6176 единиц					
		в Республике Бурятия - 148 единиц					
		в Республике Саха (Якутия) - 5052 единицы					
		в Забайкальском крае - 103 единицы					
		в Хабаровском крае - 246 единиц					
		в Амурской области - 626 единиц					
		2) количество семей, повысивших уровень благоустройства домовладений	-	-	-	-	-

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в Российской Федерации - 64500 семей в субъектах ДФО - 7797 семей в Республике Бурятия - 307 семей в Республике Саха (Якутия) - 7358 семей в Хабаровском крае - 55 семей в Амурской области - 77 семей					
		3) ввод жилых помещений (жилых домов), предоставляемых на условиях найма гражданам, проживающим на сельских территориях	-	-	-	-	-
		в Российской Федерации - 199,09 тыс. кв. м в субъектах ДФО - 35,57 тыс. кв. м в Республике Бурятия - 0,2 тыс. кв. м в Республике Саха (Якутия) - 21,36 тыс. кв. м в Забайкальском крае - 1,56 тыс. кв. м в Камчатском крае - 2,67 тыс. кв. м в Приморском крае - 6,42 тыс. кв. м в Хабаровском крае - 2,66 тыс. кв. м в Амурской области - 0,29 тыс. кв. м в Сахалинской области - 0,17 тыс. кв. м					

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в Еврейской автономной области - 0,2 тыс. кв. м					
		в Чукотском автономном округе - 0,03 тыс. кв. м					
		4) ввод (приобретение) жилых помещений (жилых домов) для граждан, проживающих на сельских территориях	-	-	-	-	-
		в Российской Федерации - 69,55 тыс. кв. м					
		в субъектах ДФО - 12,42 тыс. кв. м					
		в Республике Бурятия - 0,07 тыс. кв. м					
		в Республике Саха (Якутия) - 7,46 тыс. кв. м					
		в Забайкальском крае - 0,54 тыс. кв. м					
		в Камчатском крае - 0,93 тыс. кв. м					
		в Приморском крае - 2,24 тыс. кв. м					
		в Хабаровском крае - 0,93 тыс. кв. м					
		в Амурской области - 0,1 тыс. кв. м					
		в Сахалинской области - 0,06 тыс. кв. м					
		в Еврейской автономной области - 0,07 тыс. кв. м					
		в Чукотском автономном округе - 0,01 тыс. кв. м					
		5) количество проектов по обустройству инженерной инфраструктурой и благоустройству площадок, расположенных на сельских	-	-	-	-	-

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		территориях, под компактную жилищную застройку					
		в Российской Федерации - 265 единиц					
		в субъектах ДФО - 25 единиц					
		в Республике Бурятия - 1 единица					
		в Республике Саха (Якутия) - 13 единиц					
		в Хабаровском крае - 1 единица					
		в Амурской области - 10 единиц					
	2025 год	1) количество предоставленных жилищных (ипотечных) кредитов (займов) гражданам для строительства (приобретения) жилых помещений (жилых домов) на сельских территориях	32728872,6	9654224,2	-	3135496,4	19939152
		в Российской Федерации - 37000 единиц					
		в субъектах ДФО - 6348 единиц					
		в Республике Бурятия - 153 единицы					
		в Республике Саха (Якутия) - 5192 единицы					
		в Забайкальском крае - 106 единиц					
		в Хабаровском крае - 253 единицы					
		в Амурской области - 644 единицы					
		2) количество семей, повысивших уровень благоустройства домовладений	-	-	-	-	-

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в Российской Федерации - 64500 семей в субъектах ДФО - 7797 семей в Республике Бурятия - 307 семей в Республике Саха (Якутия) - 7358 семей в Хабаровском крае - 55 семей в Амурской области - 77 семей					
		3) ввод жилых помещений (жилых домов), предоставляемых на условиях найма гражданам, проживающим на сельских территориях	-	-	-	-	-
		в Российской Федерации - 190,69 тыс. кв. м в субъектах ДФО - 34,07 тыс. кв. м в Республике Бурятия - 0,2 тыс. кв. м в Республике Саха (Якутия) - 20,46 тыс. кв. м в Забайкальском крае - 1,49 тыс. кв. м в Камчатском крае - 2,56 тыс. кв. м в Приморском крае - 6,15 тыс. кв. м в Хабаровском крае - 2,55 тыс. кв. м в Амурской области - 0,27 тыс. кв. м в Сахалинской области - 0,16 тыс. кв. м					

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в Еврейской автономной области - 0,2 тыс. кв. м					
		в Чукотском автономном округе - 0,03 тыс. кв. м					
		4) ввод (приобретение) жилых помещений (жилых домов) для граждан, проживающих на сельских территориях	-	-	-	-	-
		в Российской Федерации - 66,62 тыс. кв. м					
		в субъектах ДФО - 11,9 тыс. кв. м					
		в Республике Бурятия - 0,07 тыс. кв. м					
		в Республике Саха (Якутия) - 7,15 тыс. кв. м					
		в Забайкальском крае - 0,52 тыс. кв. м					
		в Камчатском крае - 0,89 тыс. кв. м					
		в Приморском крае - 2,15 тыс. кв. м					
		в Хабаровском крае - 0,89 тыс. кв. м					
		в Амурской области - 0,1 тыс. кв. м					
		в Сахалинской области - 0,06 тыс. кв. м					
		в Еврейской автономной области - 0,07 тыс. кв. м					
		в Чукотском автономном округе - 0,01 тыс. кв. м					
		5) количество проектов по обустройству инженерной инфраструктурой и благоустройству площадок, расположенных на сельских	-	-	-	-	-

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		территориях, под компактную жилищную застройку в Российской Федерации - 250 единиц в субъектах ДФО - 22 единицы в Республике Бурятия - 1 единица в Республике Саха (Якутия) - 12 единиц в Хабаровском крае - 1 единица в Амурской области - 8 единиц					
		Северо-Кавказский федеральный округ					
2020 - 2025 годы - всего		обеспечение в субъектах Северо-Кавказского федерального округа (далее - СКФО) улучшения жилищных условий граждан, проживающих на сельских территориях, путем строительства (приобретения) жилья, в том числе за счет предоставления ипотечных кредитов (займов) по льготной ставке	42350521,9	14503712,7	-	3807565,8	24039243,4
		в том числе:					
2020 год		1) количество предоставленных жилищных (ипотечных) кредитов (займов) гражданам для строительства (приобретения) жилых помещений	5704181,1	1787593,8	-	419897	3496690,3

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		(жилых домов) на сельских территориях в Российской Федерации - 25000 единиц в субъектах СКФО - 883 единицы в Республике Ингушетия - 92 единицы в Кабардино-Балкарской Республике - 47 единиц в Чеченской Республике - 676 единиц в Ставропольском крае - 68 единиц					
		2) количество семей, повысивших уровень благоустройства домовладений в Российской Федерации - 50700 семей в субъектах СКФО - 185 семей в Республике Ингушетия - 80 семей в Чеченской Республике - 7 семей в Ставропольском крае - 98 семей	-	-	-	-	-
		3) ввод жилых помещений (жилых домов), предоставляемых на условиях найма гражданам, проживающим на сельских территориях в Российской Федерации - 235,83 тыс. кв. м в субъектах СКФО - 35,89 тыс. кв. м в Республике Дагестан - 3,03 тыс. кв. м	-	-	-	-	-

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в Республике Ингушетия - 11,37 тыс. кв. м					
		в Кабардино-Балкарской Республике - 0,48 тыс. кв. м					
		в Карачаево-Черкесской Республике - 6,83 тыс. кв. м					
		в Республике Северная Осетия - Алания - 3,14 тыс. кв. м					
		в Чеченской Республике - 1,98 тыс. кв. м					
		в Ставропольском крае - 9,05 тыс. кв. м					
		4) ввод (приобретение) жилых помещений (жилых домов) для граждан, проживающих на сельских территориях	-	-	-	-	-
		в Российской Федерации - 314,86 тыс. кв. м					
		в субъектах СКФО - 47,92 тыс. кв. м					
		в Республике Дагестан - 4,05 тыс. кв. м					
		в Республике Ингушетия - 15,18 тыс. кв. м					
		в Кабардино-Балкарской Республике - 0,65 тыс. кв. м					
		в Карачаево-Черкесской Республике - 9,12 тыс. кв. м					

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в Республике Северная Осетия - Алания - 4,19 тыс. кв. м в Чеченской Республике - 2,65 тыс. кв. м в Ставропольском крае - 12,09 тыс. кв. м					
		5) количество проектов по обустройству инженерной инфраструктурой и благоустройству площадок, расположенных на сельских территориях, под компактную жилищную застройку в Российской Федерации - 42 единицы в субъектах СКФО - 2 единицы в Республике Ингушетия - 1 единица в Чеченской Республике - 1 единица	-	-	-	-	-
	2021 год	1) количество предоставленных жилищных (ипотечных) кредитов (займов) гражданам для строительства (приобретения) жилых помещений (жилых домов) на сельских территориях в Российской Федерации - 33000 единиц в субъектах СКФО - 1165 единиц в Республике Ингушетия - 122 единицы	7293122,2	2421919,6	-	571479,2	4299723,3

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в Кабардино-Балкарской Республике - 62 единицы					
		в Чеченской Республике - 892 единицы					
		в Ставропольском крае - 90 единиц					
		2) количество семей, повысивших уровень благоустройства домовладений	-	-	-	-	-
		в Российской Федерации - 75600 семей					
		в субъектах СКФО - 275 семей					
		в Республике Ингушетия - 119 семей					
		в Чеченской Республике - 11 семей					
		в Ставропольском крае - 146 семей					
		3) ввод жилых помещений (жилых домов), предоставляемых на условиях найма гражданам, проживающим на сельских территориях	-	-	-	-	-
		в Российской Федерации - 316,85 тыс. кв. м					
		в субъектах СКФО - 48,22 тыс. кв. м					
		в Республике Дагестан - 4,07 тыс. кв. м					
		в Республике Ингушетия - 15,27 тыс. кв. м					
		в Кабардино-Балкарской Республике - 0,65 тыс. кв. м					

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в Карачаево-Черкесской Республике - 9,18 тыс. кв. м в Республике Северная Осетия - Алания - 4,21 тыс. кв. м в Чеченской Республике - 2,67 тыс. кв. м в Ставропольском крае - 12,16 тыс. кв. м					
		4) ввод (приобретение) жилых помещений (жилых домов) для граждан, проживающих на сельских территориях в Российской Федерации - 210,84 тыс. кв. м в субъектах СКФО - 32,09 тыс. кв. м в Республике Дагестан - 2,71 тыс. кв. м в Республике Ингушетия - 10,16 тыс. кв. м в Кабардино-Балкарской Республике - 0,43 тыс. кв. м в Карачаево-Черкесской Республике - 6,11 тыс. кв. м в Республике Северная Осетия - Алания - 2,8 тыс. кв. м в Чеченской Республике - 1,77 тыс. кв. м	-	-	-	-	-

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в Ставропольском крае - 8,09 тыс. кв. м					
		5) количество проектов по обустройству инженерной инфраструктурой и благоустройству площадок, расположенных на сельских территориях, под компактную жилищную застройку	-	-	-	-	-
		в Российской Федерации - 220 единиц					
		в субъектах СКФО - 5 единиц					
		в Республике Ингушетия - 3 единицы					
		в Чеченской Республике - 1 единица					
		в Ставропольском крае - 1 единица					
	2022 год	1) количество предоставленных жилищных (ипотечных) кредитов (займов) гражданам для строительства (приобретения) жилых помещений (жилых домов) на сельских территориях	7782423,6	2641622,2	-	653584,9	4487216,5
		в Российской Федерации - 35000 единиц					
		в субъектах СКФО - 1235 единиц					
		в Республике Ингушетия - 129 единиц					
		в Кабардино-Балкарской Республике - 65 единиц					
		в Чеченской Республике - 946 единиц					

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в Ставропольском крае - 95 единиц					
		2) количество семей, повысивших уровень благоустройства домовладений	-	-	-	-	-
		в Российской Федерации - 84500 семей					
		в субъектах СКФО - 308 семей					
		в Республике Ингушетия - 133 семьи					
		в Чеченской Республике - 12 семей					
		в Ставропольском крае - 163 семьи					
		3) ввод жилых помещений (жилых домов), предоставляемых на условиях найма гражданам, проживающим на сельских территориях	-	-	-	-	-
		в Российской Федерации - 303,79 тыс. кв. м					
		в субъектах СКФО - 46,23 тыс. кв. м					
		в Республике Дагестан - 3,91 тыс. кв. м					
		в Республике Ингушетия - 14,64 тыс. кв. м					
		в Кабардино-Балкарской Республике - 0,62 тыс. кв. м					
		в Карачаево-Черкесской Республике - 8,8 тыс. кв. м					

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в Республике Северная Осетия - Алания - 4,04 тыс. кв. м					
		в Чеченской Республике - 2,56 тыс. кв. м					
		в Ставропольском крае - 11,66 тыс. кв. м					
		4) ввод (приобретение) жилых помещений (жилых домов) для граждан, проживающих на сельских территориях	-	-	-	-	-
		в Российской Федерации - 151,61 тыс. кв. м					
		в субъектах СКФО - 23,07 тыс. кв. м					
		в Республике Дагестан - 1,95 тыс. кв. м					
		в Республике Ингушетия - 7,31 тыс. кв. м					
		в Кабардино-Балкарской Республике - 0,31 тыс. кв. м					
		в Карачаево-Черкесской Республике - 4,39 тыс. кв. м					
		в Республике Северная Осетия - Алания - 2,02 тыс. кв. м					
		в Чеченской Республике - 1,28 тыс. кв. м					
		в Ставропольском крае - 5,82 тыс. кв. м					
		5) количество проектов по обустройству инже-нерной инфраструктурой и благоустройству	-	-	-	-	-

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		площадок, расположенных на сельских террито-риях, под компактную жилищную застройку в Российской Федерации - 280 единиц в субъектах СКФО - 7 единиц в Республике Ингушетия - 4 единицы в Чеченской Республике - 2 единицы в Ставропольском крае - 1 единица					
	2023 год	1) количество предоставленных жилищных (ипотечных) кредитов (займов) гражданам для строительства (приобретения) жилых помещений (жилых домов) на сельских территориях в Российской Федерации - 35000 единиц в субъектах СКФО - 1235 единиц в Республике Ингушетия - 129 единиц в Кабардино-Балкарской Республике - 65 единиц в Чеченской Республике - 946 единиц в Ставропольском крае - 95 единиц	6776573,4	2316464,8	-	628249,7	3831858,9
		2) количество семей, повысивших уровень благоустройства домовладений в Российской Федерации - 84500 семьи	-	-	-	-	-

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в субъектах СКФО - 308 семей					
		в Республике Ингушетия - 133 семьи					
		в Чеченской Республике - 12 семей					
		в Ставропольском крае - 163 семьи					
		3) ввод жилых помещений (жилых домов), предоставляемых на условиях найма гражданам, проживающим на сельских территориях	-	-	-	-	-
		в Российской Федерации - 207,85 тыс. кв. м					
		в субъектах СКФО - 31,63 тыс. кв. м					
		в Республике Дагестан - 2,67 тыс. кв. м					
		в Республике Ингушетия - 10,02 тыс. кв. м					
		в Кабардино-Балкарской Республике - 0,43 тыс. кв. м					
		в Карачаево-Черкесской Республике - 6,02 тыс. кв. м					
		в Республике Северная Осетия - Алания - 2,76 тыс. кв. м					
		в Чеченской Республике - 1,75 тыс. кв. м					
		в Ставропольском крае - 7,98 тыс. кв. м					

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		4) ввод (приобретение) жилых помещений (жилых домов) для граждан, проживающих на сельских территориях	-	-	-	-	-
		в Российской Федерации - 72,61 тыс. кв. м					
		в субъектах СКФО - 11,05 тыс. кв. м					
		в Республике Дагестан - 0,93 тыс. кв. м					
		в Республике Ингушетия - 3,5 тыс. кв. м					
		в Кабардино-Балкарской Республике - 0,15 тыс. кв. м					
		в Карачаево-Черкесской Республике - 2,1 тыс. кв. м					
		в Республике Северная Осетия - Алания - 0,97 тыс. кв. м					
		в Чеченской Республике - 0,61 тыс. кв. м					
		в Ставропольском крае - 2,79 тыс. кв. м					
		5) количество проектов по обустройству инженерной инфраструктурой и благоустройству площадок, расположенных на сельских территориях, под компактную жилищную застройку	-	-	-	-	-

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в Российской Федерации - 260 единиц в субъектах СКФО - 6 единиц в Республике Ингушетия - 3 единицы в Чеченской Республике - 2 единицы в Ставропольском крае - 1 единица					
	2024 год	1) количество предоставленных жилищных (ипотечных) кредитов (займов) гражданам для строительства (приобретения) жилых помещений (жилых домов) на сельских территориях в Российской Федерации - 36000 единиц в субъектах СКФО - 1270 единиц в Республике Ингушетия - 133 единицы в Кабардино-Балкарской Республике - 67 единиц в Чеченской Республике - 946 единиц в Ставропольском крае - 95 единиц	7190565,5	2556804	-	721292,4	3912469,1
		2) количество семей, повысивших уровень благоустройства домовладений в Российской Федерации - 64500 семей в субъектах СКФО - 235 семей в Республике Ингушетия - 101 семья	-	-	-	-	-

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в Чеченской Республике - 9 семей					
		в Ставропольском крае - 124 семьи					
		3) ввод жилых помещений (жилых домов), предоставляемых на условиях найма гражданам, проживающим на сельских территориях	-	-	-	-	-
		в Российской Федерации - 199,09 тыс. кв. м					
		в субъектах СКФО - 30,03 тыс. кв. м					
		в Республике Дагестан - 2,56 тыс. кв. м					
		в Республике Ингушетия - 9,6 тыс. кв. м					
		в Кабардино-Балкарской Республике - 0,41 тыс. кв. м					
		в Карачаево-Черкесской Республике - 5,77 тыс. кв. м					
		в Республике Северная Осетия - Алания - 2,65 тыс. кв. м					
		в Чеченской Республике - 1,68 тыс. кв. м					
		в Ставропольском крае - 7,64 тыс. кв. м					
		4) ввод (приобретение) жилых помещений (жилых домов) для граждан, проживающих на сельских территориях	-	-	-	-	-

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в Российской Федерации - 69,55 тыс. кв. м					
		в субъектах СКФО - 10,58 тыс. кв. м					
		в Республике Дагестан - 0,89 тыс. кв. м					
		в Республике Ингушетия - 3,35 тыс. кв. м					
		в Кабардино-Балкарской Республике - 0,14 тыс. кв. м					
		в Карачаево-Черкесской Республике - 2,01 тыс. кв. м					
		в Республике Северная Осетия - Алания - 0,92 тыс. кв. м					
		в Чеченской Республике - 0,59 тыс. кв. м					
		в Ставропольском крае - 2,67 тыс. кв. м					
		5) количество площадок под компактную жилищную застройку, расположенных на сельских территориях, обустроенных объектами инженерной инфраструктуры и благоустройства	-	-	-	-	-
		в Российской Федерации - 265 единиц					
		в субъектах СКФО - 6 единиц					
		в Республике Ингушетия - 3 единицы					
		в Чеченской Республике - 2 единицы					

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в Ставропольском крае - 1 единица					
	2025 год	1) количество предоставленных жилищных (ипотечных) кредитов (займов) гражданам для строительства (приобретения) жилых помещений (жилых домов) на сельских территориях	7603656,1	2779308,3	-	813062,6	4011285,3
		в Российской Федерации - 37000 единиц					
		в субъектах СКФО - 1306 единиц					
		в Республике Ингушетия - 137 единиц					
		в Кабардино-Балкарской Республике - 69 единиц					
		в Чеченской Республике - 1000 единиц					
		в Ставропольском крае - 100 единиц					
		2) количество семей, повысивших уровень благоустройства домовладений	-	-	-	-	-
		в Российской Федерации - 64500 семей					
		в субъектах СКФО - 235 семей					
		в Республике Ингушетия - 101 семья					
		в Чеченской Республике - 9 семей					
		в Ставропольском крае - 124 семьи					

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		3) ввод жилых помещений (жилых домов), предоставляемых на условиях найма гражданам, проживающим на сельских территориях	-	-	-	-	-
		в Российской Федерации - 190,69 тыс. кв. м					
		в субъектах СКФО - 29,02 тыс. кв. м					
		в Республике Дагестан - 2,45 тыс. кв. м					
		в Республике Ингушетия - 9,19 тыс. кв. м					
		в Кабардино-Балкарской Республике - 0,39 тыс. кв. м					
		в Карачаево-Черкесской Республике - 5,52 тыс. кв. м					
		в Республике Северная Осетия - Алания - 2,54 тыс. кв. м					
		в Чеченской Республике - 1,6 тыс. кв. м					
		в Ставропольском крае - 7,32 тыс. кв. м					
		4) ввод (приобретение) жилых помещений (жилых домов) для граждан, проживающих на сельских территориях	-	-	-	-	-
		в Российской Федерации - 66,62 тыс. кв. м					
		в субъектах СКФО - 10,14 тыс. кв. м					
		в Республике Дагестан - 0,86 тыс. кв. м					

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в Республике Ингушетия - 3,21 тыс. кв. м в Кабардино-Балкарской Республике - 0,14 тыс. кв. м в Карачаево-Черкесской Республике - 1,93 тыс. кв. м в Республике Северная Осетия - Алания - 0,89 тыс. кв. м в Чеченской Республике - 0,56 тыс. кв. м в Ставропольском крае - 2,56 тыс. кв. м					
		5) количество проектов по обустройству инженерной инфраструктурой и благоустройству площадок, расположенных на сельских территориях, под компактную жилищную застройку	-	-	-	-	-
		в Российской Федерации - 250 единиц в субъектах СКФО - 7 единиц в Республике Ингушетия - 3 единицы в Кабардино-Балкарской Республике - 1 единица в Чеченской Республике - 2 единицы в Ставропольском крае - 1 единица					

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		Арктическая зона Российской Федерации					
	2020 - 2025 годы - всего	обеспечение в субъектах Российской Федерации, отдельные территории которых входят в состав Арктической зоны Российской Федерации, улучшения жилищных условий граждан, проживающих на сельских территориях, путем строительства (приобретения) жилья, в том числе за счет предоставления ипотечных кредитов (займов) по льготной ставке	219681722,9	48739252,9	-	15586505,2	155355964,8
		в том числе:					
	2020 год	1) количество предоставленных жилищных (ипотечных) кредитов (займов) гражданам для строительства (приобретения) жилых помещений (жилых домов) на сельских территориях	24700984,3	3174016,4	-	908861,2	20618106,7
		в Российской Федерации - 25000 единиц					
		в субъектах Российской Федерации, отдельные территории которых входят в состав Арктической зоны Российской Федерации, - 5878 единиц					
		в Республике Саха (Якутия) - 3508 единиц					
		в Республике Карелия - 34 единицы					
		в Республике Коми - 2243 единицы					

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в Архангельской области - 93 единицы					
		2) количество семей, повысивших уровень благоустройства домовладений	-	-	-	-	-
		в Российской Федерации - 50700 семей					
		в субъектах Российской Федерации, отдельные территории которых входят в состав Арктической зоны Российской Федерации, - 6081 семья					
		в Республике Саха (Якутия) - 5784 семьи					
		в Республике Карелия - 6 семей					
		в Республике Коми - 291 семья					
		3) ввод жилых помещений (жилых домов), предоставляемых на условиях найма гражданам, проживающим на сельских территориях	-	-	-	-	-
		в Российской Федерации - 235,83 тыс. кв. м					
		в субъектах Российской Федерации, отдельные территории которых входят в состав Арктической зоны Российской Федерации, - 37,05 тыс. кв. м					
		в Республике Саха (Якутия) - 25,31 тыс. кв. м					
		в Республике Карелия - 0,57 тыс. кв. м					
		в Республике Коми - 1,64 тыс. кв. м					

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в Красноярском крае - 4,69 тыс. кв. м в Архангельской области - 4,55 тыс. кв. м в Мурманской области - 0,04 тыс. кв. м в Ямало-Ненецком автономном округе - 0,21 тыс. кв. м в Чукотском автономном округе - 0,04 тыс. кв. м					
		4) ввод (приобретение) жилых помещений (жилых домов) для граждан, проживающих на сельских территориях	-	-	-	-	-
		в Российской Федерации - 314,86 тыс. кв. м в субъектах Российской Федерации, отдельные территории которых входят в состав Арктической зоны Российской Федерации, - 47,6 тыс. кв. м в Республике Саха (Якутия) - 33,79 тыс. кв. м в Республике Карелия - 0,76 тыс. кв. м в Республике Коми - 2,19 тыс. кв. м в Красноярском крае - 6,27 тыс. кв. м в Архангельской области - 4,55 тыс. кв. м в Мурманской области - 0,04 тыс. кв. м					

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в Ямало-Ненецком автономном округе - 0,27 тыс. кв. м					
		в Чукотском автономном округе - 0,05 тыс. кв. м					
		5) количество проектов по обустройству инженерной инфраструктурой и благоустройству площадок, расположенных на сельских территориях, под компактную жилищную застройку	-	-	-	-	-
		в Российской Федерации - 42 единицы					
		в субъектах Российской Федерации, отдельные территории которых входят в состав Арктической зоны Российской Федерации, - 4 единицы					
		в Республике Саха (Якутия) - 2 единицы					
		в Республике Коми - 1 единица					
		в Архангельской области - 1 единица					
	2021 год	1) количество предоставленных жилищных (ипотечных) кредитов (займов) гражданам для строительства (приобретения) жилых помещений (жилых домов) на сельских территориях	35193727,8	5984903,7	-	1697808,6	27511015,4
		в Российской Федерации - 33000 единиц					

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в субъектах Российской Федерации, отдельные территории которых входят в состав Арктической зоны Российской Федерации, - 7759 единиц					
		в Республике Саха (Якутия) - 4631 единица					
		в Республике Карелия - 45 единиц					
		в Республике Коми - 2960 единиц					
		в Архангельской области - 123 единицы					
		2) количество семей, повысивших уровень благоустройства домовладений	-	-	-	-	-
		в Российской Федерации - 75600 семей					
		в субъектах Российской Федерации, отдельные территории которых входят в состав Арктической зоны Российской Федерации, - 9067 семей					
		в Республике Саха (Якутия) - 8625 семей					
		в Республике Карелия - 9 семей					
		в Республике Коми - 433 семьи					
		3) ввод жилых помещений (жилых домов), предоставляемых на условиях найма гражданам, проживающим на сельских территориях	-	-	-	-	-
		в Российской Федерации - 316,85 тыс. кв. м					

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в субъектах Российской Федерации, отдельные территории которых входят в состав Арктической зоны Российской Федерации, - 49,75 тыс. кв. м					
		в Республике Саха (Якутия) - 34 тыс. кв. м					
		в Республике Карелия - 0,76 тыс. кв. м					
		в Республике Коми - 2,2 тыс. кв. м					
		в Красноярском крае - 6,3 тыс. кв. м					
		в Архангельской области - 6,11 тыс. кв. м					
		в Мурманской области - 0,05 тыс. кв. м					
		в Ямало-Ненецком автономном округе - 0,28 тыс. кв. м					
		в Чукотском автономном округе - 0,05 тыс. кв. м					
		4) ввод (приобретение) жилых помещений (жилых домов) для граждан, проживающих на сельских территориях	-	-	-	-	-
		в Российской Федерации - 210,84 тыс. кв. м					
		в субъектах Российской Федерации, отдельные территории которых входят в состав Арктической зоны Российской Федерации, - 33,12 тыс. кв. м					
		в Республике Саха (Якутия) - 22,63 тыс. кв. м					

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в Республике Карелия - 0,51 тыс. кв. м в Республике Коми - 1,47 тыс. кв. м в Красноярском крае - 4,2 тыс. кв. м в Архангельской области - 4,07 тыс. кв. м в Мурманской области - 0,03 тыс. кв. м в Ямало-Ненецком автономном округе - 0,18 тыс. кв. м в Чукотском автономном округе - 0,03 тыс. кв. м					
		5) количество проектов по обустройству инженерной инфраструктурой и благоустройству площадок, расположенных на сельских территориях, под компактную жилищную застройку в Российской Федерации - 220 единиц в субъектах Российской Федерации, отдельные территории которых входят в состав Арктической зоны Российской Федерации, - 18 единиц в Республике Саха (Якутия) - 10 единиц в Республике Карелия - 1 единица в Республике Коми - 6 единиц	-	-	-	-	-

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в Архангельской области - 1 единица					
	2022 год	1) количество предоставленных жилищных (ипотечных) кредитов (займов) гражданам для строительства (приобретения) жилых помещений (жилых домов) на сельских территориях	39626576,5	7998665	-	2419378,4	29208533
		в Российской Федерации - 35000 единиц					
		в субъектах Российской Федерации, отдельные территории которых входят в состав Арктической зоны Российской Федерации, - 8829 единиц					
		в Республике Саха (Якутия) - 4912 единиц					
		в Республике Карелия - 48 единиц					
		в Республике Коми - 3140 единиц					
		в Архангельской области - 130 единиц					
		2) количество семей, повысивших уровень благоустройства домовладений	-	-	-	-	-
		в Российской Федерации - 84500 семей					
		в субъектах Российской Федерации, отдельные территории которых входят в состав Арктической зоны Российской Федерации, - 10134 семьи					
		в Республике Саха (Якутия) - 9640 семей					
		в Республике Карелия - 10 семей					

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в Республике Коми - 484 семьи					
		3) ввод жилых помещений (жилых домов), предоставляемых на условиях найма гражданам, проживающим на сельских территориях	-	-	-	-	
		в Российской Федерации - 303,79 тыс. кв. м					
		в субъектах Российской Федерации, отдельные территории которых входят в состав Арктической зоны Российской Федерации, - 47,7 тыс. кв. м					
		в Республике Саха (Якутия) - 32,6 тыс. кв. м					
		в Республике Карелия - 0,73 тыс. кв. м					
		в Республике Коми - 2,11 тыс. кв. м					
		в Красноярском крае - 6,04 тыс. кв. м					
		в Архангельской области - 5,86 тыс. кв. м					
		в Мурманской области - 0,05 тыс. кв. м					
		в Ямало-Ненецком автономном округе - 0,26 тыс. кв. м					
		в Чукотском автономном округе - 0,05 тыс. кв. м					
		4) ввод (приобретение) жилых помещений (жилых домов) для граждан, проживающих на сельских территориях	-	-	-	-	-

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в Российской Федерации - 151,61 тыс. кв. м					
		в субъектах Российской Федерации, отдельные территории которых входят в состав Арктической зоны Российской Федерации, - 23,8 тыс. кв. м					
		в Республике Саха (Якутия) - 16,27 тыс. кв. м					
		в Республике Карелия - 0,36 тыс. кв. м					
		в Республике Коми - 1,05 тыс. кв. м					
		в Красноярском крае - 3,02 тыс. кв. м					
		в Архангельской области - 2,92 тыс. кв. м					
		в Мурманской области - 0,02 тыс. кв. м					
		в Ямало-Ненецком автономном округе - 0,13 тыс. кв. м					
		в Чукотском автономном округе - 0,03 тыс. кв. м					
		5) количество проектов по обустройству инженерной инфраструктурой и благоустройству площадок, расположенных на сельских территориях, под компактную жилищную застройку	-	-	-	-	-
		в Российской Федерации - 280 единиц					

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в субъектах Российской Федерации, отдельные территории которых входят в состав Арктической зоны Российской Федерации, - 21 единица в Республике Саха (Якутия) - 13 единиц в Республике Карелия - 2 единицы в Республике Коми - 5 единиц в Архангельской области - 1 единица					
	2023 год	1) количество предоставленных жилищных (ипотечных) кредитов (займов) гражданам для строительства (приобретения) жилых помещений (жилых домов) на сельских территориях в Российской Федерации - 35000 единиц в субъектах Российской Федерации, отдельные территории которых входят в состав Арктической зоны Российской Федерации, - 8829 единиц в Республике Саха (Якутия) - 4912 единиц в Республике Карелия - 48 единиц в Республике Коми - 3140 единиц в Архангельской области - 130 единиц	37632149	8997352,1	-	2884366,3	25750430,6
		2) количество семей, повысивших уровень благоустройства домовладений	-	-	-	-	-

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в Российской Федерации - 84500 семей в субъектах Российской Федерации, отдельные территории которых входят в состав Арктической зоны Российской Федерации, - 10134 семьи в Республике Саха (Якутия) - 9640 семей в Республике Карелия - 10 семей в Республике Коми - 484 семьи					
		3) ввод жилых помещений (жилых домов), предоставляемых на условиях найма гражданам, проживающим на сельских территориях	-	-	-	-	-
		в Российской Федерации - 207,85 тыс. кв. м в субъектах Российской Федерации, отдельные территории которых входят в состав Арктической зоны Российской Федерации, - 33,97 тыс. кв. м в Республике Саха (Якутия) - 22,3 тыс. кв. м в Республике Карелия - 0,5 тыс. кв. м в Республике Коми - 1,45 тыс. кв. м в Красноярском крае - 4,14 тыс. кв. м в Архангельской области - 4,01 тыс. кв. м в Мурманской области - 0,03 тыс. кв. м					

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в Ямало-Ненецком автономном округе - 0,18 тыс. кв. м					
		в Чукотском автономном округе - 0,05 тыс. кв. м					
		4) ввод (приобретение) жилых помещений (жилых домов) для граждан, проживающих на сельских территориях	-	-	-	-	-
		в Российской Федерации - 72,61 тыс. кв. м					
		в субъектах Российской Федерации, отдельные территории которых входят в состав Арктической зоны Российской Федерации, - 23,8 тыс. кв. м					
		в Республике Саха (Якутия) - 7,79 тыс. кв. м					
		в Республике Карелия - 0,17 тыс. кв. м					
		в Республике Коми - 0,51 тыс. кв. м					
		в Красноярском крае - 1,44 тыс. кв. м					
		в Архангельской области - 1,4 тыс. кв. м					
		в Мурманской области - 0,01 тыс. кв. м					
		в Ямало-Ненецком автономном округе - 0,06 тыс. кв. м					
		в Чукотском автономном округе - 0,01 тыс. кв. м					
		5) количество проектов по обустройству инженерной инфраструктурой и благоустройству	-	-	-	-	-

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		площадок, расположенных на сельских территориях, под компактную жилищную застройку в Российской Федерации - 260 единиц в субъектах Российской Федерации, отдельные территории которых входят в состав Арктической зоны Российской Федерации, - 22 единицы в Республике Саха (Якутия) - 13 единиц в Республике Карелия - 1 единица в Республике Коми - 7 единиц в Архангельской области - 1 единица					
	2024 год	1) количество предоставленных жилищных (ипотечных) кредитов (займов) гражданам для строительства (приобретения) жилых помещений (жилых домов) на сельских территориях в Российской Федерации - 36000 единиц в субъектах Российской Федерации, отдельные территории которых входят в состав Арктической зоны Российской Федерации, - 8464 единицы в Республике Саха (Якутия) - 5052 единицы в Республике Карелия - 49 единиц	39777558,5	10449303,9	-	3527821,7	25800433

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в Республике Коми - 3229 единиц					
		в Архангельской области - 134 единицы					
		2) количество семей, повысивших уровень благоустройства домовладений	-	-	-	-	-
		в Российской Федерации - 64500 семей					
		в субъектах Российской Федерации, отдельные территории которых входят в состав Арктической зоны Российской Федерации, - 7735 семей					
		в Республике Саха (Якутия) - 7358 семей					
		в Республике Карелия - 7 семей					
		в Республике Коми - 370 семей					
		3) ввод жилых помещений (жилых домов), предоставляемых на условиях найма гражданам, проживающим на сельских территориях	-	-	-	-	-
		в Российской Федерации - 199,09 тыс. кв. м					
		в субъектах Российской Федерации, отдельные территории которых входят в состав Арктической зоны Российской Федерации, - 31,05 тыс. кв. м					
		в Республике Саха (Якутия) - 21,36 тыс. кв. м					
		в Республике Карелия - 0,48 тыс. кв. м					

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в Республике Коми - 1,38 тыс. кв. м в Красноярском крае - 3,96 тыс. кв. м в Архангельской области - 3,84 тыс. кв. м в Мурманской области - 0,03 тыс. кв. м в Ямало-Ненецком автономном округе - 0,17 тыс. кв. м в Чукотском автономном округе - 0,03 тыс. кв. м					
		4) ввод (приобретение) жилых помещений (жилых домов) для граждан, проживающих на сельских территориях	-	-	-	-	-
		в Российской Федерации - 69,55 тыс. кв. м в субъектах Российской Федерации, отдельные территории которых входят в состав Арктической зоны Российской Федерации, - 10,9 тыс. кв. м в Республике Саха (Якутия) - 7,46 тыс. кв. м в Республике Карелия - 0,17 тыс. кв. м в Республике Коми - 0,48 тыс. кв. м в Красноярском крае - 1,44 тыс. кв. м в Архангельской области - 1,34 тыс. кв. м в Мурманской области - 0,01 тыс. кв. м					

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в Ямало-Ненецком автономном округе - 0,06 тыс. кв. м					
		в Чукотском автономном округе - 0,01 тыс. кв. м					
		5) количество проектов по обустройству инженерной инфраструктурой и благоустройству площадок, расположенных на сельских территориях, под компактную жилищную застройку	-	-	-	-	-
		в Российской Федерации - 265 единиц					
		в субъектах Российской Федерации, отдельные территории которых входят в состав Арктической зоны Российской Федерации, - 22 единицы					
		в Республике Саха (Якутия) - 13 единиц					
		в Республике Карелия - 1 единица					
		в Республике Коми - 7 единиц					
		в Архангельской области - 1 единица					
	2025 год	1) количество предоставленных жилищных (ипотечных) кредитов (займов) гражданам для строительства (приобретения) жилых помещений (жилых домов) на сельских территориях	42750726,8	12135011,8	-	4148269	26467446,1
		в Российской Федерации - 37000 единиц					

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в субъектах Российской Федерации, отдельные территории которых входят в состав Арктической зоны Российской Федерации, - 8699 единиц					
		в Республике Саха (Якутия) - 5192 единицы					
		в Республике Карелия - 50 единиц					
		в Республике Коми - 3319 единиц					
		в Архангельской области - 138 единиц					
		2) количество семей, повысивших уровень благоустройства домовладений	-	-	-	-	-
		в Российской Федерации - 64500 семей					
		в субъектах Российской Федерации, отдельные территории которых входят в состав Арктической зоны Российской Федерации, - 7735 семей					
		в Республике Саха (Якутия) - 7358 семей					
		в Республике Карелия - 7 семей					
		в Республике Коми - 370 семей					
		3) ввод жилых помещений (жилых домов), предоставляемых на условиях найма гражданам, проживающим на сельских территориях	-	-	-	-	-
		в Российской Федерации - 190,69 тыс. кв. м					
		в субъектах Российской Федерации, отдельные					

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		территории которых входят в состав Арктической зоны Российской Федерации, - 29,95 тыс. кв. м					
		в Республике Саха (Якутия) - 20,46 тыс. кв. м					
		в Республике Карелия - 0,46 тыс. кв. м					
		в Республике Коми - 1,33 тыс. кв. м					
		в Красноярском крае - 3,79 тыс. кв. м					
		в Архангельской области - 3,68 тыс. кв. м					
		в Мурманской области - 0,03 тыс. кв. м					
		в Ямало-Ненецком автономном округе - 0,17 тыс. кв. м					
		в Чукотском автономном округе - 0,03 тыс. кв. м					
		4) ввод (приобретение) жилых помещений (жилых домов) для граждан, проживающих на сельских территориях	-	-	-	-	-
		в Российской Федерации - 66,62 тыс. кв. м					
		в субъектах Российской Федерации, отдельные территории которых входят в состав Арктической зоны Российской Федерации, - 10,39 тыс. кв. м					
		в Республике Саха (Якутия) - 7,15 тыс. кв. м					
		в Республике Карелия - 0,16 тыс. кв. м					

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в Республике Коми - 0,46 тыс. кв. м					
		в Красноярском крае - 1,33 тыс. кв. м					
		в Архангельской области - 1,28 тыс. кв. м					
		в Мурманской области - 0,01 тыс. кв. м					
		в Ямало-Ненецком автономном округе - 0,06 тыс. кв. м					
		в Чукотском автономном округе - 0,01 тыс. кв. м					
		5) количество проектов по обустройству инженерной инфраструктурой и благоустройству площадок, расположенных на сельских территориях, под компактную жилищную застройку	-	-	-	-	-
		в Российской Федерации - 250 единиц					
		в субъектах Российской Федерации, отдельные территории которых входят в состав Арктической зоны Российской Федерации, - 20 единиц					
		в Республике Саха (Якутия) - 12 единиц					
		в Республике Карелия - 1 единица					
		в Республике Коми - 6 единиц					
		в Архангельской области - 1 единица					

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		Калининградская область					
	2020 - 2025 годы - всего	обеспечение в Калининградской области улучшения жилищных условий граждан, проживающих на сельских территориях, путем строительства (приобретения) жилья, в том числе за счет предоставления ипотечных кредитов (займов) по льготной ставке	6225405,9	1240624,5	-	418756,9	4566024,5
		в том числе:					
	2020 год	1) количество предоставленных жилищных (ипотечных) кредитов (займов) гражданам для строительства (приобретения) жилых помещений (жилых домов) на сельских территориях в Российской Федерации - 25000 единиц в Калининградской области - 168 единиц	689678,1	64820,2	-	19683,3	605174,6
		2) количество семей, повысивших уровень благоустройства домовладений в Российской Федерации - 50700 семей в Калининградской области- 260 семей	-	-	-	-	-
		3) ввод жилых помещений (жилых домов), предоставляемых на условиях найма гражданам, проживающим на сельских территориях в Российской Федерации - 235,83 тыс. кв. м	-	-	-	-	-

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в Калининградской области- 0,39 тыс. кв. м					
		4) ввод (приобретение) жилых помещений (жилых домов) для граждан, проживающих на сельских территориях	-	-	-	-	-
		в Российской Федерации - 314,86 тыс. кв. м					
		в Калининградской области - 0,52 тыс. кв. м					
	2021 год	1) количество предоставленных жилищных (ипотечных) кредитов (займов) гражданам для строительства (приобретения) жилых помещений (жилых домов) на сельских территориях в Российской Федерации - 33000 единиц в Калининградской области - 221 единица	990904,9	136941,9	-	47558	806405
		2) количество семей, повысивших уровень благоустройства домовладений в Российской Федерации - 75600 семей в Калининградской области - 388 семей	-	-	-	-	-
		3) ввод жилых помещений (жилых домов), предоставляемых на условиях найма гражданам, проживающим на сельских территориях в Российской Федерации - 316,85 тыс. кв. м в Калининградской области - 0,52 тыс. кв. м	-	-	-	-	-

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		4) ввод (приобретение) жилых помещений (жилых домов) для граждан, проживающих на сельских территориях в Российской Федерации - 210,84 тыс. кв. м в Калининградской области - 0,35 тыс. кв. м	-	-	-	-	-
	2022 год	1) количество предоставленных жилищных (ипотечных) кредитов (займов) гражданам для строительства (приобретения) жилых помещений (жилых домов) на сельских территориях в Российской Федерации - 35000 единиц в Калининградской области - 235 единиц	1119509,7	197851,1	-	62542,9	859115,8
		2) количество семей, повысивших уровень благоустройства домовладений в Российской Федерации - 84500 семей в Калининградской области - 434 семьи	-	-	-	-	-
		3) ввод жилых помещений (жилых домов), предоставляемых на условиях найма гражданам, проживающим на сельских территориях в Российской Федерации - 303,79 тыс. кв. м в Калининградской области - 0,5 тыс. кв. м	-	-	-	-	-
		4) ввод (приобретение) жилых помещений (жилых домов) для граждан, проживающих на сельских территориях	-	-	-	-	-

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в Российской Федерации - 151,61 тыс. кв. м в Калининградской области - 0,25 тыс. кв. м					
		5) количество проектов по обустройству инженерной инфраструктурой и благоустройству площадок, расположенных на сельских территориях, под компактную жилищную застройку в Российской Федерации - 280 единиц в Калининградской области - 1 единица	-	-	-	-	-
	2023 год	1) количество предоставленных жилищных (ипотечных) кредитов (займов) гражданам для строительства (приобретения) жилых помещений (жилых домов) на сельских территориях в Российской Федерации - 35000 единиц в Калининградской области - 235 единиц	1076928,4	235167,9	-	78323,7	763436,7
		2) количество семей, повысивших уровень благоустройства домовладений в Российской Федерации - 84500 семей в Калининградской области - 434 семьи	-	-	-	-	-
		3) ввод жилых помещений (жилых домов), предоставляемых на условиях найма гражданам, проживающим на сельских территориях в Российской Федерации - 207,85 тыс. кв. м	-	-	-	-	-

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в Калининградской области - 0,34 тыс. кв. м					
		4) ввод (приобретение) жилых помещений (жилых домов) для граждан, проживающих на сельских территориях	-	-	-	-	-
		в Российской Федерации - 72,61 тыс. кв. м					
		в Калининградской области - 0,12 тыс. кв. м					
	2024 год	1) количество предоставленных жилищных (ипотечных) кредитов (займов) гражданам для строительства (приобретения) жилых помещений (жилых домов) на сельских территориях в Российской Федерации - 36000 единиц в Калининградской области - 242 единицы	1133967,3	280858,2	-	96555,7	756553,4
		2) количество семей, повысивших уровень благоустройства домовладений в Российской Федерации - 64500 семей в Калининградской области - 331 семья	-	-	-	-	-
		3) ввод жилых помещений (жилых домов), предоставляемых на условиях найма гражданам, проживающим на сельских территориях в Российской Федерации - 199,09 тыс. кв. м в Калининградской области - 0,33 тыс. кв. м	-	-	-	-	-

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		4) ввод (приобретение) жилых помещений (жилых домов) для граждан, проживающих на сельских территориях в Российской Федерации - 69,55 тыс. кв. м в Калининградской области - 0,11 тыс. кв. м	-	-	-	-	-
	2025 год	1) количество предоставленных жилищных (ипотечных) кредитов (займов) гражданам для строительства (приобретения) жилых помещений (жилых домов) на сельских территориях в Российской Федерации - 37000 единиц в Калининградской области- 248 единиц	1214417,5	324985,2	-	114093,3	775339,1
		2) количество семей, повысивших уровень благоустройства домовладений в Российской Федерации - 64500 семей в Калининградской области - 331 семья	-	-	-	-	-
		3) ввод жилых помещений (жилых домов), предоставляемых на условиях найма гражданам, проживающим на сельских территориях в Российской Федерации - 190,69 тыс. кв. м в Калининградской области - 0,32 тыс. кв. м	-	-	-	-	-
		4) ввод (приобретение) жилых помещений (жилых домов) для граждан, проживающих на сельских территориях	-	-	-	-	-

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в Российской Федерации - 66,62 тыс. кв. м в Калининградской области - 0,11 тыс. кв. м					
		5) количество проектов по обустройству инженерной инфраструктурой и благоустройству площадок, расположенных на сельских территориях, под компактную жилищную застройку	-	-	-	-	-
		в Российской Федерации - 250 единиц в Калининградской области - 1 единица					
		Республика Крым					
2020 - 2025 годы - всего		обеспечение в Республике Крым улучшения жилищных условий граждан, проживающих на сельских территориях, путем строительства (приобретения) жилья, в том числе за счет предоставления ипотечных кредитов (займов) по льготной ставке	2573895,8	547295,9	-	192197,4	1834402,5
		в том числе:					
2020 год		1) количество предоставленных жилищных (ипотечных) кредитов (займов) гражданам для строительства (приобретения) жилых помещений (жилых домов) на сельских территориях	356110,7	44630,4	-	12822,5	298657,8

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в Российской Федерации - 25000 единиц в Республике Крым - 82 единицы					
		2) количество семей, повысивших уровень благоустройства домовладений в Российской Федерации - 50700 семей в Республике Крым - 113 семей	-	-	-	-	-
		3) ввод жилых помещений (жилых домов), предоставляемых на условиях найма гражданам, проживающим на сельских территориях в Российской Федерации - 235,83 тыс. кв. м в Республике Крым - 0,54 тыс. кв. м	-	-	-	-	-
		4) ввод (приобретение) жилых помещений (жилых домов) для граждан, проживающих на сельских территориях в Российской Федерации - 314,86 тыс. кв. м в Республике Крым - 0,73 тыс. кв. м	-	-	-	-	-
	2021 год	1) количество предоставленных жилищных (ипотечных) кредитов (займов) гражданам для строительства (приобретения) жилых помещений (жилых домов) на сельских территориях в Российской Федерации - 33000 единиц	490820,5	73315,2	-	23366,5	394138,7

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в Республике Крым - 108 единиц					
		2) количество семей, повысивших уровень благоустройства домовладений в Российской Федерации - 75600 семей	-	-	-	-	-
		в Республике Крым - 169 семей					
		3) ввод жилых помещений (жилых домов), предоставляемых на условиях найма гражданам, проживающим на сельских территориях	-	-	-	-	-
		в Российской Федерации - 316,85 тыс. кв. м					
		в Республике Крым - 0,73 тыс. кв. м					
		4) ввод (приобретение) жилых помещений (жилых домов) для граждан, проживающих на сельских территориях	-	-	-	-	-
		в Российской Федерации - 210,84 тыс. кв. м					
		в Республике Крым - 0,49 тыс. кв. м					
	2022 год	1) количество предоставленных жилищных (ипотечных) кредитов (займов) гражданам для строительства (приобретения) жилых помещений (жилых домов) на сельских территориях в Российской Федерации - 35000 единиц в Республике Крым - 115 единиц	550322,9	98222,9	-	33203,4	418896,6

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		2) количество семей, повысивших уровень благоустройства домовладений в Российской Федерации - 84500 семей в Республике Крым - 189 семей	-	-	-	-	-
		3) ввод жилых помещений (жилых домов), предоставляемых на условиях найма гражданам, проживающим на сельских территориях в Российской Федерации - 303,79 тыс. кв. м в Республике Крым - 0,7 тыс. кв. м	-	-	-	-	-
		4) ввод (приобретение) жилых помещений (жилых домов) для граждан, проживающих на сельских территориях в Российской Федерации - 151,61 тыс. кв. м в Республике Крым - 0,35 тыс. кв. м	-	-	-	-	-
	2023 год	1) количество предоставленных жилищных (ипотечных) кредитов (займов) гражданам для строительства (приобретения) жилых помещений (жилых домов) на сельских территориях в Российской Федерации - 35000 единиц в Республике Крым - 115 единиц	523159,4	112520,2	-	40093,1	370546,1
		2) количество семей, повысивших уровень благоустройства домовладений	-	-	-	-	-

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в Российской Федерации - 84500 семей в Республике Крым - 189 семей					
		3) ввод жилых помещений (жилых домов), предоставляемых на условиях найма гражданам, проживающим на сельских территориях в Российской Федерации - 207,85 тыс. кв. м в Республике Крым - 0,48 тыс. кв. м	-	-	-	-	-
		4) ввод (приобретение) жилых помещений (жилых домов) для граждан, проживающих на сельских территориях в Российской Федерации - 72,61 тыс. кв. м в Республике Крым - 0,17 тыс. кв. м	-	-	-	-	-
	2024 год	1) количество предоставленных жилищных (ипотечных) кредитов (займов) гражданам для строительства (приобретения) жилых помещений (жилых домов) на сельских территориях в Российской Федерации - 36000 единиц в Республике Крым - 118 единиц	552147,3	134849,2	-	48737,4	368560,6
		2) количество семей, повысивших уровень благоустройства домовладений в Российской Федерации - 64500 семей	-	-	-	-	-

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в Республике Крым - 144 семьи					
		3) ввод жилых помещений (жилых домов), предоставляемых на условиях найма гражданам, проживающим на сельских территориях в Российской Федерации - 199,09 тыс. кв. м	-	-	-	-	-
		в Республике Крым - 0,46 тыс. кв. м					
		4) ввод (приобретение) жилых помещений (жилых домов) для граждан, проживающих на сельских территориях	-	-	-	-	-
		в Российской Федерации - 69,55 тыс. кв. м					
		в Республике Крым - 0,16 тыс. кв. м					
	2025 год	1) количество предоставленных жилищных (ипотечных) кредитов (займов) гражданам для строительства (приобретения) жилых помещений (жилых домов) на сельских территориях в Российской Федерации - 37000 единиц	592155,5	157073,2	-	57341	377741,3
		в Республике Крым - 121 единица					
		2) количество семей, повысивших уровень благоустройства домовладений в Российской Федерации - 64500 семей	-	-	-	-	-
		в Республике Крым - 144 семьи					

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		3) ввод жилых помещений (жилых домов), предоставляемых на условиях найма гражданам, проживающим на сельских территориях в Российской Федерации - 190,69 тыс. кв. м в Республике Крым - 0,44 тыс. кв. м	-	-	-	-	-
		4) ввод (приобретение) жилых помещений (жилых домов) для граждан, проживающих на сельских территориях в Российской Федерации - 66,62 тыс. кв. м в Республике Крым - 0,15 тыс. кв. м	-	-	-	-	-
		Город Севастополь					
2020 - 2025 годы - всего		обеспечение в г. Севастополе улучшения жилищных условий граждан, проживающих на сельских территориях, путем строительства (приобретения) жилья, в том числе за счет предоставления ипотечных кредитов (займов) по льготной ставке в том числе:	39784,8	25663,5	-	5633,4	8487,9
2020 год		1) ввод жилых помещений (жилых домов), предоставляемых на условиях найма гражданам, проживающим на сельских территориях	10349,5	6336,7	-	1391	2621,9

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в Российской Федерации - 235,83 тыс. кв. м в г. Севастополе - 0,15 тыс. кв. м					
		2) ввод (приобретение) жилых помещений (жилых домов) для граждан, проживающих на сельских территориях в Российской Федерации - 314,86 тыс. кв. м в г. Севастополе - 0,2 тыс. кв. м	-	-	-	-	-
	2021 год	1) ввод жилых помещений (жилых домов), предоставляемых на условиях найма гражданам, проживающим на сельских территориях в Российской Федерации - 316,85 тыс. кв. м в г. Севастополе - 0,2 тыс. кв. м	10613,1	6970,3	-	1530,1	2112,7
		2) ввод (приобретение) жилых помещений (жилых домов) для граждан, проживающих на сельских территориях в Российской Федерации - 210,84 тыс. кв. м в г. Севастополе - 0,13 тыс. кв. м	-	-	-	-	-
	2022 год	1) ввод жилых помещений (жилых домов), предоставляемых на условиях найма гражданам, проживающим на сельских территориях в Российской Федерации - 303,79 тыс. кв. м	9650,3	6336,7	-	1391	1922,6

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в г. Севастополе - 0,19 тыс. кв. м					
		2) ввод (приобретение) жилых помещений (жилых домов) для граждан, проживающих на сельских территориях	-	-	-	-	-
		в Российской Федерации - 151,61 тыс. кв. м					
		в г. Севастополе - 0,1 тыс. кв. м					
	2023 год	1) ввод жилых помещений (жилых домов), предоставляемых на условиях найма гражданам, проживающим на сельских территориях в Российской Федерации - 207,85 тыс. кв. м	6274,1	4118,8	-	904,1	1251,1
		в г. Севастополе - 0,13 тыс. кв. м					
		2) ввод (приобретение) жилых помещений (жилых домов) для граждан, проживающих на сельских территориях	-	-	-	-	-
		в Российской Федерации - 72,61 тыс. кв. м					
		в г. Севастополе - 0,05 тыс. кв. м					
	2024 год	1) ввод жилых помещений (жилых домов), предоставляемых на условиях найма гражданам, проживающим на сельских территориях в Российской Федерации - 199,09 тыс. кв. м	6274,1	4118,8	-	904,1	1251,1
		в г. Севастополе - 0,13 тыс. кв. м					

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		2) ввод (приобретение) жилых помещений (жилых домов) для граждан, проживающих на сельских территориях в Российской Федерации - 69,55 тыс. кв. м в г. Севастополе - 0,04 тыс. кв. м	-	-	-	-	-
	2025 год	1) ввод жилых помещений (жилых домов), предоставляемых на условиях найма гражданам, проживающим на сельских территориях в Российской Федерации - 190,69 тыс. кв. м в г. Севастополе - 0,12 тыс. кв. м	6274,1	4118,8	-	904,1	1251,1
		2) ввод (приобретение) жилых помещений (жилых домов) для граждан, проживающих на сельских территориях в Российской Федерации - 66,62 тыс. кв. м в г. Севастополе - 0,03 тыс. кв. м	-	-	-	-	-
II. Направление (подпрограмма) "Развитие рынка труда (кадрового потенциала) на сельских территориях"							
Дальневосточный федеральный округ							
Ведомственный проект "Содействие занятости сельского населения"	2020 - 2025 годы - всего	обеспечение в субъектах ДФО трудоустройства на сельских территориях граждан, прошедших дополнительное обучение (переобучение)	8568302,5	2873753,9	-	516885,9	5177662,7

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в том числе:					
	2020 год	1) численность работников, обучающихся по ученическим договорам (нарастающим итогом)	547160,2	125784,4	-	2096,4	419279,4
		в Российской Федерации - 9800 человек					
		в субъектах ДФО - 1801 человек					
		в Республике Бурятия - 1532 человека					
		в Республике Саха (Якутия) - 109 человек					
		в Забайкальском крае - 52 человека					
		в Хабаровском крае - 95 человек					
		в Амурской области - 7 человек					
		в Чукотском автономном округе - 6 человек					
		2) численность привлеченных сельскохозяйственными товаропроизводителями студентов к прохождению производственной практики (нарастающим итогом)	-	-	-	-	-
		в Российской Федерации - 12300 человек					
		в субъектах ДФО - 552 человека					
		в Республике Бурятия - 111 человек					
		в Республике Саха (Якутия) - 28 человек					

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в Амурской области - 375 человек					
		в Чукотском автономном округе - 38 человек					
	2021 год	1) численность работников, обучающихся по ученическим договорам (нарастающим итогом)	678270,7	243214,1	-	4053,6	431003,1
		в Российской Федерации - 22800 человек					
		в субъектах ДФО - 4192 человека					
		в Республике Бурятия - 3566 человек					
		в Республике Саха (Якутия) - 253 человека					
		в Забайкальском крае - 122 человека					
		в Хабаровском крае - 221 человек					
		в Амурской области - 15 человек					
		в Чукотском автономном округе - 15 человек					
		2) численность привлеченных сельскохозяйственными товаропроизводителями студентов к прохождению производственной практики (нарастающим итогом)	-	-	-	-	-
		в Российской Федерации - 28800 человек					
		в субъектах ДФО - 1104 человека					
		в Республике Бурятия - 222 человека					

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в Республике Саха (Якутия) - 56 человек					
		в Амурской области - 750 человек					
		в Чукотском автономном округе - 76 человек					
	2022 год	1) численность работников, обучающихся по ученическим договорам (нарастающим итогом)	1351237,3	378492,5	-	5488,2	967256,6
		в Российской Федерации - 37800 человек					
		в субъектах ДФО - 6953 человека					
		в Республике Бурятия - 5934 человека					
		в Республике Саха (Якутия) - 420 человек					
		в Забайкальском крае - 202 человека					
		в Хабаровском крае - 367 человек					
		в Амурской области - 25 человек					
		в Чукотском автономном округе - 25 человек					
		2) численность привлеченных сельскохозяйственными товаропроизводителями студентов к прохождению производственной практики (нарастающим итогом)	-	-	-	-	-
		в Российской Федерации - 40600 человек					
		в субъектах ДФО - 1656 человек					

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в Республике Бурятия - 333 человека в Республике Саха (Якутия) - 84 человека в Амурской области - 1125 человек в Чукотском автономном округе - 114 человек					
	2023 год	1) численность работников, обучающихся по ученическим договорам (нарастающим итогом) в Российской Федерации - 54800 человек в субъектах ДФО - 10081 человек в Республике Бурятия - 8595 человек в Республике Саха (Якутия) - 609 человек в Забайкальском крае - 292 человека в Хабаровском крае - 532 человека в Амурской области - 37 человек в Чукотском автономном округе - 152 человека	1197916,1	531659,7	-	478671	187585,4
		2) численность привлеченных сельскохозяйственными товаропроизводителями студентов к прохождению производственной практики (нарастающим итогом)	-	-	-	-	-

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в Российской Федерации - 57000 человек в субъектах ДФО - 2208 человек в Республике Бурятия - 444 человека в Республике Саха (Якутия) - 112 человек в Амурской области - 1500 человек в Чукотском автономном округе - 38 человек					
	2024 год	1) численность работников, обучающихся по ученическим договорам (нарастающим итогом) в Российской Федерации - 73800 человек в субъектах ДФО - 13578 человек в Республике Бурятия - 11569 человек в Республике Саха (Якутия) - 820 человек в Забайкальском крае - 393 человека в Хабаровском крае - 717 человек в Амурской области - 50 человек в Чукотском автономном округе - 49 человек	914202,4	702760	-	11712,7	199729,7
		2) численность привлеченных сельскохозяйственными товаропроизводителями студентов к прохождению производственной практики (нарастающим итогом)	-	-	-	-	-

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в Российской Федерации - 74900 человек в субъектах ДФО - 2760 человек в Республике Бурятия - 555 человек в Республике Саха (Якутия) - 140 человек в Амурской области - 1875 человек в Чукотском автономном округе - 190 человек					
	2025 год	1) численность работников, обучающихся по ученическим договорам (нарастающим итогом) в Российской Федерации - 94800 человек в субъектах ДФО - 17442 человека в Республике Бурятия - 14856 человек в Республике Саха (Якутия) - 1053 человека в Забайкальском крае - 505 человек в Хабаровском крае - 921 человек в Амурской области - 64 человека в Чукотском автономном округе - 63 человека	3879515,8	891843,1	-	14864	2972808,6
		2) численность привлеченных сельскохозяйственными товаропроизводителями студентов к прохождению производственной практики (нарастающим итогом)	-	-	-	-	-

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в Российской Федерации - 94700 человек в субъектах ДФО - 3312 человек в Республике Бурятия - 666 человек в Республике Саха (Якутия) - 168 человек в Амурской области - 2250 человек в Чукотском автономном округе - 228 человек					
		Северо-Кавказский федеральный округ					
	2020 - 2025 годы - всего	обеспечение в субъектах СКФО трудоустройства на сельских территориях граждан, прошедших дополнительное обучение (переобучение)	985859,1	273493,6	-	4558,2	707807,3
		в том числе:					
	2020 год	1) численность работников, обучающихся по ученическим договорам (нарастающим итогом) в Российской Федерации - 9800 человек в субъектах СКФО - 142 человека в Республике Ингушетия - 90 человек в Кабардино-Балкарской Республике - 9 человек в Карачаево-Черкесской Республике - 10 человек	70124,8	16120,7	-	268,7	53735,4

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в Ставропольском крае - 33 человека					
		2) численность привлеченных сельскохозяйственными товаропроизводителями студентов к прохождению производственной практики (нарастающим итогом)	-	-	-	-	-
		в Российской Федерации - 12300 человек					
		в субъектах СКФО - 129 человек					
		в Республике Ингушетия - 117 человек					
		в Кабардино-Балкарской Республике - 1 человек					
		в Карачаево-Черкесской Республике - 6 человек					
		в Ставропольском крае - 5 человек					
	2021 год	1) численность работников, обучающихся по ученическим договорам (нарастающим итогом)	76914,6	25947,5	-	432,5	50534,7
		в Российской Федерации - 22800 человек					
		в субъектах СКФО - 329 человек					
		в Республике Ингушетия - 289 человек					
		в Кабардино-Балкарской Республике - 21 человек					
		в Карачаево-Черкесской Республике - 23 человека					
		в Ставропольском крае - 76 человек					

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		2) численность привлеченных сельскохозяйственными товаропроизводителями студентов к прохождению производственной практики (нарастающим итогом) в Российской Федерации - 28800 человек в субъектах СКФО - 258 человек в Республике Ингушетия - 234 человека в Кабардино-Балкарской Республике - 2 человека в Карачаево-Черкесской Республике - 12 человек в Ставропольском крае - 10 человек	-	-	-	-	-
	2022 год	1) численность работников, обучающихся по ученическим договорам (нарастающим итогом) в Российской Федерации - 37800 человек в субъектах СКФО - 545 человек в Республике Ингушетия - 426 человек в Кабардино-Балкарской Республике - 35 человек в Карачаево-Черкесской Республике - 38 человек в Ставропольском крае - 126 человек	161973,5	37235,3	-	620,6	124117,6
		2) численность привлеченных сельскохозяйственными товаропроизводителями	-	-	-	-	-

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		студентов к прохождению производственной практики (нарастающим итогом) в Российской Федерации - 40600 человек в субъектах СКФО - 387 человек в Республике Ингушетия - 351 человек в Кабардино-Балкарской Республике - 3 человека в Карачаево-Черкесской Республике - 18 человек в Ставропольском крае - 15 человек					
	2023 год	1) численность работников, обучающихся по ученическим договорам (нарастающим итогом) в Российской Федерации - 54800 человек в субъектах СКФО - 791 человек в Республике Ингушетия - 582 человека в Кабардино-Балкарской Республике - 51 человек в Карачаево-Черкесской Республике - 55 человек в Ставропольском крае - 183 человека	217471,9	49993,5	-	833,2	166645,1
		2) численность привлеченных сельскохозяйственными товаропроизводителями студентов к прохождению производственной практики (нарастающим итогом)	-	-	-	-	-

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в Российской Федерации - 57000 человек в субъектах СКФО - 516 человек в Республике Ингушетия - 468 человек в Кабардино-Балкарской Республике - 4 человека в Карачаево-Черкесской Республике - 24 человека в Ставропольском крае - 20 человек					
	2024 год	1) численность работников, обучающихся по ученическим договорам (нарастающим итогом) в Российской Федерации - 73800 человек в субъектах СКФО - 1065 человек в Республике Ингушетия - 756 человек в Кабардино-Балкарской Республике - 69 человек в Карачаево-Черкесской Республике - 74 человека в Ставропольском крае - 246 человек	111531,1	64232,6	-	1070,5	46227,9
		2) численность привлеченных сельскохозяйственными товаропроизводителями студентов к прохождению производственной практики (нарастающим итогом)	-	-	-	-	-

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в Российской Федерации - 74900 человек в субъектах СКФО - 645 человек в Республике Ингушетия - 585 человек в Кабардино-Балкарской Республике - 5 человек в Карачаево-Черкесской Республике - 30 человек в Ставропольском крае - 25 человек					
	2025 год	1) численность работников, обучающихся по ученическим договорам (нарастающим итогом) в Российской Федерации - 94800 человек в субъектах СКФО - 1367 человек в Республике Ингушетия - 948 человек в Кабардино-Балкарской Республике - 88 человек в Карачаево-Черкесской Республике - 95 человек в Ставропольском крае - 316 человек	347843,2	79964	-	1332,7	266546,5
		2) численность привлеченных сельскохозяйственными товаропроизводителями студентов к прохождению производственной практики (нарастающим итогом)	-	-	-	-	-

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в Российской Федерации - 94700 человек в субъектах СКФО - 774 человека в Республике Ингушетия - 702 человека в Кабардино-Балкарской Республике - 6 человек в Карачаево-Черкесской Республике - 36 человек в Ставропольском крае - 30 человек					
		Арктическая зона Российской Федерации					
	2020 - 2025 годы - всего	обеспечение в субъектах Российской Федерации, отдельные территории которых входят в состав Арктической зоны Российской Федерации, трудоустройства на сельских территориях граждан, прошедших обучение (переобучение) в том числе:	619085,2	287584,2	-	3266,5	386863,2
	2020 год	1) численность работников, обучающихся по ученическим договорам (нарастающим итогом) в Российской Федерации - 9800 человек в субъектах Российской Федерации, отдельные территории которых входят в состав Арктической зоны Российской Федерации, - 204 человека	34259,5	9701,8	-	161,7	24396

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в Республике Саха (Якутия) - 109 человек					
		в Республике Карелия - 6 человек					
		в Республике Коми - 33 человека					
		в Архангельской области - 50 человек					
		в Чукотском автономном округе - 6 человек					
		2) численность привлеченных сельскохозяйственными товаропроизводителями студентов к прохождению производственной практики (нарастающим итогом)	-	-	-	-	-
		в Российской Федерации - 12300 человек					
		в субъектах Российской Федерации, отдельные территории которых входят в состав Арктической зоны Российской Федерации, - 164 человека					
		в Республике Саха (Якутия) - 28 человек					
		в Республике Карелия - 11 человек					
		в Республике Коми - 25 человек					
		в Архангельской области - 62 человека					
		в Чукотском автономном округе - 38 человек					
	2021 год	1) численность работников, обучающихся по ученическим договорам (нарастающим итогом)	54732	22597,7	-	376,6	31757,6

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в Российской Федерации - 22800 человек в субъектах Российской Федерации, отдельные территории которых входят в состав Арктической зоны Российской Федерации, - 680 человек в Республике Саха (Якутия) - 253 человека в Республике Карелия - 14 человек в Республике Коми - 77 человек в Архангельской области - 117 человек в Чукотском автономном округе - 15 человек					
		2) численность привлеченных сельскохозяйственными товаропроизводителями студентов к прохождению производственной практики (нарастающим итогом) в Российской Федерации - 28800 человек в субъектах Российской Федерации, отдельные территории которых входят в состав Арктической зоны Российской Федерации, - 328 человек в Республике Саха (Якутия) - 56 человек в Республике Карелия - 22 человека в Республике Коми - 50 человек	-	-	-	-	-

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в Архангельской области - 124 человека					
		в Чукотском автономном округе - 76 человек					
	2022 год	1) численность работников, обучающихся по ученическим договорам (нарастающим итогом)	128446,7	37477,7	-	624,6	90344,4
		в Российской Федерации - 37800 человек					
		в субъектах Российской Федерации, отдельные территории которых входят в состав Арктической зоны Российской Федерации, - 994 человека					
		в Республике Саха (Якутия) - 420 человек					
		в Республике Карелия - 23 человека					
		в Республике Коми - 128 человек					
		в Архангельской области - 194 человека					
		в Чукотском автономном округе - 25 человек					
		2) численность привлеченных сельскохозяйственными товаропроизводителями студентов к прохождению производственной практики (нарастающим итогом)	-	-	-	-	-
		в Российской Федерации - 40600 человек					
		в субъектах Российской Федерации, отдельные территории которых входят в состав Арктической зоны Российской Федерации, - 492 человека					

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в Республике Саха (Якутия) - 84 человека					
		в Республике Карелия - 33 человека					
		в Республике Коми - 75 человек					
		в Архангельской области - 186 человек					
		в Чукотском автономном округе - 114 человек					
	2023 год	1) численность работников, обучающихся по ученическим договорам (нарастающим итогом)	236164,1	54341,7	-	683,2	181139,1
		в Российской Федерации - 54800 человек					
		в субъектах Российской Федерации, отдельные территории которых входят в состав Арктической зоны Российской Федерации, - 1350 человек					
		в Республике Саха (Якутия) - 609 человек					
		в Республике Карелия - 34 человека					
		в Республике Коми - 186 человек					
		в Архангельской области - 281 человек					
		в Чукотском автономном округе - 36 человек					
		2) численность привлеченных сельскохозяйственными товаропроизводителями студентов к прохождению производственной практики (нарастающим итогом)	-	-	-	-	-

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в Российской Федерации - 57000 человек в субъектах Российской Федерации, отдельные территории которых входят в состав Арктической зоны Российской Федерации, - 656 человек в Республике Саха (Якутия) - 112 человек в Республике Карелия - 44 человека в Республике Коми - 100 человек в Архангельской области - 248 человек в Чукотском автономном округе - 152 человека					
	2024 год	1) численность работников, обучающихся по ученическим договорам (нарастающим итогом) в Российской Федерации - 73800 человек в субъектах Российской Федерации, отдельные территории которых входят в состав Арктической зоны Российской Федерации, - 1748 человек в Республике Саха (Якутия) - 820 человек в Республике Карелия - 46 человек в Республике Коми - 250 человек в Архангельской области - 379 человек в Чукотском автономном округе - 49 человек	74653,5	73189,7	-	1219,8	58872,6

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		2) численность привлеченных сельскохозяйственными товаропроизводителями студентов к прохождению производственной практики (нарастающим итогом) в Российской Федерации - 74900 человек в субъектах Российской Федерации, отдельные территории которых входят в состав Арктической зоны Российской Федерации, - 820 человек в Республике Саха (Якутия) - 140 человек в Республике Карелия - 55 человек в Республике Коми - 125 человек в Архангельской области - 310 человек в Чукотском автономном округе - 190 человек	-	-	-	-	-
	2025 год	1) численность работников, обучающихся по ученическим договорам (нарастающим итогом) в Российской Федерации - 94800 человек в субъектах Российской Федерации, отдельные территории которых входят в состав Арктической зоны Российской Федерации, - 2165 человек в Республике Саха (Якутия) - 1031 человек в Республике Карелия - 59 человек	90829,4	90275,4	-	200,4	353,5

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в Республике Коми - 321 человек в Архангельской области - 389 человек в Чукотском автономном округе - 63 человека 2) численность привлеченных сельскохозяйственными товаропроизводителями студентов к прохождению производственной практики (нарастающим итогом) в Российской Федерации - 94700 человек в субъектах Российской Федерации, отдельные территории которых входят в состав Арктической зоны Российской Федерации, - 984 человека в Республике Саха (Якутия) - 168 человек в Республике Карелия - 66 человек в Республике Коми - 150 человек в Архангельской области - 372 человека в Чукотском автономном округе - 228 человек	-	-	-	-	-
		Калининградская область					
2020 - 2025 годы - всего		обеспечение в Калининградской области трудоустройства на сельских территориях граждан, прошедших дополнительное обучение (переобучение)	1201678,8	294537,9	-	4909	902231,9

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в том числе:					
	2020 год	1) численность работников, обучающихся по ученическим договорам (нарастающим итогом)	145823,4	33522,6	-	558,7	111742
		в Российской Федерации - 9800 человек					
		в Калининградской области - 34 человека					
		2) численность привлеченных сельскохозяйственными товаропроизводителями студентов к прохождению производственной практики (нарастающим итогом)	-	-	-	-	-
		в Российской Федерации - 12300 человек					
		в Калининградской области - 435 человек					
	2021 год	1) численность работников, обучающихся по ученическим договорам (нарастающим итогом)	129853,5	38852,1	-	647,5	90353,8
		в Российской Федерации - 22800 человек					
		в Калининградской области - 79 человек					
		2) численность привлеченных сельскохозяйственными товаропроизводителями студентов к прохождению производственной практики (нарастающим итогом)	-	-	-	-	-
		в Российской Федерации - 28800 человек					
		в Калининградской области - 870 человек					

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
	2022 год	1) численность работников, обучающихся по ученическим договорам (нарастающим итогом)	195009,1	44829,7	-	747,2	149432,3
		в Российской Федерации - 37800 человек					
		в Калининградской области - 131 человек					
		2) численность привлеченных сельскохозяйственными товаропроизводителями студентов к прохождению производственной практики (нарастающим итогом)	-	-	-	-	-
		в Российской Федерации - 40600 человек					
		в Калининградской области - 1305 человек					
	2023 год	1) численность работников, обучающихся по ученическим договорам (нарастающим итогом)	223969,6	51487,3	-	858,1	171624,2
		в Российской Федерации - 54800 человек					
		в Калининградской области - 190 человек					
		2) численность привлеченных сельскохозяйственными товаропроизводителями студентов к прохождению производственной практики (нарастающим итогом)	-	-	-	-	-
		в Российской Федерации - 57000 человек					
		в Калининградской области - 1740 человек					

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
	2024 год	1) численность работников, обучающихся по ученическим договорам (нарастающим итогом)	215632,9	58859,9	-	981	155791,9
		в Российской Федерации - 73800 человек					
		в Калининградской области - 1996 человек					
		2) численность привлеченных сельскохозяйственными товаропроизводителями студентов к прохождению производственной практики (нарастающим итогом)	-	-	-	-	-
		в Российской Федерации - 74900 человек					
		в Калининградской области - 2175 человек					
	2025 год	1) численность работников, обучающихся по ученическим договорам (нарастающим итогом)	291390,4	66986,3	-	1116,4	223287,7
		в Российской Федерации - 94800 человек					
		в Калининградской области - 329 человек					
		2) численность привлеченных сельскохозяйственными товаропроизводителями студентов к прохождению производственной практики (нарастающим итогом)	-	-	-	-	-
		в Российской Федерации - 94700 человек					
		в Калининградской области - 2610 человек					

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		Республика Крым					
	2020 - 2025 годы - всего	обеспечение в Республике Крым трудоустройства на сельских территориях граждан, прошедших дополнительное обучение (переобучение)	119431,4	33752,4	-	562,5	85116,5
		в том числе:					
	2020 год	1) численность работников, обучающихся по ученическим договорам (нарастающим итогом)	7607,9	1749	-	29,1	5829,8
		в Российской Федерации - 9800 человек					
		в Республике Крым - 19 человек					
		2) численность привлеченных сельскохозяйственными товаропроизводителями студентов к прохождению производственной практики (нарастающим итогом)	-	-	-	-	-
		в Российской Федерации - 12300 человек					
		в Республике Крым - 11 человек					
	2021 год	1) численность работников, обучающихся по ученическим договорам (нарастающим итогом)	8639,9	3039,9	-	50,7	5549,4
		в Российской Федерации - 22800 человек					
		в Республике Крым - 44 человека					

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		2) численность привлеченных сельскохозяйственными товаропроизводителями студентов к прохождению производственной практики (нарастающим итогом)	-	-	-	-	-
		в Российской Федерации - 28800 человек					
		в Республике Крым - 22 человека					
	2022 год	1) численность работников, обучающихся по ученическим договорам (нарастающим итогом)	19683,3	4524,9	-	75,4	15083
		в Российской Федерации - 37800 человек					
		в Республике Крым - 73 человека					
		2) численность привлеченных сельскохозяйственными товаропроизводителями студентов к прохождению производственной практики (нарастающим итогом)	-	-	-	-	-
		в Российской Федерации - 40600 человек					
		в Республике Крым - 33 человека					
	2023 год	1) численность работников, обучающихся по ученическим договорам (нарастающим итогом)	26991	6204,8	-	103,4	20682,8
		в Российской Федерации - 54800 человек					
		в Республике Крым - 106 человек					

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		2) численность привлеченных сельскохозяйственными товаропроизводителями студентов к прохождению производственной практики (нарастающим итогом)	-	-	-	-	-
		в Российской Федерации - 57000 человек					
		в Республике Крым - 44 человека					
	2024 год	1) численность работников, обучающихся по ученическим договорам (нарастающим итогом)	12342,7	8080,6	-	134,7	4127,4
		в Российской Федерации - 73800 человек					
		в Республике Крым - 143 человека					
		2) численность привлеченных сельскохозяйственными товаропроизводителями студентов к прохождению производственной практики (нарастающим итогом)	-	-	-	-	-
		в Российской Федерации - 74900 человек					
		в Республике Крым - 55 человек					
	2025 год	1) численность работников, обучающихся по ученическим договорам (нарастающим итогом)	44166,6	10153,2	-	169,2	33844,1
		в Российской Федерации - 94800 человек					
		в Республике Крым - 184 человека					

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		2) численность привлеченных сельскохозяйственными товаропроизводителями студентов к прохождению производственной практики (нарастающим итогом) в Российской Федерации - 94700 человек в Республике Крым - 66 человек	-	-	-	-	-
III. Направление (подпрограмма) "Создание и развитие инфраструктуры на сельских территориях"							
Дальневосточный федеральный округ							
Ведомственный проект "Благоустройство сельских территорий"	2020 - 2025 годы - всего	реализация в субъектах ДФО проектов по благоустройству	10784631,9	3615453,1	-	3915271,1	3253907,8
		в том числе:					
	2020 год	количество реализованных на сельских территориях проектов по благоустройству (нарастающим итогом) по Российской Федерации - 5250 единиц в субъектах ДФО - 509 единиц в Республике Бурятия - 7 единиц	1322726,7	440908,9	-	484999,8	396818

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в Республике Саха (Якутия) - 100 единиц в Забайкальском крае - 62 единицы в Хабаровском крае - 314 единиц в Амурской области - 15 единиц в Еврейской автономной области - 9 единиц					
	2021 год	количество реализованных на сельских территориях проектов по благоустройству (нарастающим итогом) по Российской Федерации - 11550 единиц в субъектах ДФО - 1120 единиц в Республике Бурятия - 15 единиц в Республике Саха (Якутия) - 220 единиц в Забайкальском крае -136 единиц в Хабаровском крае - 691 единица в Амурской области - 33 единицы в Еврейской автономной области - 20 единиц	1587272,1	529090,7	-	581999,8	476181,6
	2022 год	количество реализованных на сельских территориях проектов по благоустройству (нарастающим итогом)	1587272,1	529090,7	-	581999,8	476181,6

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		по Российской Федерации - 17850 единиц в субъектах ДФО - 1731 единица в Республике Бурятия - 23 единицы в Республике Саха (Якутия) - 340 единиц в Забайкальском крае - 210 единиц в Хабаровском крае - 1278 единиц в Амурской области - 51 единица в Еврейской автономной области - 31 единица					
	2023 год	количество реализованных на сельских территориях проектов по благоустройству (нарастающим итогом) по Российской Федерации - 24850 единиц в субъектах ДФО - 2410 единиц в Республике Бурятия - 32 единицы в Республике Саха (Якутия) - 474 единицы в Забайкальском крае - 293 единиц в Хабаровском крае - 1697 единиц в Амурской области - 71 единица в Еврейской автономной области - 44 единицы	1790090,2	617272,5	-	617272,5	555545,2

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
	2024 год	количество реализованных на сельских территориях проектов по благоустройству (нарастающим итогом) по Российской Федерации - 33250 единиц в субъектах ДФО - 3224 единицы в Республике Бурятия - 43 единицы в Республике Саха (Якутия) - 634 единицы в Забайкальском крае - 392 единицы в Хабаровском крае - 2199 единиц в Амурской области - 95 единиц в Еврейской автономной области - 59 единиц	2116362,8	705454,3	-	775999,7	634908,8
	2025 год	количество реализованных на сельских территориях проектов по благоустройству (нарастающим итогом) по Российской Федерации - 42250 единиц в субъектах ДФО - 4097 единиц в Республике Бурятия - 55 единиц в Республике Саха (Якутия) - 806 единиц в Забайкальском крае - 498 единиц в Хабаровском крае - 2737 единиц	2380908,1	793636	-	872999,6	714272,4

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в Амурской области - 121 единица					
		в Еврейской автономной области - 75 единиц					
Ведомственный проект "Развитие инженерной инфраструктуры на сельских территориях"	2020 - 2021 годы - всего	обеспечение в субъектах ДФО ввода в действие распределительных газовых сетей, локальных водопроводов, а также реализации проектов комплексного обустройства площадок под компактную жилищную застройку	624118,4	550062	-	69766,2	4290,2
		в том числе:					
	2020 год	1) ввод в действие распределительных газовых сетей	328972,55	288912,4	-	37642,14	2418,01
		в Российской Федерации - 1020,6 километра					
		в субъектах ДФО - 50 километров					
		в Республике Саха (Якутия) - 50 километров					
		2) ввод в действие локальных водопроводов	-	-	-	-	-
		в Российской Федерации - 806,3 километра					
		в субъектах ДФО - 46,6 километра					
		в Республике Саха (Якутия) - 46,6 километра					
		3) количество населенных пунктов, расположенных на сельских территориях, в которых реализованы проекты комплексного	-	-	-	-	-

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		обустройства площадок под компактную жилищную застройку					
		в Российской Федерации - 10 единиц					
		в субъектах ДФО - 3 единицы					
		в Республике Саха (Якутия) - 1 единица					
		в Хабаровском крае - 1 единица					
		в Республике Бурятия - 1 единица					
	2021 год	1) ввод в действие распределительных газовых сетей	295145,9	261149,6	-	32124,1	1872,2
		в Российской Федерации - 1062,4 километра					
		в субъектах ДФО - 70 километров					
		в Республике Саха (Якутия) - 70 километров					
		2) ввод в действие локальных водопроводов	-	-	-	-	-
		в Российской Федерации - 839,4 километра					
		в субъектах ДФО - 50 километров					
		в Республике Саха (Якутия) - 50 километров					
		3) количество населенных пунктов, расположенных на сельских территориях, в которых реализованы проекты комплексного	-	-	-	-	-

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		обустройства площадок под компактную жилищную застройку					
		в Российской Федерации - 10 единиц					
		в субъектах ДФО - 2 единицы					
		в Республике Саха (Якутия) - 1 единица					
		в Республике Бурятия - 1 единица					
Ведомственный проект "Развитие транспортной инфраструктуры на сельских территориях"	2020 - 2025 годы - всего	обеспечение в субъектах ДФО ввода в эксплуатацию автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, ведущих от сети автомобильных дорог общего пользования к общественно значимым объектам населенных пунктов, расположенных на сельских территориях, объектам производства и переработки продукции	12892680,7	9271974,6	-	3245191,1	375515
		в том числе:					
	2020 год	ввод в эксплуатацию автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, ведущих от сети автомобильных дорог общего пользования к общественно значимым объектам населенных пунктов, расположенных на сельских территориях, объектам производства и переработки продукции	1945501,2	1399137,86	-	489698,25	56665,08

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в Российской Федерации - 425,35 километра в субъектах ДФО - 34,97 километра в Республике Саха (Якутия) - 3,41 километра в Камчатском крае - 3,02 километра в Приморском крае - 3,03 километра в Хабаровском крае - 3,84 километра в Амурской области - 3,2 километра в Магаданской области - 3 километра в Сахалинской области - 3,16 километра в Еврейской автономной области - 3 километра в Чукотском автономном округе - 3 километра в Республике Бурятия - 3,14 километра в Забайкальском крае - 3,17 километра					
2021 год	ввод в эксплуатацию автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, ведущих от сети автомобильных дорог общего пользования к общественно значимым объектам населенных пунктов, расположенных на сельских территориях, объектам производства и переработки продукции	2025266,7	1456502,5	-	509775,9	58988,4

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в Российской Федерации - 425,35 километра в субъектах ДФО - 34,97 километра в Республике Саха (Якутия) - 3,41 километра в Камчатском крае - 3,02 километра в Приморском крае - 3,03 километра в Хабаровском крае - 3,84 километра в Амурской области - 3,2 километра в Магаданской области - 3 километра в Сахалинской области - 3,16 километра в Еврейской автономной области - 3 километра в Чукотском автономном округе - 3 километра в Республике Бурятия - 3,14 километра в Забайкальском крае - 3,17 километра					
2022 год	ввод в эксплуатацию автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, ведущих от сети автомобильных дорог общего пользования к общественно значимым объектам населенных пунктов, расположенных на сельских территориях, объектам производства и переработки продукции	2106277,4	1514762,6	-	530166,9	61347,9

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в Российской Федерации - 425,35 километра в субъектах ДФО - 34,97 километра в Республике Саха (Якутия) - 3,41 километра в Камчатском крае - 3,02 километра в Приморском крае - 3,03 километра в Хабаровском крае - 3,84 километра в Амурской области - 3,2 километра в Магаданской области - 3 километра в Сахалинской области - 3,16 километра в Еврейской автономной области - 3 километра в Чукотском автономном округе - 3 километра в Республике Бурятия - 3,14 километра в Забайкальском крае - 3,17 километра					
	2023 год	ввод в эксплуатацию автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, ведущих от сети автомобильных дорог общего пользования к общественно значимым объектам населенных пунктов, расположенных на сельских территориях, объектам производства и переработки продукции	2188422,2	1573838,4	-	550843,4	63740,5

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в Российской Федерации - 425,35 километра в субъектах ДФО - 34,97 километра в Республике Саха (Якутия) - 3,41 километра в Камчатском крае - 3,02 километра в Приморском крае - 3,03 километра в Хабаровском крае - 3,84 километра в Амурской области - 3,2 километра в Магаданской области - 3 километра в Сахалинской области - 3,16 километра в Еврейской автономной области - 3 километра в Чукотском автономном округе - 3 километра в Республике Бурятия - 3,14 километра в Забайкальском крае - 3,17 километра					
	2024 год	ввод в эксплуатацию автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, ведущих от сети автомобильных дорог общего пользования к общественно значимым объектам населенных пунктов, расположенных на сельских территориях, объектам производства и переработки продукции	2271582,3	1633644,2	-	571775,5	66162,6

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в Российской Федерации - 425,35 километра в субъектах ДФО - 34,97 километра в Республике Саха (Якутия) - 3,41 километра в Камчатском крае - 3,02 километра в Приморском крае - 3,03 километра в Хабаровском крае - 3,84 километра в Амурской области - 3,2 километра в Магаданской области - 3 километра в Сахалинской области - 3,16 километра в Еврейской автономной области - 3 километра в Чукотском автономном округе - 3 километра в Республике Бурятия - 3,14 километра в Забайкальском крае - 3,17 километра					
	2025 год	ввод в эксплуатацию автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, ведущих от сети автомобильных дорог общего пользования к общественно значимым объектам населенных пунктов, расположенных на сельских территориях, объектам производства и переработки продукции	2355630,8	1694089,1	-	592931,2	68610,6

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в Российской Федерации - 425,35 километра в субъектах ДФО - 34,97 километра в Республике Саха (Якутия) - 3,41 километра в Камчатском крае - 3,02 километра в Приморском крае - 3,03 километра в Хабаровском крае - 3,84 километра в Амурской области - 3,2 километра в Магаданской области - 3 километра в Сахалинской области - 3,16 километра в Еврейской автономной области - 3 километра в Чукотском автономном округе - 3 километра в Республике Бурятия - 3,14 километра в Забайкальском крае - 3,17 километра					
		Северо-Кавказский федеральный округ					
Ведомственный проект "Благоустройство сельских территорий"	2020 - 2025 годы - всего	реализация в субъектах СКФО проектов по благоустройству	1208873,4	405264,2	-	438871,5	364737,8

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в том числе:					
	2020 год	количество реализованных на сельских территориях проектов по благоустройству (нарастающим итогом)	148267,4	49422,5	-	54364,7	44480,2
		по Российской Федерации - 5250 единиц					
		в субъектах СКФО - 57 единиц					
		в Республике Дагестан - 17 единиц					
		в Республике Ингушетия - 40 единиц					
	2021 год	количество реализованных на сельских территориях проектов по благоустройству (нарастающим итогом)	177920,9	59307	-	65237,6	53376,3
		по Российской Федерации - 11550 единиц					
		в субъектах СКФО - 125 единиц					
		в Республике Дагестан - 38 единиц					
		в Республике Ингушетия - 87 единиц					
	2022 год	количество реализованных на сельских территориях проектов по благоустройству (нарастающим итогом)	177920,9	59307	-	65237,6	53376,3
		по Российской Федерации - 17850 единиц					
		в субъектах СКФО - 193 единицы					

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в Республике Дагестан - 59 единиц					
		в Республике Ингушетия - 134 единицы					
	2023 год	количество реализованных на сельских территориях проектов по благоустройству (нарастающим итогом)	200655,2	69191,4	-	69191,4	62272,3
		по Российской Федерации - 24850 единиц					
		в субъектах СКФО - 261 единица					
		в Республике Дагестан - 83 единицы					
		в Республике Ингушетия - 186 единиц					
	2024 год	количество реализованных на сельских территориях проектов по благоустройству (нарастающим итогом)	237227,8	79075,9	-	86983,5	71168,3
		по Российской Федерации - 33250 единиц					
		в субъектах СКФО - 329 единиц					
		в Республике Дагестан - 111 единиц					
		в Республике Ингушетия - 249 единиц					
	2025 год	количество реализованных на сельских территориях проектов по благоустройству (нарастающим итогом)	266881,3	88960,4	-	97856,5	80064,4
		по Российской Федерации - 42250 единиц					
		в субъектах СКФО - 426 единиц					

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в Республике Дагестан - 141 единица					
		в Республике Ингушетия - 316 единиц					
Ведомственный проект "Развитие инженерной инфраструктуры на сельских территориях"	2020 - 2021 годы - всего	обеспечение в субъектах СКФО ввода в действие распределительных газовых сетей, локальных водопроводов, а также реализации проектов комплексного обустройства площадок под компактную жилищную застройку	784946,9	732006,5	-	48584,7	4355,7
		в том числе:					
	2020 год	1) ввод в действие распределительных газовых сетей	369211,8	343951,4	-	23179,6	2080,8
		в Российской Федерации - 1020,6 километра					
		в субъектах СКФО - 81 километр					
		в Республике Дагестан - 35 километров					
		в Республике Ингушетия - 6 километров					
		в Кабардино-Балкарской Республике - 8 километров					
		в Карачаево-Черкесской Республике - 13 километров					
		в Чеченской Республике - 14 километров					
		в Ставропольском крае - 5 километров					

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		2) ввод в действие локальных водопроводов	-	-	-	-	-
		в Российской Федерации - 806,3 километра					
		в субъектах СКФО - 96 километров					
		в Республике Дагестан - 25 километров					
		в Республике Ингушетия - 13 километров					
		в Кабардино-Балкарской Республике - 13 километров					
		в Карачаево-Черкесской Республике - 15 километров					
		в Республике Северная Осетия - Алания - 8 километров					
		в Чеченской Республике - 14 километров					
		в Ставропольском крае - 8 километров					
	2021 год	1) ввод в действие распределительных газовых сетей	415735,1	388055,1	-	25405,1	2274,9
		в Российской Федерации - 1062,4 километра					
		в субъектах СКФО - 104 километра					
		в Республике Дагестан - 40 километров					
		в Республике Ингушетия - 8 километров					
		в Кабардино-Балкарской Республике -					

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		11 километров в Карачаево-Черкесской Республике - 18 километров в Чеченской Республике - 20 километров в Ставропольском крае - 7 километров					
		2) ввод в действие локальных водопроводов в Российской Федерации - 839,4 километра в субъектах СКФО - 103 километра в Республике Дагестан - 26 километров в Республике Ингушетия - 14 километров в Кабардино-Балкарской Республике - 14 километров в Карачаево-Черкесской Республике - 16 километров в Республике Северная Осетия - Алания - 9 километров в Чеченской Республике - 15 километров в Ставропольском крае - 9 километров	-	-	-	-	-

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
Ведомственный проект "Развитие транспортной инфраструктуры на сельских территориях"	2020 - 2025 годы - всего	обеспечение в субъектах СКФО ввода в эксплуатацию автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, ведущих от сети автомобильных дорог общего пользования к общественно значимым объектам населенных пунктов, расположенных на сельских территориях, объектам производства и переработки продукции	3139064,3	2257507,6	-	790127,7	91429,1
		в том числе:					
	2020 год	ввод в эксплуатацию автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, ведущих от сети автомобильных дорог общего пользования к общественно значимым объектам населенных пунктов, расположенных на сельских территориях, объектам производства и переработки продукции	472704,9	339953,2	-	118983,6	13768,1
		в Российской Федерации - 425,35 километра					
		в субъектах СКФО - 23,35 километра					
		в Республике Дагестан - 4,79 километра					
		в Республике Ингушетия - 3 километра					
		в Кабардино-Балкарской Республике - 3 километра					

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в Карачаево-Черкесской Республике - 3,02 километра в Республике Северная Осетия - Алания - 3 километра в Чеченской Республике - 3,09 километра в Ставропольском крае - 3,45 километра					
	2021 год	ввод в эксплуатацию автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, ведущих от сети автомобильных дорог общего пользования к общественно значимым объектам населенных пунктов, расположенных на сельских территориях, объектам производства и переработки продукции в Российской Федерации - 425,35 километра в субъектах СКФО - 23,35 километра в Республике Дагестан - 4,79 километра в Республике Ингушетия - 3 километра в Кабардино-Балкарской Республике - 3 километра в Карачаево-Черкесской Республике - 3,02 километра	492086,4	353891,7	-	123862,1	14332,6

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в Республике Северная Осетия - Алания - 3 километра в Чеченской Республике - 3,09 километра в Ставропольском крае - 3,45 километра					
	2022 год	ввод в эксплуатацию автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, ведущих от сети автомобильных дорог общего пользования к общественно значимым объектам населенных пунктов, расположенных на сельских территориях, объектам производства и переработки продукции в Российской Федерации - 425,35 километра в субъектах СКФО - 23,35 километра в Республике Дагестан - 4,79 километра в Республике Ингушетия - 3 километра в Кабардино-Балкарской Республике - 3 километра в Карачаево-Черкесской Республике - 3,02 километра в Республике Северная Осетия - Алания - 3 километра	512157,2	368325,9	-	128914,1	14917,2

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в Чеченской Республике - 3,09 километра в Ставропольском крае - 3,45 километра					
	2023 год	ввод в эксплуатацию автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, ведущих от сети автомобильных дорог общего пользования к общественно значимым объектам населенных пунктов, расположенных на сельских территориях, объектам производства и переработки продукции в Российской Федерации - 425,35 километра в субъектах СКФО - 23,35 километра в Республике Дагестан - 4,79 километра в Республике Ингушетия - 3 километра в Кабардино-Балкарской Республике - 3 километра в Карачаево-Черкесской Республике - 3,02 километра в Республике Северная Осетия - Алания - 3 километра в Чеченской Республике - 3,09 километра в Ставропольском крае - 3,45 километра	532804,7	383174,9	-	134111,2	15518,6

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
	2024 год	ввод в эксплуатацию автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, ведущих от сети автомобильных дорог общего пользования к общественно значимым объектам населенных пунктов, расположенных на сельских территориях, объектам производства и переработки продукции в Российской Федерации - 425,35 километра в субъектах СКФО - 23,35 километра в Республике Дагестан - 4,79 километра в Республике Ингушетия - 3 километра в Кабардино-Балкарской Республике - 3 километра в Карачаево-Черкесской Республике - 3,02 километра в Республике Северная Осетия - Алания - 3 километра в Чеченской Республике - 3,09 километра в Ставропольском крае - 3,45 километра	553894,8	398342,2	-	139419,8	16132,9
	2025 год	ввод в эксплуатацию автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, ведущих от сети автомобильных дорог общего	575416,3	413819,7	-	144836,9	16759,7

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		пользования к общественно значимым объектам населенных пунктов, расположенных на сельских территориях, объектам производства и переработки продукции в Российской Федерации - 425,35 километра в субъектах СКФО - 23,35 километра в Республике Дагестан - 4,79 километра в Республике Ингушетия - 3 километра в Кабардино-Балкарской Республике - 3 километра в Карачаево-Черкесской Республике - 3,02 километра в Республике Северная Осетия - Алания - 3 километра в Чеченской Республике - 3,09 километра в Ставропольском крае - 3,45 километра					
		Арктическая зона Российской Федерации					
Ведомственный проект "Благоустройство сельских территорий"	2020 - 2025 годы - всего	реализация в субъектах Российской Федерации, отдельные территории которых входят в состав Арктической зоны Российской Федерации, проектов по благоустройству	4580216,8	1553593,9	-	1618045,6	1408577,2

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в том числе:					
	2020 год	количество реализованных на сельских территориях проектов по благоустройству (нарастающим итогом)	478694,9	197871,4	-	154452,9	126370,6
		по Российской Федерации - 5250 единиц					
		в субъектах Российской Федерации, отдельные территории которых входят в состав Арктической зоны Российской Федерации, - 228 единиц					
		в Республике Карелия - 26 единиц					
		в Республике Коми - 36 единиц					
		в Архангельской области - 66 единиц					
		в Республике Саха (Якутия) - 100 единиц					
	2021 год	количество реализованных на сельских территориях проектов по благоустройству (нарастающим итогом)	636490,3	237445,7	-	185343,5	213701,1
		по Российской Федерации - 11550 единиц					
		в субъектах Российской Федерации, отдельные территории которых входят в состав Арктической зоны Российской Федерации, - 501 единица					
		в Республике Карелия - 57 единиц					
		в Республике Коми - 79 единиц					

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в Архангельской области - 145 единиц					
		в Республике Саха (Якутия) - 220 единиц					
	2022 год	количество реализованных на сельских территориях проектов по благоустройству (нарастающим итогом)	643385,4	168494,1	-	261190,3	213701,1
		по Российской Федерации - 17850 единиц					
		в субъектах Российской Федерации, отдельные территории которых входят в состав Арктической зоны Российской Федерации, - 774 единицы					
		в Республике Карелия - 88 единиц					
		в Республике Коми - 122 единицы					
		в Архангельской области - 224 единицы					
		в Республике Саха (Якутия) - 340 единиц					
	2023 год	количество реализованных на сельских территориях проектов по благоустройству (нарастающим итогом)	803357,9	277020	-	277020	249318
		по Российской Федерации - 24850 единиц					
		в субъектах Российской Федерации, отдельные территории которых входят в состав Арктической зоны Российской Федерации, - 1078 единиц					
		в Республике Карелия - 122 единицы					

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в Республике Коми - 170 единиц					
		в Архангельской области - 312 единиц					
		в Республике Саха (Якутия) - 474 единицы					
	2024 год	количество реализованных на сельских территориях проектов по благоустройству (нарастающим итогом)	949782,7	316594,2	-	348253,7	284934,8
		по Российской Федерации - 33250 единиц					
		в субъектах в субъектах Российской Федерации, отдельные территории которых входят в состав Арктической зоны Российской Федерации, - 1442 единицы					
		в Республике Карелия - 163 единицы					
		в Республике Коми - 227 единиц					
		в Архангельской области - 418 единиц					
		в Республике Саха (Якутия) - 634 единицы					
	2025 год	количество реализованных на сельских территориях проектов по благоустройству (нарастающим итогом)	1068505,6	356168,5	-	391785,4	320551,7
		по Российской Федерации - 42250 единиц					

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в субъектах Российской Федерации, отдельные территории которых входят в состав Арктической зоны Российской Федерации, - 1834 единицы в Республике Карелия - 207 единиц в Республике Коми - 289 единиц в Архангельской области - 531 единица в Республике Саха (Якутия) - 806 единиц					
Ведомственный проект "Развитие инженерной инфраструктуры на сельских территориях"	2020 - 2021 годы - всего	обеспечение в субъектах Российской Федерации, отдельные территории которых входят в состав Арктической зоны Российской Федерации, ввода в действие распределительных газовых сетей, локальных водопроводов, а также реализации проектов комплексного обустройства площадок под компактную жилищную застройку	604716,4	522126,1	-	78681,4	3908,8
		в том числе:					
	2020 год	1) ввод в действие распределительных газовых сетей	297964,2	258959,3	-	36911,6	2093,2
		в Российской Федерации - 1020,6 километра в субъектах Российской Федерации, отдельные территории которых входят в состав Арктической зоны Российской Федерации, - 50 километров в Республике Саха (Якутия) - 50 километров					

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		2) ввод в действие локальных водопроводов	-	-	-	-	-
		в Российской Федерации - 806,3 километра					
		в субъектах Российской Федерации, отдельные территории которых входят в состав Арктической зоны Российской Федерации, - 47,9 километра					
		в Республике Коми - 1,3 километра					
		в Республике Саха (Якутия) - 46,6 километра					
		3) количество населенных пунктов, расположенных на сельских территориях, в которых реализованы проекты комплексного обустройства площадок под компактную жилищную застройку					
		в Российской Федерации - 10 единиц					
		в субъектах Российской Федерации, отдельные территории которых входят в состав Арктической зоны Российской Федерации, - 1 единица					
		в Республике Саха (Якутия) - 1 единица					
	2021 год	1) ввод в действие распределительных газовых сетей	306752,2	263166,8	-	41769,8	1815,6
		в Российской Федерации - 1062,4 километра					
		в субъектах Российской Федерации, отдельные					

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		территории которых входят в состав Арктической зоны Российской Федерации, - 78 километров					
		в Республике Коми - 8 километров					
		в Республике Саха (Якутия) - 70 километров					
		в Архангельской области - 8,7 километра					
		2) ввод в действие локальных водопроводов	-	-	-	-	-
		в Российской Федерации - 839,4 километра					
		в субъектах Российской Федерации, отдельные территории которых входят в состав Арктической зоны Российской Федерации, - 52,5 километра					
		в Республике Коми - 2,5 километра					
		в Республике Саха (Якутия) - 50 километров					
		3) количество населенных пунктов, расположенных на сельских территориях, в которых реализованы проекты комплексного обустройства площадок под компактную жилищную застройку	-	-	-	-	-
		в Российской Федерации - 10 единиц					
		в субъектах Российской Федерации, отдельные территории которых входят в состав Арктической зоны Российской Федерации, - 1 единица					

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в Республике Коми - 1 единица					
Ведомственный проект "Развитие транспортной инфраструктуры на сельских территориях"	2020 - 2025 годы - всего	обеспечение в субъектах Российской Федерации, отдельные территории которых входят в состав Арктической зоны Российской Федерации, ввода в эксплуатацию автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, ведущих от сети автомобильных дорог общего пользования к общественно значимым объектам населенных пунктов, расположенных на сельских территориях, объектам производства и переработки продукции	9113120,8	6553844,5	-	2293845,6	265430,7
		в том числе:					
	2020 год	ввод в эксплуатацию автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, ведущих от сети автомобильных дорог общего пользования к общественно значимым объектам населенных пунктов, расположенных на сельских территориях, объектам производства и переработки продукции	1371723,1	986496,3	-	345273,7	39953,1
		в Российской Федерации - 425,35 километра					
		в субъектах Российской Федерации, отдельные территории которых входят в состав Арктической зоны Российской Федерации, - 30,92 километра					

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в Республике Саха (Якутия) - 3,41 километра в Республике Карелия - 3,1 километра в Республике Коми - 3,19 километра в Красноярском крае - 3,7 километра в Архангельской области - 5,51 километра в Мурманской области - 3 километра в Ненецком автономном округе - 3 километра в Чукотском автономном округе - 3 километра в Ямало-Ненецком автономном округе - 3,01 километра					
	2021 год	ввод в эксплуатацию автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, ведущих от сети автомобильных дорог общего пользования к общественно значимым объектам населенных пунктов, расположенных на сельских территориях, объектам производства и переработки продукции в Российской Федерации - 425,35 километра в субъектах Российской Федерации, отдельные территории которых входят в состав Арктической зоны Российской Федерации, - 30,92 километра	1427965,9	1026944,2	-	359430,5	41591,2

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в Республике Саха (Якутия) - 3,41 километра в Республике Карелия - 3,1 километра в Республике Коми - 3,19 километра в Красноярском крае - 3,7 километра в Архангельской области - 5,51 километра в Мурманской области - 3 километра в Ненецком автономном округе - 3 километра в Чукотском автономном округе - 3 километра в Ямало-Ненецком автономном округе - 3,01 километра					
	2022 год	ввод в эксплуатацию автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, ведущих от сети автомобильных дорог общего пользования к общественно значимым объектам населенных пунктов, расположенных на сельских территориях, объектам производства и переработки продукции в Российской Федерации - 425,35 километра в субъектах Российской Федерации, отдельные территории которых входят в состав Арктической зоны Российской Федерации, - 30,92 километра	1486447,3	1069002	-	374150,7	43294,6

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в Республике Саха (Якутия) - 3,41 километра в Республике Карелия - 3,1 километра в Республике Коми - 3,19 километра в Красноярском крае - 3,7 километра в Архангельской области - 5,51 километра в Мурманской области - 3 километра в Ненецком автономном округе - 3 километра в Чукотском автономном округе - 3 километра в Ямало-Ненецком автономном округе - 3,01 километра					
	2023 год	ввод в эксплуатацию автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, ведущих от сети автомобильных дорог общего пользования к общественно значимым объектам населенных пунктов, расположенных на сельских территориях, объектам производства и переработки продукции в Российской Федерации - 425,35 километра в субъектах Российской Федерации, отдельные территории которых входят в состав Арктической зоны Российской Федерации, - 30,92 километра	1546787,6	1112396,7	-	389338,8	45052,1

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в Республике Саха (Якутия) - 3,41 километра в Республике Карелия - 3,1 километра в Республике Коми - 3,19 километра в Красноярском крае - 3,7 километра в Архангельской области - 5,51 километра в Мурманской области - 3 километра в Ненецком автономном округе - 3 километра в Чукотском автономном округе - 3 километра в Ямало-Ненецком автономном округе - 3,01 километра					
	2024 год	ввод в эксплуатацию автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, ведущих от сети автомобильных дорог общего пользования к общественно значимым объектам населенных пунктов, расположенных на сельских территориях, объектам производства и переработки продукции в Российской Федерации - 425,35 километра в субъектах Российской Федерации, отдельные территории которых входят в состав Арктической зоны Российской Федерации, - 30,92 километра	1608533,2	1156802	-	404880,7	46850,5

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в Республике Саха (Якутия) - 3,41 километра в Республике Карелия - 3,1 километра в Республике Коми - 3,19 километра в Красноярском крае - 3,7 километра в Архангельской области - 5,51 километра в Мурманской области - 3 километра в Ненецком автономном округе - 3 километра в Чукотском автономном округе - 3 километра в Ямало-Ненецком автономном округе - 3,01 километра					
	2025 год	ввод в эксплуатацию автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, ведущих от сети автомобильных дорог общего пользования к общественно значимым объектам населенных пунктов, расположенных на сельских территориях, объектам производства и переработки продукции в Российской Федерации - 425,35 километра в субъектах Российской Федерации, отдельные территории которых входят в состав Арктической зоны Российской Федерации, - 30,92 километра	1671663,7	1202203,3	-	420771,2	48689,2

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в Республике Саха (Якутия) - 3,41 километра в Республике Карелия - 3,1 километра в Республике Коми - 3,19 километра в Красноярском крае - 3,7 километра в Архангельской области - 5,51 километра в Мурманской области - 3 километра в Ненецком автономном округе - 3 километра в Чукотском автономном округе - 3 километра в Ямало-Ненецком автономном округе - 3,01 километра					
		Калининградская область					
Ведомственный проект "Развитие инженерной инфраструктуры на сельских территориях"	2021 год - всего	обеспечение в Калининградской области ввода в действие распределительных газовых сетей, локальных водопроводов, а также реализации проектов комплексного обустройства площадок под компактную жилищную застройку в том числе:	14119,6	10230,3	-	3755,1	134,2

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
	2021 год	количество населенных пунктов, расположенных в сельской местности, в которых реализованы проекты комплексного обустройства площадок под жилищную застройку в Российской Федерации - 10 единиц в Калининградской области - 1 единица	14119,6	10230,3	-	3755,1	134,2
Ведомственный проект "Развитие транспортной инфраструктуры на сельских территориях"	2020 - 2025 годы - всего	обеспечение в Калининградской области ввода в эксплуатацию автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, ведущих от сети автомобильных дорог общего пользования к общественно значимым объектам населенных пунктов, расположенных на сельских территориях, объектам производства и переработки продукции в том числе:	823225,8	649795,4	-	149452,9	23977,5
	2020 год	ввод в эксплуатацию автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, ведущих от сети автомобильных дорог общего пользования к общественно значимым объектам населенных пунктов, расположенных на сельских территориях, объектам производства и переработки продукции в Российской Федерации - 425,35 километра	124040,4	97908,6	-	22519	3612,8

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в Калининградской области - 2,15 километра					
	2021 год	ввод в эксплуатацию автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, ведущих от сети автомобильных дорог общего пользования к общественно значимым объектам населенных пунктов, расположенных на сельских территориях, объектам производства и переработки продукции	129126,1	101922,9	-	23442,3	3761
		в Российской Федерации - 425,35 километра					
		в Калининградской области - 2,15 километра					
	2022 год	ввод в эксплуатацию автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, ведущих от сети автомобильных дорог общего пользования к общественно значимым объектам населенных пунктов, расположенных на сельских территориях, объектам производства и переработки продукции	134364,1	106057,4	-	24393,2	3913,5
		в Российской Федерации - 425,35 километра					
		в Калининградской области - 2,15 километра					
	2023 год	ввод в эксплуатацию автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, ведущих от сети автомобильных дорог общего пользования к общественно значимым объектам	139731	110293,6	-	25367,5	4069,8

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		населенных пунктов, расположенных на сельских территориях, объектам производства и переработки продукции в Российской Федерации - 425,35 километра в Калининградской области - 2,15 километра					
	2024 год	ввод в эксплуатацию автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, ведущих от сети автомобильных дорог общего пользования к общественно значимым объектам населенных пунктов, расположенных на сельских территориях, объектам производства и переработки продукции в Российской Федерации - 425,35 километра в Калининградской области - 2,15 километра	145199,3	114609,9	-	26360,3	4229,1
	2025 год	ввод в эксплуатацию автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, ведущих от сети автомобильных дорог общего пользования к общественно значимым объектам населенных пунктов, расположенных на сельских территориях, объектам производства и переработки продукции	150764,9	119003	-	27370,7	4391,2

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в Российской Федерации - 425,35 километра в Калининградской области - 2,15 километра					
		Республика Крым					
Ведомственный проект "Развитие инженерной инфраструктуры на сельских территориях"	2020 - 2021 годы - всего	обеспечение в Республике Крым ввода в действие распределительных газовых сетей, локальных водопроводов, а также реализации проектов комплексного обустройства площадок под компактную жилищную застройку	87570	82606,4	-	4559	404,6
		в том числе:					
	2020 год	ввод в действие распределительных газовых сетей	37039,8	34944	-	1927,2	168,6
		в Российской Федерации - 1020,6 километра в Республике Крым - 7 километров					
	2021 год	ввод в действие распределительных газовых сетей	50530,2	47662,4	-	2631,8	236
		в Российской Федерации - 1062,4 километра в Республике Крым - 8 километров					

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
Ведомственный проект "Развитие транспортной инфраструктуры на сельских территориях"	2020 - 2025 годы - всего	обеспечение в Республике Крым ввода в эксплуатацию автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, ведущих от сети автомобильных дорог общего пользования к общественно значимым объектам населенных пунктов, расположенных на сельских территориях, объектам производства и переработки продукции	369359,5	341525,2	-	17076,3	10758
		в том числе:					
	2020 год	ввод в эксплуатацию автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, ведущих от сети автомобильных дорог общего пользования к общественно значимым объектам населенных пунктов, расположенных на сельских территориях, объектам производства и переработки продукции	55736,2	51536	-	2576,8	1623,4
		в Российской Федерации - 425,35 километра					
		в Республике Крым - 3 километра					
	2021 год	ввод в эксплуатацию автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, ведущих от сети автомобильных дорог общего пользования к общественно значимым объектам населенных пунктов, расположенных на сельских	58021,4	53649	-	2682,5	1689,9

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		территориях, объектам производства и переработки продукции в Российской Федерации - 425,35 километра в Республике Крым - 3 километра					
	2022 год	ввод в эксплуатацию автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, ведущих от сети автомобильных дорог общего пользования к общественно значимым объектам населенных пунктов, расположенных на сельских территориях, объектам производства и переработки продукции в Российской Федерации - 425,35 километра в Республике Крым - 3 километра	60342,3	55795	-	2789,8	1757,5
	2023 год	ввод в эксплуатацию автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, ведущих от сети автомобильных дорог общего пользования к общественно значимым объектам населенных пунктов, расположенных на сельских территориях, объектам производства и переработки продукции в Российской Федерации - 425,35 километра в Республике Крым - 3 километра	62695,6	57971	-	2898,6	1826,1

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
	2024 год	ввод в эксплуатацию автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, ведущих от сети автомобильных дорог общего пользования к общественно значимым объектам населенных пунктов, расположенных на сельских территориях, объектам производства и переработки продукции в Российской Федерации - 425,35 километра в Республике Крым - 3 километра	65078,1	60173,9	-	3008,7	1895,5
	2025 год	ввод в эксплуатацию автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, ведущих от сети автомобильных дорог общего пользования к общественно значимым объектам населенных пунктов, расположенных на сельских территориях, объектам производства и переработки продукции в Российской Федерации - 425,35 километра в Республике Крым - 3 километра	67485,9	62400,3	-	3120	1965,6

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
Город Севастополь							
Ведомственный проект "Развитие транспортной инфраструктуры на сельских территориях"	2020 - 2025 годы - всего	обеспечение в г. Севастополе ввода в эксплуатацию автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, ведущих от сети автомобильных дорог общего пользования к общественно значимым объектам населенных пунктов, расположенных на сельских территориях, объектам производства и переработки продукции в г. Севастополе	369359,5	341525,2	-	17076,3	10758
		в том числе:					
	2020 год	ввод в эксплуатацию автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, ведущих от сети автомобильных дорог общего пользования к общественно значимым объектам населенных пунктов, расположенных на сельских территориях, объектам производства и переработки продукции	55736,2	51536	-	2576,8	1623,4
		в Российской Федерации - 425,35 километра					
		в г. Севастополе - 3 километра					
	2021 год	ввод в эксплуатацию автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, ведущих от сети автомобильных дорог общего	58021,4	53649	-	2682,5	1689,9

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		пользования к общественно значимым объектам населенных пунктов, расположенных на сельских территориях, объектам производства и переработки продукции в Российской Федерации - 425,35 километра в г. Севастополе - 3 километра					
	2022 год	ввод в эксплуатацию автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, ведущих от сети автомобильных дорог общего пользования к общественно значимым объектам населенных пунктов, расположенных на сельских территориях, объектам производства и переработки продукции в Российской Федерации - 425,35 километра в г. Севастополе - 3 километра	60342,3	55795	-	2789,8	1757,5
	2023 год	ввод в эксплуатацию автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, ведущих от сети автомобильных дорог общего пользования к общественно значимым объектам населенных пунктов, расположенных на сельских территориях, объектам производства и переработки продукции	62695,6	57971	-	2898,6	1826,1

Наименование приоритетной территории, проекта (программы), ведомственной целевой программы	Годы	Цели и целевые индикаторы проектов и ведомственных целевых программ	Источники финансирования (тыс. рублей)				
			всего	в том числе			
				федеральный бюджет	государ-ственные внебюджет-ные фонды	консолиди-рованные бюджеты субъектов Российской Федерации	внебюджет-ные источники
		в Российской Федерации - 425,35 километра в г. Севастополе - 3 километра					
	2024 год	ввод в эксплуатацию автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, ведущих от сети автомобильных дорог общего пользования к общественно значимым объектам населенных пунктов, расположенных на сельских территориях, объектам производства и переработки продукции в Российской Федерации - 425,35 километра в г. Севастополе - 3 километра	65078,1	60173,9	-	3008,7	1895,5
	2025 год	ввод в эксплуатацию автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, ведущих от сети автомобильных дорог общего пользования к общественно значимым объектам населенных пунктов, расположенных на сельских территориях, объектам производства и переработки продукции в Российской Федерации - 425,35 километра в г. Севастополе - 3 километра	67485,9	62400,3	-	3120	1965,6

УТВЕРЖДЕНЫ
постановлением Правительства
Российской Федерации
от 31 мая 2019 г. № 696

И З М Е Н Е Н И Я,
которые вносятся в акты Правительства Российской Федерации

1. Раздел II перечня государственных программ Российской Федерации, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2010 г. № 1950-р (Собрание законодательства Российской Федерации, 2010, № 47, ст. 6166; 2011, № 4, ст. 660; № 13, ст. 1792; № 22, ст. 3173; № 25, ст. 3613; 2012, № 7, ст. 911; № 52, ст. 7537; 2013, № 18, ст. 2278; № 29, ст. 3991; № 42, ст. 5430; 2014, № 5, ст. 528; № 38, ст. 5113; № 44, ст. 6072, 6111; № 47, ст. 6622; 2015, № 9, ст. 1346; № 14, ст. 2192; № 24, ст. 3513; № 46, ст. 6377; 2016, № 19, ст. 2740; № 39, ст. 5697; № 43, ст. 6053; № 50, ст. 7137; 2017, № 6, ст. 1007; № 15, ст. 2216; № 17, ст. 2586; № 30, ст. 4704; № 48, ст. 7250; 2018, № 8, ст. 1262; № 10, ст. 1540; № 43, ст. 6639; 2019, № 15, ст. 1744, 1803), после позиции, касающейся развития рыбохозяйственного комплекса, дополнить позицией следующего содержания:

"Комплексное развитие сельских территорий	2020 - 2025 годы	Минсельхоз России".

2. В Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июля 2012 г. № 717 "О Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия" (Собрание законодательства Российской Федерации, 2012, № 32, ст. 4549; 2013, № 30, ст. 4110; 2014, № 18, ст. 2161; 2015, № 1, ст. 221; 2017, № 4, ст. 653; № 15, ст. 2227; № 32, ст. 5083; № 47, ст. 6984; № 52, ст. 8126; 2018, № 11,

ст. 1629; № 32, ст. 5347; № 36, ст. 5629; № 38, ст. 5844; № 50, ст. 7758; 2019 № 7, ст. 631):

а) в паспорте:

в позиции, касающейся целей Государственной программы и их значений по годам реализации, абзацы семьдесят седьмой - восемьдесят шестой исключить;

в позиции, касающейся приложений к Государственной программе, абзацы одиннадцатый - тринадцатый исключить;

б) в приложении № 1 к указанной Государственной программе текст в графе "цели и сроки" ведомственной целевой программы "Устойчивое развитие сельских территорий" раздела II изложить в следующей редакции:

"цели - обеспечение создания комфортных условий в сельской местности путем строительства (приобретения) оборудованного всеми видами благоустройства жилья для граждан, проживающих в сельской местности (ввод (приобретение) жилья для граждан, проживающих в сельской местности в 2019 году составит 325,73 тыс. кв. метров, в том числе для молодых семей и молодых специалистов - 165,65 тыс. кв. метров);
содействие созданию высокопроизводительных рабочих мест на селе (количество созданных рабочих мест в 2019 году составит 1,5 тыс. рабочих мест);
активизация участия граждан, проживающих в сельской местности, в реализации общественно значимых проектов и формирование позитивного отношения к сельской местности и сельскому образу жизни (количество реализованных проектов местных инициатив граждан, проживающих в сельской местности, получивших грантовую поддержку, в 2019 году составит 171 единицу)

срок реализации - 2019 год";

в) в разделе II приложения № 3 к указанной Государственной программе:

позиции 1 и 2 изложить в следующей редакции:

"1. Мероприятие "Развитие газификации в сельской местности"	тыс. км	1,41	2019 год	Минсельхоз России	Минсельхоз России	-	2324726,5/2324726,5	2018 - 2019 годы, в том числе:	2324726,5	2324726,5	1604403,5
								2018 год	1366890,4	1366890,4	823882,9

								2019 год	957836,1	957836,1	780520,6
2. Мероприятие "Развитие водоснабжения в сельской местности"	тыс. км	1,18	2019 год	Минсельхоз России	Минсельхоз России	-	2637855,2/2637855,2	2018 - 2019 годы, в том числе:	2637855,2	2637855,2	1908643
								2018 год	1531064,2	1531064,2	980113,9
								2019 год	1106791	1106791	928529,1";

позиции 7 и 8 изложить в следующей редакции:

"7. Мероприятие "Развитие сети автомобильных дорог, ведущих к общественно значимым объектам сельских населенных пунктов, объектам производства и переработки сельскохозяйственной продукции"	тыс. км	1,33	2019 год	Росавтодор	Росавтодор	-	30406316,7/30406316,7	2018 - 2019 годы, в том числе:	30406316,7	30406316,7	18615942,5
								2018 год	17734016,5	17734016,5	9281242,5
								2019 год	12672300,2	12672300,2	9334700
8. Мероприятие "Реализация проектов комплексного обустройства площадок под компактную жилищную застройку в сельской местности"	единиц	17	2019 год	Минсельхоз России	Минсельхоз России	-	2171351,5/2171351,5	2018 - 2019 годы, в том числе:	2171351,5	2171351,5	1525844,6
								2018 год	1219029,5	1219029,5	783541,8
								2019 год	952322	952322	742302,8";

г) в приложении № 4 к указанной Государственной программе позицию 19 изложить в следующей редакции:

"19. Научно-методическое обеспечение ведомственной целевой программы "Устойчивое развитие сельских территорий"	Минсельхоз России	9047,2/9047,2	2018 - 2019 годы, в том числе:	9047,2	9047,2	-
			2018 год	4500	4500	-
			2019 год	4547,2	4547,2	-";

д) в разделе II приложения № 5 к указанной Государственной программе:

в подразделе "Дальневосточный федеральный округ" позицию, касающуюся ведомственной целевой программы "Устойчивое развитие сельских территорий", изложить в следующей редакции:

"Ведомственная целевая программа "Устойчивое развитие сельских территорий"	2019 год	создание в субъектах ДФО комфортных условий жизнедеятельности в сельской местности; содействие созданию в субъектах ДФО новых рабочих мест на селе; активизация участия граждан, проживающих в сельской местности субъектов ДФО, в реализации общественно значимых проектов и формирование позитивного отношения к сельской местности и сельскому образу жизни 1) ввод (приобретение) жилья для граждан, проживающих в сельской местности: в Российской Федерации - 325,73 тыс. кв. метров; в ДФО - 36,57 тыс. кв. метров; в том числе для молодых семей и молодых специалистов: в Российской Федерации - 165,65 тыс. кв. метров; в ДФО - 15,5 тыс. кв. метров; 2) ввод в действие распределительных газовых сетей: в Российской Федерации - 666,61 километра; в ДФО - 16,9 километра; 3) ввод в действие локальных водопроводов: в Российской Федерации - 561,31 километра; в ДФО - 22,3 километра; 4) количество населенных пунктов, расположенных в сельской местности, в которых реализованы проекты комплексного обустройства площадок под жилищную застройку: в Российской Федерации - 13 единиц;	3260418,4	2283651,4	-	579385,1	397381,9";

		в ДФО - 1 единица; 5) количество реализованных местных инициатив граждан, проживающих в сельской местности, получивших грантовую поддержку: в Российской Федерации - 171 единица; в ДФО - 13 единиц; 6) ввод в эксплуатацию автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, ведущих от сети автомобильных дорог общего пользования к общественно значимым объектам сельских населенных пунктов, объектам производства и переработки сельскохозяйственной продукции: в Российской Федерации - 425,35 километра; в ДФО - 34,97 километра						

в подразделе "Байкальский регион" позицию, касающуюся ведомственной целевой программы "Устойчивое развитие сельских территорий", изложить в следующей редакции:

"Ведомственная целевая программа "Устойчивое развитие сельских территорий"	2019 год	создание комфортных условий жизнедеятельности в сельской местности Байкальского региона; содействие созданию новых рабочих мест на селе; активизация участия граждан, проживающих в сельской местности Байкальского региона, в реализации общественно значимых проектов и формирование позитивного отношения к сельской местности и сельскому образу жизни 1) ввод (приобретение) жилья для граждан, проживающих в сельской местности: в Российской Федерации - 325,73 тыс. кв. метров; в Байкальском регионе - 10,13 тыс. кв. метров; в том числе для молодых семей и молодых специалистов: в Российской Федерации - 165,65 тыс. кв. метров;	473421,1	294272,9	-	87393,6	91754,6";

		в Байкальском регионе - 5,06 тыс. кв. метров; 2) ввод в действие локальных водопроводов: в Российской Федерации - 561,31 километра; в Байкальском регионе - 6,2 километра; 3) количество реализованных местных инициатив граждан, проживающих в сельской местности, получивших грантовую поддержку: в Российской Федерации - 171 единица; в Байкальском регионе - 12 единиц; 4) ввод в эксплуатацию автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, ведущих от сети автомобильных дорог общего пользования к общественно значимым объектам сельских населенных пунктов, объектам производства и переработки сельскохозяйственной продукции: в Российской Федерации - 425,35 километра; в Байкальском регионе - 4,58 километра					

в подразделе "Северо-Кавказский федеральный округ" позицию, касающуюся ведомственной целевой программы "Устойчивое развитие сельских территорий", изложить в следующей редакции:

"Ведомственная целевая программа "Устойчивое развитие сельских территорий"	2019 год	создание в субъектах СКФО комфортных условий жизнедеятельности в сельской местности; содействие созданию в субъектах СКФО новых рабочих мест на селе; активизация участия граждан, проживающих в сельской местности субъектов СКФО, в реализации общественно значимых проектов и формирование позитивного отношения к сельской местности и сельскому образу жизни 1) ввод (приобретение) жилья для граждан, проживающих в сельской местности:	1896194,7	1351871,4	-	180090,7	364232,6";

		в Российской Федерации - 325,73 тыс. кв. метров; в СКФО - 47,45 тыс. кв. метров; в том числе для молодых семей и молодых специалистов: в Российской Федерации - 165,65 тыс. кв. метров; в СКФО - 23,73 тыс. кв. метров; 2) ввод в действие распределительных газовых сетей: в Российской Федерации - 666,61 километра; в СКФО - 30,86 километра; 3) ввод в действие локальных водопроводов: в Российской Федерации - 561,31 километра; в СКФО - 53,4 километра; 4) количество реализованных местных инициатив граждан, проживающих в сельской местности, получивших грантовую поддержку: в Российской Федерации - 171 единица; в СКФО - 4 единицы; 5) ввод в эксплуатацию автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, ведущих от сети автомобильных дорог общего пользования к общественно значимым объектам сельских населенных пунктов, объектам производства и переработки сельскохозяйственной продукции: в Российской Федерации - 425,35 километра; в СКФО - 23,35 километра					

в подразделе "Арктическая зона Российской Федерации" позицию, касающуюся ведомственной целевой программы "Устойчивое развитие сельских территорий", изложить в следующей редакции:

"Ведомственная целевая программа "Устойчивое развитие сельских	2019 год	создание в субъектах Арктической зоны Российской Федерации комфортных условий жизнедеятельности в сельской местности; содействие созданию в субъектах	2632691,7	1817478,3	-	476803,6	338409,8";

территорий"	Арктической зоны Российской Федерации новых рабочих мест на селе; активизация участия граждан, проживающих в сельской местности субъектов Арктической зоны Российской Федерации, в реализации общественно значимых проектов и формирование позитивного отношения к сельской местности и сельскому образу жизни; 1) ввод (приобретение) жилья для граждан, проживающих в сельской местности: в Российской Федерации - 325,73 тыс. кв. метров; в субъектах Российской Федерации, отдельные территории которых входят в состав Арктической зоны Российской Федерации, - 34,17 тыс. кв. метров; в том числе для молодых семей и молодых специалистов: в Российской Федерации - 165,65 тыс. кв. метров; в субъектах Российской Федерации, отдельные территории которых входят в состав Арктической зоны Российской Федерации, - 18,16 тыс. кв. метров; 2) ввод в действие распределительных газовых сетей: в Российской Федерации - 666,61 километра; в субъектах Российской Федерации, отдельные территории которых входят в состав Арктической зоны Российской Федерации, - 22,43 километра; 3) ввод в действие локальных водопроводов: в Российской Федерации - 561,31 километра; в субъектах Российской Федерации, отдельные территории которых входят в состав Арктической зоны Российской Федерации, - 22,29 километра; 4) количество населенных пунктов, расположенных в сельской местности, в которых реализованы проекты комплексного обустройства площадок под жилищную застройку:

		в Российской Федерации - 13 единиц; в субъектах Российской Федерации, отдельные территории которых входят в состав Арктической зоны Российской Федерации, - 1 единица; 5) количество реализованных местных инициатив граждан, проживающих в сельской местности, получивших грантовую поддержку: в Российской Федерации - 171 единица; в субъектах Российской Федерации, отдельные территории которых входят в состав Арктической зоны Российской Федерации, - 13 единиц; 6) ввод в эксплуатацию автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, ведущих от сети автомобильных дорог общего пользования к общественно значимым объектам сельских населенных пунктов, объектам производства и переработки сельскохозяйственной продукции: в Российской Федерации - 425,35 километра; в субъектах Российской Федерации, отдельные территории которых входят в состав Арктической зоны Российской Федерации, - 27,82 километра					

в подразделе "Калининградская область" позицию, касающуюся ведомственной целевой программы "Устойчивое развитие сельских территорий", изложить в следующей редакции:

"Ведомственная целевая программа "Устойчивое развитие сельских территорий"	2019 год	создание в Калининградской области комфортных условий жизнедеятельности в сельской местности; содействие созданию в Калининградской области новых рабочих мест на селе; активизация участия граждан, проживающих в сельской местности Калининградской области, в реализации общественно значимых проектов и формирование позитивного отношения к сельской местности и сельскому образу жизни; 1) ввод (приобретение) жилья для	135002,4	102564,8	-	24181,1	8256,5";

		граждан, проживающих в сельской местности: в Российской Федерации - 325,73 тыс. кв. метров; в Калининградской области - 0,48 тыс. кв. метров; в том числе для молодых семей и молодых специалистов: в Российской Федерации - 165,65 тыс. кв. метров; в Калининградской области - 0,24 тыс. кв. метров; 2) ввод в эксплуатацию автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, ведущих от сети автомобильных дорог общего пользования к общественно значимым объектам сельских населенных пунктов, объектам производства и переработки сельскохозяйственной продукции: в Российской Федерации - 425,35 километра; в Калининградской области - 2,15 километра					

в подразделе "Республика Крым" позицию, касающуюся ведомственной целевой программы "Устойчивое развитие сельских территорий", изложить в следующей редакции:

"Ведомственная целевая программа "Устойчивое развитие сельских территорий"	2019 год	создание в Республике Крым комфортных условий жизнедеятельности в сельской местности; содействие созданию в Республике Крым новых рабочих мест на селе; активизация участия граждан, проживающих в сельской местности Республики Крым, в реализации общественно значимых проектов и формирование позитивного отношения к сельской местности и сельскому образу жизни; 1) ввод (приобретение) жилья для граждан, проживающих в сельской местности: в Российской Федерации - 325,73 тыс. кв. метров;	80060,4	68678,9	-	3490,2	7891,3";

		в Республике Крым - 0,56 тыс. кв. метров; в том числе для молодых семей и молодых специалистов: в Российской Федерации - 165,65 тыс. кв. метров; в Республике Крым - 0,28 тыс. кв. метров; 2) ввод в действие распределительных газовых сетей: в Российской Федерации - 666,61 километра; в Республике Крым - 1,215 километра; 3) количество реализованных местных инициатив граждан, проживающих в сельской местности, получивших грантовую поддержку: в Российской Федерации - 171 единица; в Республике Крым - 3 единицы; 4) ввод в эксплуатацию автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, ведущих от сети автомобильных дорог общего пользования к общественно значимым объектам сельских населенных пунктов, объектам производства и переработки сельскохозяйственной продукции: в Российской Федерации - 425,35 километра; в Республике Крым - 3 километра						

в подразделе "г. Севастополь" позицию, касающуюся ведомственной целевой программы "Устойчивое развитие сельских территорий", изложить в следующей редакции:

"Ведомственная целевая программа "Устойчивое развитие сельских территорий"	2019 год	создание комфортных условий жизнедеятельности в сельской местности г. Севастополя ввод (приобретение) жилья для граждан, проживающих в сельской местности: в Российской Федерации - 325,73 тыс. кв. метров;	62767	58037	-	2901,8	1828,2";	

		в г. Севастополе - 0,1 тыс. кв. метров;						
		в том числе для молодых семей и молодых специалистов: в Российской Федерации - 165,65 тыс. кв. метров; в г. Севастополе - 0,1 тыс. кв. метров;						
		ввод в эксплуатацию автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, ведущих от сети автомобильных дорог общего пользования к общественно значимым объектам сельских населенных пунктов, объектам производства и переработки сельскохозяйственной продукции: в Российской Федерации - 425,35 километра; в г. Севастополе - 3 километра						

е) в разделе II приложения № 6 к указанной Государственной программе позицию, касающуюся ведомственной целевой программы "Устойчивое развитие сельских территорий", изложить в следующей редакции:

"Ведомственная целевая программа "Устойчивое развитие сельских территорий"	2019 год	цель - создание в Нечерноземной зоне Российской Федерации комфортных условий жизнедеятельности в сельской местности; содействие созданию в Нечерноземной зоне Российской Федерации новых рабочих мест на селе; активизация участия граждан, проживающих в сельской местности Нечерноземной зоны Российской Федерации, в реализации общественно значимых проектов и формирование позитивного отношения к сельской местности и сельскому образу жизни				8526867,6	5931508 - 1901045,2	694314,4";
		1) ввод (приобретение) жилья для граждан, проживающих в сельской местности: в Российской Федерации - 325,73 тыс. кв. метров; в Нечерноземной зоне Российской Федерации - 64,36 тыс. кв. метров;						

в том числе для молодых семей и молодых специалистов:

в Российской Федерации - 165,65 тыс. кв. метров;

в Нечерноземной зоне Российской Федерации - 32,2 тыс. кв. метров;

2) ввод в действие распределительных газовых сетей:

в Российской Федерации - 666,61 километра;

в Нечерноземной зоне Российской Федерации - 304,72 километра;

3) ввод в действие локальных водопроводов:

в Российской Федерации - 561,31 километра;

в Нечерноземной зоне Российской Федерации - 133,5 километра;

4) количество населенных пунктов, расположенных в сельской местности, в которых реализованы проекты комплексного обустройства площадок под жилищную застройку:

в Российской Федерации - 13 единиц;

в Нечерноземной зоне Российской Федерации - 4 единицы;

5) количество реализованных местных инициатив граждан, проживающих в сельской местности, получивших грантовую поддержку:

в Российской Федерации - 171 единица;

в Нечерноземной зоне Российской Федерации - 64 единицы;

6) ввод в эксплуатацию автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, ведущих от сети автомобильных дорог общего пользования к общественно значимым объектам сельских населенных пунктов, объектам производства и переработки сельскохозяйственной продукции:

в Российской Федерации - 425,35 километра;

в Нечерноземной зоне Российской Федерации - 192,31 километра

ж) приложения № 11 - 13 признать утратившими силу;

з) позиции 13 - 32 приложения № 15 к указанной Государственной программе изложить в следующей редакции:

| | | |

21.	Прирост сельского населения, обеспеченного плоскостными спортивными сооружениями (нарастающим итогом)	тыс. человек	Минсельхоз России	366,4	-	-	32,7	88,9	46,1	111	121,5	197,4	206,6	366,4	213,8	487,9	-	-	-	-	-	-
22.	Ввод в действие учреждений культурно-досугового типа	тыс. мест	Минкультуры России	4,49	-	-	-	-	-	-	0,56	2,25	0,49	4,49	0,36	1,3	-	-	-	-	-	-
23.	Прирост сельского населения, обеспеченного учреждениями культурно-досугового типа (нарастающим итогом)	тыс. человек	Минкультуры России	97,8	-	-	-	-	-	-	25	25	28,3	97,8	30,7	127,5	-	-	-	-	-	-
24.	Ввод в действие распределительных газовых сетей	тыс. км	Минсельхоз России	1,36	2,7	3,8	3,3	2,91	1,17	1,84	0,96	1,58	0,74	1,36	0,5	0,99	-	-	-	-	-	-
25.	Уровень газификации жилых домов (квартир) сетевым газом в сельской местности	процентов	Минсельхоз России	59	55,9	56,6	57,4	57,8	57,7	58,2	58,4	58,7	58,9	59	59,1	60,3	-	-	-	-	-	-
26.	Ввод в действие локальных водопроводов	тыс. км	Минсельхоз России	0,99	1,8	1,9	2,4	2,28	0,74	1,24	0,55	1,13	0,48	0,99	0,34	0,8	-	-	-	-	-	-
27.	Уровень обеспеченности сельского населения питьевой водой	процентов	Минсельхоз России	64,8	58,5	60,1	60,2	61,1	60,4	62,7	64	64,1	64,3	64,8	64,5	66,4	-	-	-	-	-	-
28.	Ввод в эксплуатацию автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, ведущих от сети автомобильных дорог общего пользования к ближайшим общественно значимым объектам сельских населенных пунктов, а также к объектам производства и переработки сельскохозяйственной продукции	тыс. км	Росавтодор	0,69	-	-	-	-	0,48	0,38	0,41	0,42	0,64	0,69	0,67	0,86	-	-	-	-	-	-
29.	Количество населенных пунктов, расположенных в сельской местности, в которых реализованы проекты комплексного обустройства площадок под жилищную застройку	единиц	Минсельхоз России	18	-	-	10	15	11	15	4	18	4	18	4	14	-	-	-	-	-	-

30.	Количество реализованных местных инициатив граждан, проживающих в сельской местности, получивших грантовую поддержку	единиц	Минсельхоз России	361	-	-	95	130	65	362	54	434	47	361	38	319	-	-	-	-	-	-	-
31.	Количество реализованных мероприятий по поощрению и популяризации достижений в сфере развития сельских территорий	единиц	Минсельхоз России	3	-	-	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	-	-	-	-	-	-	-
32.	Количество созданных рабочих мест на селе	тыс. мест	Минсельхоз России	24,35	-	-	5,4	29,1	1	23,8	2,5	26,2	4,6	24,35	3,9	20,2	-	-	-	-	-	-	-".

3. В пункте 1 Правил разработки, реализации и оценки эффективности отдельных государственных программ Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 12 октября 2017 г. № 1242 "О разработке, реализации и об оценке эффективности отдельных государственных программ Российской Федерации" (Собрание законодательства Российской Федерации, 2017, № 43, ст. 6323; 2018, № 10, ст. 1507; № 53, ст. 8695; 2019, № 20, ст. 2454), слова "предусмотренных позициями 1, 2, 5, 24 и 25" заменить словами "предусмотренных позициями 1, 2, 5, 24 - 26".

4. Перечень государственных программ Российской Федерации, в том числе являющихся пилотными, в которых формируются разделы и (или) представляется сводная информация по опережающему развитию приоритетных территорий, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 ноября 2017 г. № 2620-р (Собрание законодательства Российской Федерации, 2017, № 49, ст. 7495), дополнить позицией 31 следующего содержания:

"31. Комплексное развитие сельских территорий Минсельхоз России".

_____

Выпуск 8 (48) 17 июня 2019 года

ОКМО

#КонгрессМуниципаловРФ

Выходит 2 раза в месяц

В НОМЕРЕ:

«Город детства» Евпатория представил свой опыт главам крупных городов | **2**

Объявлены победители конкурса лучших проектов благоустройства в малых городах и исторических поселениях | **3**

Внесены изменения в КоАП РФ | **6**

Комплексное развитие сельских территорий | **7**

Прошагай моногород | **10**

Градорегулирование: Правовое обеспечение градостроительной деятельности | **11**

ПРИЛОЖЕНИЯ:

Государственная программа «Комплексное развитие сельских территорий»

Э.К. Трутнев. Градорегулирование

Документы VI конкурса муниципальных стратегий

ОБЪЯВЛЕН НАБОР В МОЛОДЕЖНЫЙ ПАРЛАМЕНТ

В настоящее время проводится формирование очередного созыва Молодежного парламента при Государственной Думе ФС РФ. Согласно Постановлению Государственной Думы ФС РФ № 4782-7ГД от 11 сентября 2018 года Конгресс осуществляет отбор кандидатов в муниципальную часть Молодежного парламента.

На первом этапе отбор кандидатур проводят советы муниципальных образований субъектов РФ. Учитывается не только возраст, но и опыт нормотворческой работы в представительном органе местного самоуправления и участие в реализации социально-значимых проектов. Региональный этап отбора пройдет в течение июня.

Состав делегации Конгресс сформирует и представит в Госдуму к августу 2019 года.

СПРАВКА:

Молодежный парламент, официально именуемый как Общественная молодежная палата при ГД ФС РФ, является совещательным и консультативным органом и осуществляет свою деятельность на общественных началах. Почетным председателем Молодежного парламента является Председатель Госдумы.

Структура была создана в 2008 году для содействия законодательному регулированию прав и законных интересов молодежи.

Основные задачи:

- выработка рекомендаций и подготовка предложений, направленных на совершенствование законодательства в сфере обеспечения защиты прав и законных интересов молодежи, и направление их в соответствующие комитеты ГД ФС РФ;
- проведение анализа законопроектов, находящихся на рассмотрении в ГД ФС РФ, и направление результатов в соответствующие комитеты ГД ФС РФ;
- приобщение молодежи к парламентаризму;
- формирование правовой и политической культуры молодежи;
- содействие патриотическому воспитанию молодежи и формированию у нее нравственных ориентиров;
- участие в парламентских слушаниях, «круглых столах» и других мероприятиях в ГД ФС РФ.

В 2018 году в состав Молодежной палаты впервые введена делегация от представительных органов местного самоуправления, формируемая ОКМО.

«ГОРОД ДЕТСТВА» ЕВПАТОРИЯ ПРЕДСТАВИЛ СВОЙ ОПЫТ ГЛАВАМ КРУПНЫХ ГОРОДОВ

31 мая в г. Евпатория Республики Крым состоялось совместное заседание палат Конгресса городских округов и представительных органов местного самоуправления, посвященное теме «Национальные проекты как институциональная форма развития социально-экономической устойчивости регионов».

Как отметил в своем приветственном адресе президент Конгресса, первый замруководителя фракции «Единая Россия» в Государственной Думе РФ **Виктор Кидяев**, вопросы повестки высоко актуальны для всех муниципальных образований России: «Здесь важно все. И организация межведомственного и межуровневого взаимодействия в системе публичной власти, и обеспечение информационного обмена о государственных решениях и состояниях дел на местах».

Мероприятие провели председатели палат **Олеся Харитоненко**, глава Евпатории, и **Александр Иванов**, глава Калуги. Собравшихся приветствовали первый заместитель Председателя Госсовета Республики Крым, председатель Госсовета Республики Крым по вопросам государственного строительства и местного самоуправления **Ефим Фикс**, министр внутренней политики, информации и связи Республики Крым **Сергей Зырянов**. Также выступили заместители исполнительного директора ОКМО **Ольга Еремина** и **Игорь Кононенко**.

Участвовали руководители и представители органов региональной законодательной и исполнительной государственной власти, представительных органов местного самоуправления, советов муниципальных образований субъектов РФ, общероссийских, межрегиональных ассоциаций и союзов. География представительства была очень обширна: 46 участников из 20 муниципальных образований — от Комсомольска-на- Амуре до Смоленска.

Часть дискуссии была посвящена организации летнего оздоровительного отдыха детей и защите детства. Затем участники обсудили вопросы формирования и применения муниципальной статистики, эффективность предоставления льгот по местным налогам, проблемы внедрения контрольно-кассовой техники в организациях транспортного обслуживания населения и отдельные аспекты регистрации муниципальных уставов.

В конце заседания Евпатория заключила соглашения о сотрудничестве с Калугой и Самарой.

СПРАВКА:

Бренд Евпатории – «город детства». Здесь юные гости могут получать круглогодичное курортно-санаторное обслуживание.

Открытие курортного сезона традиционно празднуется 1 июня, в День защиты детей. В этом году праздник проходил в 3 дня: 31 мая – 2 июня. Основным мероприятием стал детский карнавал «Евпатория – город детства». Также горожанам и гостям города были показано сказочное представление «В Евпаторийском королевстве», выступление звезд российского цирка, фейерверк, концерт воспитанников клубов по месту жительства, арт-марафон творческих коллективов Евпатории, детский мюзикл от театра «Золотой ключик» — «Евпатория, я люблю тебя» и другие зрелищные мероприятия.

ОБЪЯВЛЕНЫ ПОБЕДИТЕЛИ КОНКУРСА ЛУЧШИХ ПРОЕКТОВ БЛАГОУСТРОЙСТВА В МАЛЫХ ГОРОДАХ И ИСТОРИЧЕСКИХ ПОСЕЛЕНИЯХ

По сравнению с 2018 годом география финалистов конкурса лучших проектов создания комфортной городской среды в малых городах и исторических поселениях значительно расширилась, в списке появились 20 новых субъектов. В общей сложности за два года благодаря конкурсу будет реализовано 160 проектов в 63 регионах. Торжественная церемония награждения победителей конкурса этого года состоялась 31 мая в Воронеже с участием заместителя председателя правительства Российской Федерации **Виталия Мутко.**

«Этот конкурс – один из главных и ключевых в нашей стране. Два года назад по поручению Президента мы начали заниматься комфортной городской средой в наших городах. Начиная этот масштабный проект, мы понимали, что он затрагивает в целом большие города и населенные пункты. Безусловно, малые города и исторические поселения должны были тоже иметь собственную программу поддержки и развития. Мы исходили из того, что конкурс должен дать толчок к развитию самобытности городов, раскрытию их потенциала, поднять их значимость и качество жизни», – отметил вице-премьер.

Он поблагодарил всех, кто участвовал в работе над проектами, и выразил уверенность, что все проекты-победители будут успешно реализованы.

В 2019 году на конкурс поступило 330 заявок из 77 субъектов РФ. Из них 80 проектов-победителей из 46 регионов страны получат финансирование из федерального бюджета от 40 до 85 млн рублей. Лидерами стали проекты с высоким качеством архитектурных решений, которые направлены на сохранение природной среды и историко-градостроительного облика, обеспечивают взаимосвязь с объектами культурного наследия, соответствуют всем нормативным документам, привлекают частные инвестиции и были разработаны при активном участии жителей.

Процедура работы с конкурсными заявками была проведена в три этапа. На первом этапе эксперты провели техническую и квалификационную экспертизу проектов. Затем проекты оценила Межведомственная рабочая группа, на основании чего был подготовлен и представлен итоговый отчет в федеральную комиссию конкурса, которая и назвала победителей.

Напомним, Всероссийский конкурс лучших проектов создания комфортной городской среды организован по поручению Президента Российской Федерации Владимира Путина и впервые состоялся в 2018 году. Мероприятие вызвало большой интерес и поддержку регионов и муниципальных образований, но особенно жителей. В связи с этим было принято решение проводить конкурс ежегодно уже в рамках реализации национального проекта «Жилье и городская среда» с призовым фондом 5 млрд рублей в год. В конкурсе могут участвовать малые города с численностью до 100 тысяч человек включительно, а также исторические поселения федерального и регионального значения.

В 2019 году стратегическими партнерами Минстроя России в проведении конкурсной процедуры стали АО «ДОМ.РФ» и Московский Архитектурный институт.

СПИСОК МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ - ПОБЕДИТЕЛЕЙ КОНКУРСА В 2019 ГОДУ

Исторические поселения

1. Архангельская область, Сольвычегодское
2. Вологодская область, Тотьма
3. Вологодская область, Череповец
4. Ивановская область, Шуя
5. Красноярский край, Енисейск
6. Московская область, Кашира
7. Московская область, Серпухов
8. Нижегородская область, Дзержинск
9. Псковская область, Великие Луки
10. Псковская область, Печоры
11. Псковская область, Порхов
12. Республика Бурятия, Кяхта
13. Республика Карелия, Сортавальское
14. Ростовская область, Таганрог
15. Ростовская область, Старочеркасское
16. Самарская область, Сызрань
17. Свердловская область, Верхотурский

Малые города с численностью населения до 10 тыс. человек

1. Белгородская область, Грайворонский
2. Вологодская область, Устюжна
3. Калининградская область, Багратионовский

4. Калининградская область, Правдинский
5. Калужская область, Мещовск
6. Московская область, Звездный городок
7. Московская область, Наро-Фоминский
8. Мурманская область, Кола
9. Республика Калмыкия, Городовиковское
10. Республика Саха (Якутия), Нюрба
11. Республика Саха (Якутия), Покровск
12. Свердловская область, Бисертский
13. Тверская область, Старица
14. Томская область, Кедровый
15. Чувашская Республика, Ядринское

Малые города с численностью населения от 10 тыс. до 20 тыс. человек

1. Забайкальский край, Нерчинское
2. Ивановская область, Южское
3. Кировская область, Советское
4. Курская область, Рыльск
5. Московская область, Пересвет
6. Нижегородская область, Урень
7. Нижегородская область, Навашинский
8. Республика Адыгея, Адыгейск
9. Республика Татарстан, Мамадыш
10. Ростовская область, Цимлянское
11. Саратовская область, Ершов
12. Тульская область, Венев
13. Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Белоярский
14. Челябинская область, Карабашский
15. Ярославская область, Данилов

Малые города с численностью населения от 20 тыс. до 50 тыс. человек

1. Волгоградская область, Фролово
2. Ивановская область, Тейково
3. Иркутская область, Саянск
4. Калининградская область, Черняховский
5. Камчатский край, Елизовское
6. Курская область, Курчатов
7. Ленинградская область, Лужское
8. Мурманская область, Мончегорск
9. Нижегородская область, Богородск
10. Пермский край, Чусовское
11. Республика Башкортостан, Бирск
12. Республика Дагестан, Дагестанские Огни
13. Республика Ингушетия, Малгобек
14. Самарская область, Кинель
15. Самарская область, Отрадный
16. Тверская область, Удомельский
17. Тульская область, Богородицк

Малые города с численностью населения от 50 тыс. до 100 тыс. человек

1. Архангельская область, Котлас
2. Ивановская область, Кинешма
3. Иркутская область, Черемховское
4. Кабардино-Балкарская республика, Баксан
5. Курганская область, Шадринск
6. Пензенская область, ЗАТО Заречный
7. Республика Башкортостан, Белебей
8. Республика Башкортостан, Ишимбай
9. Ростовская область, Гуково
10. Самарская область, Жигулевск
11. Свердловская область, Полевской
12. Смоленская область, Вяземское
13. Ставропольский край, Буденновск
14. Тамбовская область, Мичуринск
15. Тюменская область, Ишим
16. Тюменская область, Тобольск

ВНЕСЕНЫ ИЗМЕНЕНИЯ В КОАП РФ

29 мая 2019 года Президент РФ подписал Федеральный закон «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях».

В новой редакции излагаются статьи 15.156 (нарушение требований к бюджетному (бухгалтерскому) учету, в том числе к составлению, представлению бюджетной, бухгалтерской (финансовой) отчетности) и 15.15 (нарушение порядка формирования и представления (утверждения) сведений (документов), используемых при составлении и рассмотрении проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации) Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

При этом уточняется соотношение составов административных правонарушений, предусмотренных указанными статьями и статьей 15.11 Кодекса (грубое нарушение требований к бухгалтерскому учету, в том числе к бухгалтерской (финансовой) отчетности).

Также устанавливается, что предусмотренная статьей 15.11 Кодекса административная ответственность за искажение показателей бухгалтерской (финансовой) отчетности не применяется к лицу, на которое возложено ведение бухгалтерского учета, и лицу, с которым заключен договор об оказании услуг по ведению бухгалтерского учета, в случае, если такое искажение допущено в результате несоответствия составленных другими лицами первичных учетных документов свершившимся фактам хозяйственной жизни и (или) непередачи либо несвоевременной передачи первичных учетных документов для регистрации содержащихся в них данных в регистрах бухгалтерского учета.

Одновременно уточняются полномочия руководителей структурных подразделений территориальных органов федерального органа исполнительной власти, осуществляющего контроль и надзор в финансово-бюджетной сфере, и их заместителей при рассмотрении дел об административных правонарушениях (пункт 4 части 2 статьи 23.7 Кодекса), а также перечень и полномочия должностных лиц органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях (статья 23.71 Кодекса).

Кроме того, в статью 28.3 Кодекса вносятся изменения, уточняющие перечень органов, должностные лица которых вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 15.11 и 15.156 Кодекса.

КОМПЛЕКСНОЕ РАЗВИТИЕ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ

Постановлением Правительства России от 31 мая 2019 года № 696 утверждена государственная программа «Комплексное развитие сельских территорий». Общий объем финансирования госпрограммы в 2020–2025 годах – около 2,3 трлн рублей, в том числе за счет федерального бюджета – 1 трлн рублей.

Основные цели госпрограммы – сохранение доли сельского населения в общей численности населения России на уровне не менее 25,3%, достижение соотношения среднемесячных располагаемых ресурсов сельского и городского домохозяйств до 80%, повышение доли общей площади благоустроенных жилых помещений в сельских населенных пунктах до 50%.

В проектную часть госпрограммы включены пять ведомственных проектов: «Развитие жилищного строительства на сельских территориях и повышение уровня благоустройства домовладений», «Содействие занятости сельского населения», «Развитие инженерной инфраструктуры на сельских территориях», «Развитие транспортной инфраструктуры на сельских территориях», «Благоустройство сельских территорий».

К процессной части госпрограммы отнесены три ведомственные целевые программы: «Обеспечение государственного мониторинга сельских территорий», «Аналитическая и информационная поддержка комплексного развития сельских территорий», «Современный облик сельских территорий».

В госпрограмму также включена информация по опережающему развитию ряда регионов, входящих в Дальневосточный и Северо-Кавказский федеральные округа, в состав Арктической зоны России, а также Крым, Севастополь, Калининградская область.

ИЗ ВСТУПИТЕЛЬНОГО СЛОВА ДМИТРИЯ МЕДВЕДЕВА:

«Программа охватывает весь спектр вопросов, который касается жителей села, то есть более 37 млн человек. Задача – приблизить уровень их жизни к городскому. В рамках государственной программы продолжим решать проблемы доступности медицинской помощи, социального обеспечения, образования. Будем заниматься жилищным строительством и благоустройством сельских территорий. Будут приниматься меры для поддержки занятости, развития инфраструктуры, я имею в виду дороги, прокладку водопроводов, газопроводов и развитие интернета. Все эти вопросы надо решать, поскольку село здесь существенно отстает от города.

Этим вопросам, конечно, и раньше уделялось внимание. Мы работали в рамках ФЦП «Социальное развитие села» (2003-2013 годы), потом в рамках ведомственной программы «Устойчивое развитие сельских территорий». Часть мероприятий этой программы вошли в новую государственную программу, соответственно, у нее более высокий уровень. Будет использоваться проектный подход, чтобы учитывать потребности каждого конкретного населенного пункта. В программу заложены весьма значительные средства – это и федеральные средства, и внебюджетные, и средства регионов. Рассчитываем, что эти деньги изменят ситуацию в селах. Но самое главное – работа, которая будет проводиться. В том числе для того, чтобы быстрее все заработало, я дал поручение по итогам правительственной комиссии увязать госпрограмму с национальными проектами.»

ГП «Комплексное развитие сельских территорий»

УЧРЕЖДЕНИЯ КУЛЬТУРЫ, ОБРАЗОВАНИЯ И ЗДРАВООХРАНЕНИЯ ОСВОБОЖДАЮТСЯ ОТ НАЛОГА НА ПРИБЫЛЬ

Распоряжением Правительства РФ от 29 мая 2019 года № 1108-р в Госдуму внесен проект федерального закона, изменяющий Налоговый кодекс Российской Федерации и статью 5 Федерального закона «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации». Законопроект подготовлен Минфином России в целях реализации отдельных положений Послания Президента РФ Федеральному Собранию от 20 февраля 2019 года и основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики РФ на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов.

Предлагается:

- установить нулевую ставку по налогу на прибыль организаций в отношении доходов региональных или муниципальных музеев, театров и библиотек;

- установить на постоянной основе нулевую ставку по налогу на прибыль организаций для образовательных и медицинских организаций.

- сократить с пяти до трех лет минимальный предельный срок владения объектом недвижимого имущества, по истечении которого доход, полученный физическим лицом от продажи такого объекта, освобождается от налогообложения (в отношении единственного жилья);

- установить возможность представлять в налоговые органы или получать документы из налоговых органов через МФЦ;

- расширить практику применения института единого налогового платежа физического лица;

- упростить учет физических лиц на основе сведений, содержащихся в Едином государственном реестре записей актов гражданского состояния, а также постановки на учет иностранных кредитных организаций.

Кроме того, с 1 января 2022 года предлагается установить

возможность осуществлять зачет сумм излишне уплаченных (взысканных) платежей вне зависимости от вида налога (федеральный, региональный и местный).

Предусматривается совершенствование налогового контроля в отношении высокорисковых трансграничных сделок, а также установление обязательных требований к проведению взаимосогласительных процедур в рамках соглашений об избежании двойного налогообложения (мероприятия по реализации Плана BEPS).

В случае реорганизации организации и переходе правопреемника на специальный налоговый режим предусматривается восстановление ранее принятых к вычету сумм НДС.

Уточняются отдельные положения Налогового кодекса по вопросам акцизов, в частности, определяются электронные системы доставки никотина, признаваемые подакцизным товаром. К подакцизным товарам в том числе отнесены электронные сигареты и кальяны.

Уточняются также условия предоставления имущественных налоговых вычетов при приобретении жилья (в части расходов на погашение процентов), а также получении в дар имущества.

Предлагается закрепить право налогового агента, имеющего несколько обособленных подразделений, перечислять удержанные суммы налога в бюджет по месту нахождения одного из таких обособленных подразделений.

Уточняется порядок отнесения имущества к амортизируемому (если оно временно не использовалось).

В перечень доходов, не подлежащих налогообложению, предлагается включить доходы казенных учреждений, подлежащих перечислению в соответствующие бюджеты.

Уточняются отдельные положения Налогового кодекса, связанные с государственной пошлиной, в частности, основания для ее возврата.

Для организаций и индивидуальных предпринимателей, занимающихся производством подакцизных товаров (за исключением подакцизных товаров, произведенных из собственного сырья), предусматриваются ограничения на переход к единому сельскохозяйственному налогу (ЕСХН).

Предлагается установить ограничение на применение единого налога на вмененный доход (ЕНВД) и патентной системы налогообложения при реализации лекарственных препаратов, обувных товаров и предметов одежды, принадлежностей к одежде и прочих изделий из натурального меха, подлежащих обязательной маркировке. Субъектам Федерации предлагается предоставить дополнительные полномочия по определению особенностей налогообложения в рамках патентной системы налогообложения.

Для органов, осуществляющих земельный надзор, предусматривается обязанность представлять в налоговые органы сведения о неиспользовании по целевому назначению земельных участков.

Кроме того, предлагается снизить с 25 до 10 человек (в пользу которых производятся выплаты за расчетный (отчетный) период) порог минимальной численности работников, при котором плательщики страховых взносов обязаны будут представлять расчеты в налоговые органы в электронной форме.

Законопроект рассмотрен и одобрен на заседании Правительства Российской Федерации 29 мая 2019 года.

Источник:
сайт Правительства РФ

ПРОШАГАЙ МОНОГОРОД

21 мая 2019 года в Верхней Пышме Свердловской области проведен 3-й семинар МОНОГОРОДА.РФ (группа ВЭБ) «Академия развития моногородов». Участие в нем приняли порядка 200 человек из 30 моногородов Уральского федерального округа: это представители региона, моногородов, бизнеса и банков. Мероприятие прошло при участии заместителя председателя ВЭБ.РФ, генерального директора МОНОГОРОДА.РФ Ирины Макиевой.

В рамках семинара представители МОНОГОРОДА.РФ презентовали меры поддержки Фонда, в том числе льготный беспроцентный займ. На сегодняшний день от моногородов региона подано 25 предварительных обращений на такой займ.

Особое внимание уделено туризму: в рамках мероприятий Академии проведен туристический проект «Прошагай город». Верхняя Пышма стала первым моногородом Свердловской области, принявшим участие в проекте. Участниками были проработаны 6 туристических маршрутов. «Сегодня мы нанесли 18 новых точек города на google-карту. Впервые с нами шагали туроператоры, малый и средний бизнес. Квест объединил весь город. Такой интерес показывает, что проект должен развиваться, расти. Мы хотим, чтобы он охватил все российские моногорода», – рассказала по итогам проведения квеста Ирина Макиева. Она добавила, что за время проведения проекта на google-картах появилось свыше 500 новых объектов.

Отметим, что с 2018 года моногород Верхняя Пышма имеет туристический бренд «Медная столица Урала».

Несколькими днями ранее, 14 мая, проект-квест «Прошагай город» стартовал в г. Удомле Тверской области. На google-карту были нанесены 14 новых объектов. Всего за время квеста участниками проработаны и дополнены фото и отзывами свыше 30 объектов. Квест проведен МОНОГОРОДА.РФ в рамках рабочей поездки институтов развития группы ВЭБ в Тверскую область.

«Удомля стала десятым, юбилейным участником проекта. Надеюсь, что остальные 6 моногородов региона тоже скоро присоединятся к проекту», – отметила заместитель председателя ВЭБ.РФ, генеральный директор МОНОГОРОДА.РФ Ирина Макиева. Она подчеркнула, что впервые в квесте участие принимали представители градообразующего предприятия – Калининской АЭС, а также госкорпорации «Росатом».

О том, как проект помогает развитию туристической сферы, рассказала советник генерального директора Российского экспортного центра Дарья Онищук: «Проект создает базу для проработки туристических маршрутов не только путешественникам, но и региональным туроператорам. Это поспособствует развитию экспорта туруслуг».

Источник:
сайт Моногорода.рф

ОБЪЯВЛЕН VI КОНКУРС МУНИЦИПАЛЬНЫХ СТРАТЕГИЙ

В рамках Общероссийского форума «Стратегическое планирование в регионах и городах России: национальные цели и эффекты для территорий» объявляется VI конкурс муниципальных стратегий 2019 (далее – КМС-2019). Ключевой акцент КМС-2019 – сельская местность.

Организаторы КМС-2019: Общественная палата РФ, ОКМО, МЦСЭИ «Леонтьевский центр», Комитет гражданских инициатив.

К участию в номинации «Лучшая стратегия сельского муниципального района 2019» приглашаются муниципальные районы, в которых на дату подачи заявки:

- доля сельского населения составляет не менее 40%;
- имеется стратегия социально-экономического развития района, принятая/обновленная позже 28 июня 2014 года;
- хотя бы одно сельское поселение имеет официально утвержденную действующую стратегию социально-экономического развития.

Участники номинации должны представить комплект из стратегии района и стратегий сельских поселений (от одного до пяти), входящих в муниципальный район. Одним из критериев оценки будет вовлеченность сельских поселений в разработку стратегии района и согласованность стратегии района и сельских поселений. В очной части конкурса должны участвовать представители и района, и хотя бы одного сельского поселения.

К участию во номинации «Лучшая стратегия сельского поселения 2019» приглашаются сельские поселения, имеющие официально утвержденную действующую стратегию социально-экономического развития. Участвовать могут все сельские поселения независимо от участия в первой номинации.

Прием заявок – до 25 августа 2019 г. на адрес электронной почты konkurs2019@leontief.ru.

При достаточном количестве заявок очный полуфинал в обеих номинациях состоится 25 сентября 2019 г. в Москве в Общественной палате РФ.

Финал и торжественная церемония награждения победителей КМС-2019 и финалистов КМС-2019 в обеих номинациях пройдут в Санкт-Петербурге в рамках Общероссийского форума «Стратегическое планирование в регионах и городах России: национальные цели и эффекты для территорий» (Форума стратегов) 28 октября 2019 г.

Конкурс будет широко освещаться в СМИ, что будет способствовать информационному продвижению участников. Участники очной части конкурса получат сертификаты, а победители – грамоты и призы (включая право размещения на своем сайте баннера «Победитель КМС-2019»). Участникам КМС-2019 предоставляются скидки по уплате регистрационного взноса в случае формирования делегации на Форум стратегов. Участникам очной части конкурса будет предоставлена возможность разместить свои информационные материалы на площадке Форума стратегов.

Контактное лицо – Юлия Рябкова, ответственный секретарь КМС-2019, руководитель Единого центра приема заявок КМС-2019. Электронная почта: konkurs2019@leontief.ru, телефон 8(960) 248-17-72.

Документы КМС-2019

ГРАДОРЕГУЛИРОВАНИЕ: ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Фонд «Институт экономики города» издал книгу «Градорегулирование: Правовое обеспечение градостроительной деятельности: альтернативные модели законодательства и программа исправления его ошибок».

Книга посвящена актуальным проблемам законодательного обеспечения градорегулирования в России, в том числе таких его компонентов, как градостроительное зонирование, территориальное планирование, градостроительное нормирование, проверка результатов проектирования.

Автор – научный руководитель направления «Рынок недвижимости» Института экономики города, профессор Высшей школы урбанистики НИУ ВШЭ Эдуард Трутнев сопоставляет альтернативные подходы к решению обозначенных проблем, а по итогам такого анализа предлагает конкретную программу исправления допущенных в законодательстве ошибок.

Книга адресована студентам, магистрам, аспирантам, изучающим градорегулирование и архитектуру, право, экономику, управление, землеустройство; специалистам, повышающим квалификацию в области планирования развития территорий, жилищно-коммунального хозяйства; работникам администраций федерального, регионального и местного уровней; а также всем, кто интересуется вопросами проектирования и строительства, правового, экономического, планировочного обеспечения развития городов и иных территорий.

Индекс издания – ISBN 978-5-8130-0185-7.

Э.К. Трутнев. Градорегулирование: Правовое обеспечение градостроительной деятельности: альтернативные модели законодательства и программа исправления его ошибок. Москва, 2019.

Над выпуском работали: Е.А. Голубева, О.И. Узлова.

Исполнительная дирекция Общероссийского Конгресса муниципальных образований

129110, Москва, Банный переулок, д.3, оф.406
(495) 788-6071, доб. 1634, 1595.
okmo.rf@mail.ru, press.congress@yandex.ru
www.okmo.news.
@okmo.rf

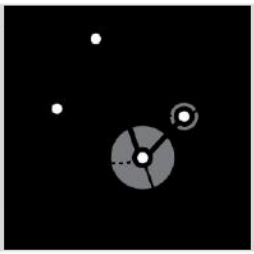
ОБЩЕРОССИЙСКИЙ КОНГРЕСС МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Общественная палата Российской Федерации

Комитет гражданских инициатив

КОНКУРС МУНИЦИПАЛЬНЫХ СТРАТЕГИЙ

КМС



konkurs2019@leontief.ru citystrategy@leontief.ru

ИНФОРМАЦИОННОЕ ПИСЬМО №1

В рамках Общероссийского форума «Стратегическое планирование в регионах и городах России: национальные цели и эффекты для территорий» объявляется **VI конкурс муниципальных стратегий 2019** (далее – КМС-2019). Ключевой акцент КМС-2019 – сельская местность.

Организаторы КМС-2019: Общественная палата Российской Федерации, Общероссийский конгресс муниципальных образований, МЦСЭИ «Леонтьевский центр», Комитет гражданских инициатив.

К участию в первой номинации **«Лучшая стратегия сельского муниципального района 2019»** приглашаются так называемые **«сельские муниципальные районы – стратеги»**. Для целей КМС-2019 под **«сельским муниципальным районом – стратегом»** понимается муниципальное образование – муниципальный район, в котором на дату подачи заявки:

1) доля сельского населения составляет не менее 40%;
2) имеется стратегия социально-экономического развития района, принятая/обновленная позже 28.06.2014;
3) хотя бы одно сельское поселение имеет официально утвержденную действующую стратегию социально-экономического развития.

Сельский муниципальный район – стратег, желающий участвовать в КМС-2019, должен представить **комплект** из стратегии района и стратегий сельских поселений (от одного до пяти), входящих в муниципальный район. Одним из критериев оценки будет вовлеченность сельских поселений в разработку стратегии района и согласованность стратегии района и сельских поселений. В очной части конкурса должны участвовать представители и района, и хотя бы одного сельского поселения.

К участию во второй номинации **«Лучшая стратегия сельского поселения 2019»** приглашаются муниципальные образования – сельские поселения, имеющие официально утвержденную действующую стратегию социально-экономического развития. Участвовать могут все сельские поселения независимо от участия в первой номинации.

Прием заявок – **до 25 августа 2019 г.** на адрес электронной почты konkurs2019@leontief.ru.

При достаточном количестве заявок очный полуфинал в обеих номинациях состоится 25 сентября 2019 г. в Москве в Общественной палате Российской Федерации.

Финал и торжественная церемония награждения победителей КМС-2019 и финалистов КМС-2019 в обеих номинациях пройдут в Санкт-Петербурге в рамках Общероссийского форума «Стратегическое планирование в регионах и городах России: национальные цели и эффекты для территорий» (Форума стратегов) 28 октября 2019 г.

Конкурс будет широко освещаться в СМИ, что будет способствовать информационному продвижению участников. Участники очной части конкурса получат сертификаты, а победители – грамоты и призы (включая право размещения на своем сайте баннера «Победитель КМС-2019»). Участникам КМС-2019 предоставляются скидки по уплате регистрационного взноса в случае формирования делегации на Форум стратегов. Участникам очной части конкурса будет предоставлена возможность разместить свои информационные материалы на площадке Форума стратегов.

Все необходимые сведения об условиях КМС-2019 – на сайте Форума стратегов в разделе «Конкурс» http://forumstrategov.ru/rus

Для справок: Юлия Рябкова, ответственный секретарь КМС-2019, руководитель Единого центра приема заявок КМС-2019. Электронная почта: konkurs2019@leontief.ru, телефон 8(960) 248-17-72.

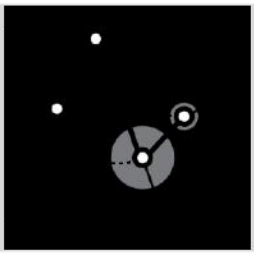
ОБЩЕРОССИЙСКИЙ КОНГРЕСС МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Общественная палата Российской Федерации

Комитет гражданских инициатив

КОНКУРС МУНИЦИПАЛЬНЫХ СТРАТЕГИЙ

КМС



konkurs2019@leontief.ru citystrategy@leontief.ru

ИНФОРМАЦИОННОЕ ПИСЬМО №1

В рамках Общероссийского форума «Стратегическое планирование в регионах и городах России: национальные цели и эффекты для территорий» объявляется **VI конкурс муниципальных стратегий 2019** (далее – КМС-2019). Ключевой акцент КМС-2019 – сельская местность.

Организаторы КМС-2019: Общественная палата Российской Федерации, Общероссийский конгресс муниципальных образований, МЦСЭИ «Леонтьевский центр», Комитет гражданских инициатив.

К участию в первой номинации **«Лучшая стратегия сельского муниципального района 2019»** приглашаются так называемые **«сельские муниципальные районы – стратеги»**. Для целей КМС-2019 под **«сельским муниципальным районом – стратегом»** понимается муниципальное образование – муниципальный район, в котором на дату подачи заявки:

1) доля сельского населения составляет не менее 40%;
2) имеется стратегия социально-экономического развития района, принятая/обновленная позже 28.06.2014;
3) хотя бы одно сельское поселение имеет официально утвержденную действующую стратегию социально-экономического развития.

Сельский муниципальный район – стратег, желающий участвовать в КМС-2019, должен представить **комплект** из стратегии района и стратегий сельских поселений (от одного до пяти), входящих в муниципальный район. Одним из критериев оценки будет вовлеченность сельских поселений в разработку стратегии района и согласованность стратегии района и сельских поселений. В очной части конкурса должны участвовать представители и района, и хотя бы одного сельского поселения.

К участию во второй номинации **«Лучшая стратегия сельского поселения 2019»** приглашаются муниципальные образования – сельские поселения, имеющие официально утвержденную действующую стратегию социально-экономического развития. Участвовать могут все сельские поселения независимо от участия в первой номинации.

Прием заявок – **до 25 августа 2019 г.** на адрес электронной почты konkurs2019@leontief.ru.

При достаточном количестве заявок очный полуфинал в обеих номинациях состоится 25 сентября 2019 г. в Москве в Общественной палате Российской Федерации.

Финал и торжественная церемония награждения победителей КМС-2019 и финалистов КМС-2019 в обеих номинациях пройдут в Санкт-Петербурге в рамках Общероссийского форума «Стратегическое планирование в регионах и городах России: национальные цели и эффекты для территорий» (Форума стратегов) 28 октября 2019 г.

Конкурс будет широко освещаться в СМИ, что будет способствовать информационному продвижению участников. Участники очной части конкурса получат сертификаты, а победители – грамоты и призы (включая право размещения на своем сайте баннера «Победитель КМС-2019»). Участникам КМС-2019 предоставляются скидки по уплате регистрационного взноса в случае формирования делегации на Форум стратегов. Участникам очной части конкурса будет предоставлена возможность разместить свои информационные материалы на площадке Форума стратегов.

Все необходимые сведения об условиях КМС-2019 – на сайте Форума стратегов в разделе «Конкурс» http://forumstrategov.ru/rus

Для справок: Юлия Рябкова, ответственный секретарь КМС-2019, руководитель Единого центра приема заявок КМС-2019. Электронная почта: konkurs2019@leontief.ru, телефон 8(960) 248-17-72.

Письмо/заявка на участие
в VI конкурсе муниципальных стратегий 2019 (вторая номинация)

1. Название сельского поселения	
2. Название Стратегии	
3. Дата утверждения или актуализации Стратегии	
4. Период действия Стратегии	
5. Объем (количество страниц)	
6. Статус (кем и когда утверждена)	
7. Ссылка на официальный сайт Стратегии или раздел официального сайта законодательной или исполнительной власти, посвященный документу; ссылка на сайт Государственной автоматизированной информационной системы «Управление»	
8. ФИО и координаты лица (почтовый адрес, эл. почта, телефон), ответственного за участие в КМС-2019	

Приложения.
1. Текст Стратегии.
2. Копия официального документа, которым утверждена или актуализирована Стратегия.
3. Пояснительная записка.
4. Презентация.

Настоящим подтверждаю намерение участвовать в VI конкурсе муниципальных стратегий 2019, даю согласие на публикацию материалов заявки на сайте КМС-2019[1]; понимаю, что участие в очной части конкурса предусматривает финансовые затраты со стороны участника

_____

(название муниципального района)

Должность_____[2]

_____/_____/

(подпись) (расшифровка)

«___» _____ 2019 г.

Место печати

[1] В том числе безвозмездно предоставляю ЗАО «МЦСЭИ «Леонтьевский центр» право на использование и размещение передаваемых материалов на сайте Форума www.forumstrategov.ru, в рекламно-информационных (баннеры, буклеты, листовки и пр.) и отчетных материалах Форума, перевод материалов заявки (в случае необходимости) исключительно в целях подготовки, проведения и объявления результатов КМС-2019; и подтверждаю, что обладаю всеми необходимыми правами, согласованиями и разрешениями на такую передачу материалов, и передаваемые материалы не нарушают интеллектуальные права третьих лиц.

[2] Заявка на участие в КМС-2019 подписывается высшим должностным лицом муниципального района.

Письмо/заявка на участие
в VI конкурсе муниципальных стратегий 2019 (первая номинация)

1. Название муниципального района	
2. Название Стратегии	
3. Дата утверждения или актуализации Стратегии	
4. Период действия Стратегии	
5. Объем (количество страниц)	
6. Статус (кем и когда утверждена)	
7. Ссылка на официальный сайт Стратегии или раздел официального сайта законодательной или исполнительной власти, посвященный документу; ссылка на сайт Государственной автоматизированной информационной системы «Управление»	
8. Перечень выдвигаемых на конкурс (в составе общей заявки – на первую номинацию) стратегий сельских поселений, входящих в состав муниципального района, с указанием документов, которыми стратегии утверждены	
9. Перечень стратегий сельских поселений (из числа указанных в п. 9), готовых принять участие в конкурсе по второй номинации	
10. ФИО и координаты лица (почтовый адрес, эл. почта, телефон), ответственного за участие в КМС-2019	

Приложения.
1. Текст Стратегии.
2. Копия официального документа, которым утверждена или актуализирована Стратегия.
3. Общая пояснительная записка.
4. Презентация.
5. Тексты выдвигаемых на конкурс стратегий сельских поселений, входящих в состав муниципального района, с указанием документа, которым каждая стратегия утверждена.
6. Отдельные пояснительные записки к каждой из стратегий сельских поселений.

Настоящим подтверждаю намерение участвовать в VI конкурсе муниципальных стратегий 2019, даю согласие на публикацию материалов заявки на сайте КМС-2019[1]; понимаю, что участие в очной части конкурса предусматривает финансовые затраты со стороны участника

_____
(название муниципального района)

Должность_____[2]

_____/_____/
(подпись) (расшифровка)

«___» _____ 2019 г.

Место печати

[1] В том числе безвозмездно предоставляю ЗАО «МЦСЭИ «Леонтьевский центр» право на использование и размещение передаваемых материалов на сайте Форума www.forumstrategov.ru, в рекламно-информационных (баннеры, буклеты, листовки и пр.) и отчетных материалах Форума, перевод материалов заявки (в случае необходимости) исключительно в целях подготовки, проведения и объявления результатов КМС-2019; и подтверждаю, что обладаю всеми необходимыми правами, согласованиями и разрешениями на такую передачу материалов, и передаваемые материалы не нарушают интеллектуальные права третьих лиц.

[2] Заявка на участие в КМС-2019 подписывается высшим должностным лицом муниципального района.

ОБЩЕРОССИЙСКИЙ КОНГРЕСС МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Общественная палата Российской Федерации

Комитет гражданских инициатив

КОНКУРС МУНИЦИПАЛЬНЫХ СТРАТЕГИЙ

КМС

konkurs2019@leontief.ru citystrategy@leontief.ru

Положение
О VI конкурсе муниципальных стратегий 2019

I. Общие положения

1.1. VI конкурс муниципальных стратегий 2019 (далее – КМС-2019) проводится в целях стимулирования использования стратегического планирования согласно положениям Федерального закона от 28 июня 2014 г. №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»; распространения опыта стратегического планирования на муниципальном уровне; выявления новаций и эффективных решений социально-экономических задач на муниципальном уровне. Ключевой акцент КМС-2019 – сельская местность.

1.2. КМС-2019 проходит в двух номинациях «Лучшая стратегия сельского муниципального района 2019» и «Лучшая стратегия сельского поселения 2019».

1.3. К участию в первой номинации «Лучшая стратегия сельского муниципального района» приглашаются так называемые «сельские муниципальные районы – стратеги».

1.4. Под «**сельским муниципальным районом – стратегом**» в данном Положении понимается муниципальное образование – муниципальный район, в котором на дату подачи заявки:
1) доля сельского населения составляет не менее 40%;
2) имеется стратегия социально-экономического развития района, принятая/обновленная позже 28.06.2014;
3) хотя бы одно сельское поселение имеет официально утвержденную действующую стратегию социально-экономического развития.

1.5. **Сельский муниципальный район – стратег**, желающий участвовать в КМС-2019, должен представить **комплект** из стратегии района и стратегий сельских поселений (от одной до пяти), входящих в муниципальный район. Одним из критериев оценки будет вовлеченность сельских поселений в разработку стратегии района и согласованность стратегии района и сельских поселений. В очной части конкурса должны участвовать представители и района, и хотя бы одного сельского поселения.

1.6. К участию во второй номинации «Лучшая стратегия сельского поселения 2019» приглашаются муниципальные образования – сельские поселения, имеющие официально утвержденную действующую стратегию социально-экономического развития. Участвовать могут все сельские поселения независимо от участия в первой номинации.

1.7. Организаторы КМС-2019:
- Общественная палата Российской Федерации;
- Общероссийский конгресс муниципальных образований (далее – ОКМО);
- МЦСЭИ «Леонтьевский центр»;
- Комитет гражданских инициатив.

1.8. Оператором КМС-2019 является МЦСЭИ «Леонтьевский центр».

II. Первая номинация
«Лучшая стратегия сельского муниципального района 2019»

2.1. В рамках КМС-2019 устанавливается первая номинация: «Лучшая стратегия сельского муниципального района 2019».

2.2. Победителем КМС-2019 в первой номинации признается «сельский муниципальный район – стратег», отобранный экспертным жюри в рамках финала КМС-2019, проводимого в форме открытого заседания на Общероссийском форуме «Стратегическое планирование в регионах и городах России: национальные цели и эффекты для территорий» (28-29 октября 2019 года).

2.3. В рамках первой номинации устанавливаются награды (и для района, и для сельских поселений, включенных в заявку):

- Диплом победителя КМС-2019;
- Диплом финалиста КМС-2019;
- Грамота полуфиналиста КМС-2019;
- Грамота участника КМС-2019.

III. Вторая номинация
«Лучшая стратегия сельского поселения 2019»

3.1. В рамках КМС-2019 устанавливается вторая номинация: «Лучшая стратегия сельского поселения 2019». Конкурс по второй номинации будет проводиться при поступлении не менее 10 (десяти) заявок.

3.2. Победителем КМС-2019 во второй номинации признается сельское поселение, отобранное экспертным жюри в рамках финала КМС-2019, проводимого в форме открытого заседания на Общероссийском форуме «Стратегическое планирование в регионах и городах России: национальные цели и эффекты для территорий» в Санкт-Петербурге 28 октября 2019 года.

3.3. В рамках второй номинации устанавливаются награды:

- Диплом победителя КМС-2019;
- Диплом финалиста КМС-2019;
- Грамота полуфиналиста КМС-2019;
- Грамота участника КМС-2019.

IV. Сроки проведения КМС-2019

4.1. Сроки проведения КМС-2019 определены в плане-графике КМС-2019 (Приложение 2).

4.2. Сроки могут быть изменены по решению Оргкомитета КМС-2019. Информирование об изменении сроков будет осуществляться через сайт КМС-2019, заявившимся участникам будут направлены письма по электронной почте.

V. Главные и рабочие органы КМС-2019

5.1. Главным органом КМС-2019 является Организационный комитет VI конкурса муниципальных стратегий 2019 (далее – Оргкомитет КМС-2019), в состав которого входят представители организаторов КМС-2019.

5.2. Оргкомитет КМС-2019:

- утверждает Положение о VI конкурсе муниципальных стратегий 2019;
- утверждает план-график КМС-2019;
- принимает решения о внесении изменений в план-график КМС-2019;

- определяет и утверждает состав Рабочей группы КМС-2019 из числа членов Оргкомитета КМС-2019; часть функций Оргкомитета КМС-2019 может быть передана Рабочей группе КМС-2019;
- формирует иные рабочие органы КМС-2019;
- утверждает состав экспертной комиссии для отбора полуфиналистов и экспертного жюри финала;
- утверждает список полуфиналистов КМС-2019;
- проводит жеребьевки, определяющие подгруппы полуфиналистов и порядок выступления в полуфинале и финале;
- утверждает список финалистов;
- утверждает победителя КМС-2019;
- объявляет итоги КМС-2019.

5.3. Принятие решений Оргкомитета КМС-2019 осуществляется простым большинством голосов в очной или заочной форме.

5.4. Принятие решений экспертной комиссией и экспертным жюри полуфинала и финала осуществляется на основании Процедур оценки и отбора (Приложение 4).

VI. Порядок предоставления заявок для участия в КМС-2019 (первая номинация)

6.1. Заявки на участие в КМС-2019 могут направлять органы власти муниципальных районов, соответствующих критериям, указанным в п. 1.4.

6.2. Заявки принимаются до 25 августа 2019 г.

6.3. Для участия в КМС-2019 участник направляет в адрес Оператора КМС-2019 (МЦСЭИ «Леонтьевский центр») в электронном виде:

1) письмо / заявку (Приложение 3.1);
2) текст стратегии района;
3) копию официального документа, которым утверждена стратегия;
4) общую пояснительную записку (Приложение 3.3);
5) тексты стратегий сельских поселений (не менее одной, не более пяти), входящих в состав муниципального района, с копией документов, которыми утверждены эти стратегии сельских поселений;
6) отдельные пояснительные записки по каждой из приложенных стратегий сельских поселений (Приложение 3.4);
7) презентацию (до 25 слайдов, иллюстрирующую содержание пояснительной записки; для очного этапа презентация может быть переработана в соответствии с лимитом времени, о котором будет сообщено позднее);
8) согласие на публикацию материалов на сайте КМС-2019.

6.4. Заявки направляются на адрес электронной почты konkurs2019@leontief.ru (*примечание*: документы, указанные в п.п. 6.3.1 и 6.3.3, направляются в отсканированном варианте в формате JPEG или PDF; документы, указанные в п.п. 6.3.2, 6.3.4, 6.3.5, 6.3.6 – в формате Word или PDF; документы, указанные в п.п. 6.3.7 – в формате PPT или PDF; документы, указанные в п.п. 6.3.8 – в формате PDF).

VII. Порядок предоставления заявок для участия в КМС-2019 (вторая номинация)

7.1. Заявки на участие в КМС-2019 могут направлять органы власти муниципальных образований – сельских поселений, имеющих официально утвержденную действующую стратегию соци-

ально-экономического развития. Участвовать могут как сельские поселения, включенные в заявку по первой номинации (вместе с районом), так и независимо от участия в первой номинации.

7.2. Заявки принимаются до 25 августа 2019 г.

7.3. Для участия в КМС-2019 участник направляет в адрес Оператора КМС-2019 (МЦСЭИ «Леонтьевский центр») в электронном виде:
1) письмо / заявку (Приложение 3.2);
2) текст стратегии сельского поселения;
3) копию официального документа, которым утверждена стратегия;
4) пояснительную записку (Приложение 3.4);
5) презентацию (до 25 слайдов, иллюстрирующую содержание пояснительной записки; для очного этапа презентация может быть переработана в соответствии с лимитом времени, о котором будет сообщено позднее);
6) согласие на публикацию материалов на сайте КМС-2019.

7.4. Заявки направляются на адрес электронной почты konkurs2019@leontief.ru (*примечание*: документы, указанные в п.п. 7.3.1 и 7.3.3, направляются в отсканированном варианте в формате JPEG или PDF; документы, указанные в п.п. 7.3.2, 7.3.4 – в формате Word или PDF; документы, указанные в п.п. 7.3.5 – в формате PPT или PDF; документы, указанные в п.п. 7.3.6 – в формате PDF).

VIII. Экспертиза поступающих заявок и определение результатов КМС-2019

8.1. Определение победителя в первой и второй номинациях включает четыре этапа отбора:
1) технический отбор;
2) экспертный отбор;
3) очный полуфинал КМС-2019 (при наличии большого количества заявок);
4) очный финал КМС-2019.

8.2. Поступившие на КМС-2019 до 25 августа 2019 г. заявки первоначально проходят технический отбор у Оператора КМС-2019. Заявка должна содержать все документы, перечисленные в п. 6.3 для первой номинации и в п. 7.3 для второй номинации.

8.3. Прошедшие технический отбор заявки допускаются до участия в КМС-2019.

8.4. Если число заявок, прошедших технический отбор по каждой номинации, превышает 16, то Оргкомитет КМС-2019 в срок с 27 августа по 5 сентября 2018 г. проводит экспертный отбор стратегий для участия в очном полуфинале на основании оценок, выставляемых экспертной комиссией.

8.5. Полуфинал КМС-2019 в обеих номинациях состоится 25 сентября 2019 г. в Общественной палате Российской Федерации в Москве. Список полуфиналистов публикуется на сайте КМС-2019 7 сентября 2019 г.

8.6. Форма полуфинала определяется по количеству участников – могут быть образованы одна или несколько групп из членов экспертного жюри в зависимости от числа участников, допущенных в полуфинал.

8.7. Порядок выступлений в полуфинале определяется заблаговременно на основе результатов жеребьевки.

8.8. Обязательным условием участия в полуфинале КМС-2019 по первой номинации является представление стратегии руководителем администрации муниципального района в ранге не ниже заместителя высшего должностного лица муниципального образования, а также присутствие представителя хотя бы одного сельского поселения, входящего в состав муниципального района.

8.9. Обязательным условием участия в полуфинале КМС-2019 по второй номинации является представление стратегии руководителем администрации сельского поселения в ранге не ниже заместителя высшего должностного лица муниципального образования.

8.10. Победителей полуфинала в обеих номинациях определяет Оргкомитет КМС-2019 на основе решения экспертного жюри полуфинала, составленного из специалистов в области стратегического планирования и регионального развития, в соответствии с Процедурами оценки и отбора (Приложение 4).

8.11. От четырех до шести участников объявляются победителями полуфинала и проходят в финал. Список финалистов в обеих номинациях публикуется на сайте КМС-2019 в течение трех дней после полуфинала.

8.12. Финал КМС-2019 в обеих номинациях состоится 28 октября 2019 г. в рамках Общероссийского форума «Стратегическое планирование в регионах и городах России: национальные цели и эффекты для территорий» (Форума стратегов 2019).

8.13. Победителя КМС-2019 в каждой номинации определит экспертное жюри финала по итогам презентаций в соответствии с Процедурами оценки и отбора.

8.14. Победитель КМС-2019 утверждается Оргкомитетом КМС-2019.

8.15. Обязательным условием очного финала КМС-2019 по первой номинации является участие в презентации стратегий высшего должного лица муниципального района, а также представителя хотя бы одного сельского поселения, входящего в состав муниципального района.

8.16. Обязательным условием очного финала КМС-2019 по второй номинации является участие в презентации стратегий высшего должного лица сельского поселения.

8.17. Порядок выступлений в финале определяется заблаговременно на основе результатов жеребьевки.

8.18. Торжественная церемония награждения победителя (победителей) в обеих номинациях и финалистов КМС-2019 пройдет в рамках Общероссийского форума «Стратегическое планирование в регионах и городах России: национальные цели и эффекты для территорий» 28 октября 2019 г.

IX. Поощрения и награды участникам и победителям

9.1. Участникам полуфинала, финала, победителям выдаются дипломы.

9.2. Участники упоминаются в материалах, посвященных результатам Форума стратегов (пресс-релизы; новости на сайте Форума и сайтах организаторов Форума, StratPlan.ru, а также в социальных сетях и отчетах о Форуме).

9.3. Общероссийский форум «Стратегическое планирование в регионах и городах России: национальные цели и эффекты для территорий» предоставляет следующие бонусы и льготы в соответствии со статусом участника КМС-2019:

- Победители КМС-2019 получат грамоты и призы, включая право размещения на своем сайте баннера «Победитель КМС-2019».
- Участникам КМС-2019, заявки которых прошли технический отбор и которые формируют делегацию на Форум, предоставляется скидка 20% от регистрационного взноса, начиная со второго участника.
- Участникам финала – скидка 50% от регистрационного взноса всем членам делегации на Форум.

9.4. Участникам полуфинала и финала предоставляется возможность размещения информационных материалов на площадке Форума: брошюры, мобильные стенды, баннеры (формат согласовывается с организаторами Форума).

Приложение 1

Оргкомитет
VI конкурса муниципальных стратегий 2019

- **Бабичев Игорь Викторович**, руководитель аппарата Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, почетный член Президиума Общероссийского конгресса муниципальных образований.
- **Жихаревич Борис Савельевич**, директор Ресурсного центра по стратегическому планированию при Леонтьевском центре, научный руководитель Форума «Стратегическое планирование в регионах и городах России».
- **Зубарев Виктор Владиславович**, депутат Государственной Думы Российской Федерации, председатель Комитета по стратегическому развитию Общероссийского конгресса муниципальных образований.
- **Карелина Ирина Анатольевна**, генеральный директор ЗАО «МЦСЭИ «Леонтьевский центр», член Оргкомитета Форума «Стратегическое планирование в регионах и городах России».
- **Максимов Андрей Николаевич**, председатель Комиссии Общественной палаты Российской Федерации по территориальному развитию и местному самоуправлению, председатель экспертного совета НО «Союз российских городов».
- **Соснин Дмитрий Петрович**, координатор проекта Комитета гражданских инициатив «Муниципальная карта России: точки роста».
- **Фанакина Марина Николаевна**, исполнительный директор ОКМО.

Приложение 2

План-график КМС-2019

№	Мероприятие	Дата	Ответственные
1.	Заседание Организационного комитета: принятие решения о проведении КМС-2019, утверждение пакета конкурсной документации	до 16 мая 2019 г.	Оргкомитет КМС-2019
2.	Официальное объявление о проведении: открытие страницы КМС-2019, размещение конкурсной документации	до 23 мая 2018 г.	Оргкомитет КМС-2019
3.	Информационная рассылка потенциальным муниципальным образованиям-участникам и субъектам Российской Федерации о начале КМС-2019	май-июнь 2019 г.	Оргкомитет КМС-2019
4.	Прием заявок на участие в КМС-2019 и технический отбор	01.06.2019 – 25.08.2019	Оператор КМС-2019
5.	Извещение заявителей о прохождении технического отбора	25.08.2019 – 27.08.2019	Оператор КМС-2019
6.	Экспертный отбор поступивших заявок (при необходимости)	27.08.2019 – 05.09.2019	Оргкомитет КМС-2019
7.	Публикация итогов экспертного отбора – списка допущенных в полуфинал по первой номинации, информирование полуфиналистов	7 сентября 2019 г.	Рабочая группа КМС-2019
8.	Объявление о проведении КМС-2019 по второй номинации в случае поступления достаточного числа заявок (не менее 10), публикация списка допущенных в полуфинал, информирование полуфиналистов	7 сентября 2019 г.	Оргкомитет КМС-2019, рабочая группа КМС-2019
9.	Полуфинал КМС-2019	25 сентября 2019 г.	Оргкомитет КМС-2019, Общественная палата РФ
10.	Заседание Рабочей группы КМС-2019: определение финалистов, объявление результатов	25 сентября 2019 г.	Оргкомитет КМС-2019
11.	Публикация списка финалистов КМС-2019, рассылка пресс-релизов, содержащих анонс финала	26.09.2019 – 05.10.2019	Оргкомитет КМС-2019
12.	Финал КМС-2019 в рамках Форума стратегов 2019	28 октября 2019 г.	Оргкомитет КМС-2019
13.	Церемония награждения победителей КМС-2019 в каждой номинации и финалистов КМС-2019	28 октября 2019 г.	Оргкомитет КМС-2019
14.	Публикация результатов КМС-2019, рассылка пресс-релизов о результатах КМС-2019	до 1 ноября 2019 г.	Оргкомитет КМС-2019

Приложение 3.1

Письмо/заявка на участие в VI конкурсе муниципальных стратегий 2019 (первая номинация)

1. Название муниципального района	
2. Название Стратегии	
3. Дата утверждения или актуализации Стратегии	
4. Период действия Стратегии	
5. Объем (количество страниц)	
6. Статус (кем и когда утверждена)	
7. Ссылка на официальный сайт Стратегии или раздел официального сайта законодательной или исполнительной власти, посвященный документу; ссылка на сайт Государственной автоматизированной информационной системы «Управление»	
8. Перечень выдвигаемых на конкурс (в составе общей заявки – на первую номинацию) стратегий сельских поселений, входящих в состав муниципального района, с указанием документов, которыми стратегии утверждены	
9. Перечень стратегий сельских поселений (из числа указанных в п. 9), готовых принять участие в конкурсе по второй номинации	
10. ФИО и координаты лица (почтовый адрес, эл. почта, телефон), ответственного за участие в КМС-2019	

Приложения.
1. Текст Стратегии.
2. Копия официального документа, которым утверждена или актуализирована Стратегия.
3. Общая пояснительная записка.
4. Презентация.
5. Тексты выдвигаемых на конкурс стратегий сельских поселений, входящих в состав муниципального района, с указанием документа, которым каждая стратегия утверждена.
6. Отдельные пояснительные записки к каждой из стратегий сельских поселений.

Настоящим подтверждаю намерение участвовать в VI конкурсе муниципальных стратегий 2019, даю согласие на публикацию материалов заявки на сайте КМС-2019[1]; понимаю, что участие в очной части конкурса предусматривает финансовые затраты со стороны участника

_____
(название муниципального района)

Должность_____[2]

_____/_____/

(подпись) (расшифровка)

«___» _____ 2019 г.

Место печати

[1] В том числе безвозмездно предоставляю ЗАО «МЦСЭИ «Леонтьевский центр» право на использование и размещение передаваемых материалов на сайте Форума www.forumstrategov.ru, в рекламно-информационных (баннеры, буклеты, листовки и пр.) и отчетных материалах Форума, перевод материалов заявки (в случае необходимости) исключительно в целях подготовки, проведения и объявления результатов КМС-2019; и подтверждаю, что обладаю всеми необходимыми правами, согласованиями и разрешениями на такую передачу материалов, и передаваемые материалы не нарушают интеллектуальные права третьих лиц.

[2] Заявка на участие в КМС-2019 подписывается высшим должностным лицом муниципального района.

Приложение 3.2

Письмо/заявка на участие в VI конкурсе муниципальных стратегий 2019 (вторая номинация)

1. Название сельского поселения	
2. Название Стратегии	
3. Дата утверждения или актуализации Стратегии	
4. Период действия Стратегии	
5. Объем (количество страниц)	
6. Статус (кем и когда утверждена)	
7. Ссылка на официальный сайт Стратегии или раздел официального сайта законодательной или исполнительной власти, посвященный документу; ссылка на сайт Государственной автоматизированной информационной системы «Управление»	
8. ФИО и координаты лица (почтовый адрес, эл. почта, телефон), ответственного за участие в КМС-2019	

Приложения.
1. Текст Стратегии.
2. Копия официального документа, которым утверждена или актуализирована Стратегия.
3. Пояснительная записка.
4. Презентация.

Настоящим подтверждаю намерение участвовать в VI конкурсе муниципальных стратегий 2019, даю согласие на публикацию материалов заявки на сайте КМС-2019[3]; понимаю, что участие в очной части конкурса предусматривает финансовые затраты со стороны участника

_____
(название муниципального района)

Должность_____[4]

_____/_____/
(подпись) (расшифровка)

«___» _____ 2019 г.

Место печати

[3] В том числе безвозмездно предоставляю ЗАО «МЦСЭИ «Леонтьевский центр» право на использование и размещение передаваемых материалов на сайте Форума www.forumstrategov.ru, в рекламно-информационных (баннеры, буклеты, листовки и пр.) и отчетных материалах Форума, перевод материалов заявки (в случае необходимости) исключительно в целях подготовки, проведения и объявления результатов КМС-2019; и подтверждаю, что обладаю всеми необходимыми правами, согласованиями и разрешениями на такую передачу материалов, и передаваемые материалы не нарушают интеллектуальные права третьих лиц.

[4] Заявка на участие в КМС-2019 подписывается высшим должностным лицом муниципального района.

Приложение 3.3

Рекомендуемая структура общей пояснительной записки (первая номинация)

Название раздела	Пояснения
ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ	
1. Название муниципального района	
2. Численность населения	Количество человек на 01.01.2019
3.Численность сельского населения	Количество человек на 01.01.2019
4. Количество сельских поселений	
5. Количество сельских поселений, имеющих утвержденные стратегии	
А. КРАТКОЕ ОПИСАНИЕ СТРАТЕГИИ РАЙОНА	
1. Название	
2. Год утверждения и год последней актуализации Стратегии	
3. Период действия	
4. Объем	Количество страниц
5. Статус	Кем и когда утверждена Стратегия
6. Главная идея	Краткая формулировка сути Стратегии, до 1500 знаков
7. Сценарии	Наличие сценариев и их названия (при наличии)
8. Миссия	Формулировка миссии (при наличии)
9. Главная цель	Формулировка цели
10. Приоритеты и основные направления	Перечень приоритетов и основных направлений
11. Цели, задачи, мероприятия (меры)	Количество целей, количество задач, количество мероприятий (мер)
12. Крупные (флагманские) проекты	Перечень крупных проектов
13. Механизмы реализации	Перечень механизмов реализации
14. Наличие раздела, посвященного роли отдельных сельских поселений	Описание того, как в Стратегии района отражена роль отдельных сельских поселений
Б. СВЕДЕНИЯ О ПРОЦЕССЕ РАЗРАБОТКИ СТРАТЕГИИ РАЙОНА	
1. Подразделение, ответственное за разработку	Название
2. Организация – внешний консультант	Название
3. Были ли созданы структуры стратегического планирования?	Перечень структур
4. Принимали ли реальное участие в разработке стейкхолдеры: региональные органы власти, подразделения местной администрации, представители бизнеса, научно-экспертного сообщества и общественных организаций?	Количество стейкхолдеров, принимавших участие в разработке Стратегии, а также формы их участия
5. Как было организовано участие сельских поселений в разработке Стратегии?	Описание процедур участия поселений в разработке Стратегии района
6. Было ли и как организовано общественное участие?	Перечень использованных форм (публичные слушания, семинары, Интернет-сайт и пр.), количество проведенных мероприятий каждой формы с численностью аудитории
В. СВЕДЕНИЯ О СТРАТЕГИЯХ СЕЛЬСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ, ВКЛЮЧЕННЫХ В ЗАЯВКУ	
1. Название поселения, название стратегии	
2. Название поселения, название стратегии	
3. Название поселения, название стратегии	
4. Название поселения, название стратегии	
5. Название поселения, название стратегии	

Г. СВЕДЕНИЯ О НОРМАТИВНО-ПРАВОВОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ РАЗРАБОТКИ И РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИИ РАЙОНА	
1. Список НПА, регулирующих процесс разработки и принятых в процессе разработки Стратегии	Прикладывается перечень НПА (название документа, номер и дата утверждения)
2. Список НПА, обеспечивающих реализацию Стратегии	Прикладывается перечень НПА (название документа, номер и дата утверждения)

Приложение 3.4

Рекомендуемая структура пояснительной записки к стратегии сельского поселения (используется и для первой, и для второй номинации)[5]

Название раздела	Пояснения
ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ	
1. Название сельского поселения	
2. Название муниципального района	
3. Численность населения сельского поселения	Количество человек на 01.01.2019
А. КРАТКОЕ ОПИСАНИЕ СТРАТЕГИИ СЕЛЬСКОГО ПОСЕЛЕНИЯ	
1. Название	
2. Год утверждения и год последней актуализации Стратегии	
3. Период действия	
4. Объем	Количество страниц
5. Статус	Кем и когда утверждена Стратегия
6. Главная идея	Краткая формулировка содержания стратегии, до 1500 знаков
7. Сценарии	Наличие сценариев и их названия (при наличии)
8. Миссия	Формулировка миссии (при наличии)
9. Главная цель	Формулировка цели
10. Приоритеты и основные направления	Перечень приоритетов и основных направлений
12. Цели, задачи, мероприятия (меры)	Количество целей, количество задач, количество мероприятий (мер)
13. Крупные (флагманские) проекты	Перечень крупных проектов
16. Механизмы реализации	Перечень механизмов реализации

[5] В заявку по первой номинации отдельная пояснительная записка заполняется для каждой стратегии сельского поселения, включенной в заявку района.

Приложение 4

Процедуры оценки и отбора КМС-2019

1. Экспертный отбор

1.1. Первая номинация

Экспертный отбор проводится на основе материалов заявок экспертной комиссией из трех-пяти человек, состав которой утверждается Рабочей группой КМС-2019. Оцениваются **комплекты** – стратегия района и стратегии сельских поселений (на основе текстов стратегий и пояснительных записок). Стратегии будут охарактеризованы и оценены по пятибалльной шкале в соответствии со следующими критериями (табл.):

- логичность структуры;
- качество анализа социально-экономической ситуации;
- миссия, цели, задачи, флагманские проекты;
- условия для реализации (инструменты и ресурсы);
- согласованность стратегии района и сельских поселений;
- учет поселений в стратегии района;
- уровень общественного участия;
- техническое исполнение документа и презентационных материалов.

Таблица. Критерии экспертного отбора

№	Название критерия	Параметры оценки	Вес
1	Состав и полнота представленных документов заявки, их техническое исполнение	**5** – документы представлены полностью, исполнены качественно и доступны для восприятия **4** – документы представлены полностью, исполнены качественно, но трудны для восприятия **3** – документы представлены не полностью, исполнены качественно и доступны для восприятия **2** – документы представлены не полностью, исполнены качественно и трудны для восприятия **1** – документы представлены не полностью, исполнены не качественно и трудны для восприятия	10%
2	Логичность структуры стратегий	**5** – структура четкая и логичная, разделы представлены в полном объеме **4** – структура четкая и логичная, все необходимые разделы присутствуют, но представлены не в полном объеме **3** – структура нечеткая, все необходимые разделы присутствуют, но представлены не в полном объеме **2** – структура нечеткая, отсутствуют необходимые разделы **1** – структура не прослеживается	10%
3	Качество анализа социально-экономической ситуации	**5** – анализ сделан в полном объеме, выявлены тренды развития, проблемы описаны и обоснованы причины их возникновения **4** – анализ сделан в полном объеме, выявлены тренды развития, проблемы описаны, но нет обоснования причин их возникновения **3** – анализ сделан в неполном объеме, выявлены тренды развития, проблемы описаны **2** – анализ выполнен частично, тренды развития не выявлены, описание проблем отсутствует **1** – анализ отсутствует или выполнен в незначительном объеме	10%
4	Качество сценариев социально-экономического развития	**5** – предложено несколько сценариев **4** – предложено несколько сценариев, их набор не обоснован **3** – предложено несколько сценариев, но они слабо проработаны **2** – сценарии только обозначены **1** – сценарии отсутствуют	10%

5	Миссия, цели, задачи и приоритеты развития	**5** – в полной мере обозначена миссия, цели, задачи, приоритеты **4** – обозначены миссия, цели, задачи, частично обозначены приоритеты **3** – обозначены цели, задачи и частично обозначены миссия и приоритеты **2** – обозначены цели и задачи, но миссия и приоритеты не указаны **1** – нет миссии, целей, задач и приоритетов	150 %
6	Условия реализации (инструменты и ресурсы), флагманские проекты	**5** – предусмотрены инструменты и ресурсы реализации, направленные на модернизацию существующей системы, четко указаны флагманские проекты **4** – предусмотрены инструменты и ресурсы реализации, направленные на модернизацию существующей системы, есть указания на флагманские проекты **3** – предусмотрены инструменты и ресурсы реализации, проекты, направленные на модернизацию существующей системы управления развитием, отсутствуют **2** – инструменты и ресурсы реализации обозначены частично **1** – не предусмотрено инструментов и ресурсов реализации	15%
7	Степень открытости процесса стратегического планирования на стадии разработки стратегии; количество и качество мероприятий общественного обсуждения	**5** – существовала целостная концепция вовлечения общественности, разработка шла открыто на всех этапах, проводились стратегические сессии (не менее трех), регулярно обновлялся интернет-сайт, привлекались СМИ, использовались несколько форм информирования и вовлечения общественности, предложения фиксировались и полностью учитывались **4** – разработка шла открыто на большинстве этапов, проводились стратегические сессии (1-2), работал интернет-сайт, привлекались СМИ, использовались 1-2 формы информирования и вовлечения общественности, предложения фиксировались, но учитывались не полностью **3** – разработка шла открыто на отдельных этапах, проведена одна стратегическая сессия, специальный интернет-сайт не создавался, привлекались СМИ, использовались 1-2 формы информирования и вовлечения общественности, предложения фиксировались, но практически не учитывались **2** – разработка шла открыто только в конце процесса, стратегических сессий не было, специальный интернет-сайт не создавался, информирование в СМИ было эпизодическое и не полное, предложения не фиксировались, обсуждения шли формально **1** – процесс разработки носил закрытый характер, обсуждений не проводилось	10%
8	Отражение в стратегии района стратегий поселений. Согласованность стратегии района и стратегий сельских поселений	**5** – в стратегии района есть содержательный раздел, посвященный стратегиям сельских поселений; есть картосхема, показывающая роль каждого поселения (или групп поселений); стратегии района и поселений согласованы; больше половины сельских поселений имеют стратегии 4 – в стратегии района есть раздел, посвященный стратегиям сельских поселений, но скорее формальный; стратегии района и поселений согласованы недостаточно; стратегии имеют не более 25% сельских поселений **3** – в стратегии района упоминаются стратегии некоторых сельских поселений; стратегии района и поселений согласованы слабо; стратегии имеют менее 25% сельских поселений **2** – в стратегии района о сельских поселениях говорится эпизодически и бессистемно, имеется несколько стратегий поселений, плохо согласованных со стратегией района **1** – в стратегии района сельские поселения не упоминаются; есть единственная стратегия сельского поселения, и она по содержанию не согласована со стратегий района	20%

Эксперты независимо друг от друга оценят все **комплекты стратегий**, заполнив и подписав оценочный лист в электронной и бумажной формах. По усредненным оценкам экспертов каждый комплект получит итоговую оценку, по которой будет выстроен ранжированный ряд.

Лучшие комплекты стратегий проходят в очный полуфинал. Решение оформляется протоколом собрания участвовавших в оценке экспертов, который утверждается руководителем (заместителем руководителя) Рабочей группы КМС-2019.

На официальной странице КМС-2019 публикуется список муниципальных районов, отобранных для участия в полуфинале. Прошедшим экспертный отбор муниципальным образованиям рассылаются приглашения.

Протоколы оценки, включая итоговое ранжирование, являются конфиденциальными и не разглашаются. Список муниципальных образований, не прошедших экспертный отбор, не публикуется.

1.2. Вторая номинация

Экспертный отбор проводится на основе материалов заявок экспертной комиссией из трех-пяти человек, состав которой утверждается Рабочей группой КМС-2019. Стратегии будут охарактеризованы и оценены по пятибалльной шкале в соответствии со следующими критериями (табл.):

- логичность структуры;
- качество анализа социально-экономической ситуации;
- миссия, цели, задачи, флагманские проекты;
- условия для реализации (инструменты и ресурсы);
- уровень общественного участия;
- техническое исполнение документа и презентационных материалов.

Таблица. Критерии экспертного отбора

№	Название критерия	Параметры оценки	Вес
1	Состав и полнота представленных документов заявки, их техническое исполнение	**5** – документы представлены полностью, исполнены качественно и доступны для восприятия **4** – документы представлены полностью, исполнены качественно, но трудны для восприятия **3** – документы представлены не полностью, исполнены качественно и доступны для восприятия **2** – документы представлены не полностью, исполнены качественно и трудны для восприятия **1** – документы представлены не полностью, исполнены не качественно и трудны для восприятия	10%
2	Логичность структуры стратегий	**5** – структура четкая и логичная, разделы представлены в полном объеме **4** – структура четкая и логичная, все необходимые разделы присутствуют, но представлены не в полном объеме **3** – структура нечеткая, все необходимые разделы присутствуют, но представлены не в полном объеме **2** – структура нечеткая, отсутствуют необходимые разделы **1** – структура не прослеживается	20%
3	Качество анализа социально-экономической ситуации	**5** – анализ сделан в полном объеме, выявлены тренды развития, проблемы описаны, и обоснованы причины их возникновения **4** – анализ сделан в полном объеме, выявлены тренды развития, проблемы описаны, но нет обоснования причин их возникновения **3** – анализ сделан в неполном объеме, выявлены тренды развития, проблемы описаны **2** – анализ выполнен частично, тренды развития не выявлены, описание проблем отсутствует **1** – анализ отсутствует или выполнен в незначительном объеме	10%
4	Качество сценариев социально-экономического развития	**5** – предложено несколько сценариев **4** – предложено несколько сценариев, их набор не обоснован **3** – предложено несколько сценариев, но они слабо проработаны **2** – сценарии только обозначены	15%

		1 – сценарии отсутствуют	
5	Миссия, цели, задачи и приоритеты развития	**5** – в полной мере обозначена миссия, цели, задачи, приоритеты **4** – обозначены миссия, цели, задачи, частично обозначены приоритеты **3** – обозначены цели, задачи и частично обозначены миссия и приоритеты **2** – обозначены цели и задачи, но миссия и приоритеты не указаны **1** – нет миссии, целей, задач и приоритетов	20%
6	Степень открытости процесса стратегического планирования на стадии разработки стратегии; количество и качество мероприятий общественного обсуждения	5 – существовала целостная концепция вовлечения общественности, разработка шла открыто на всех этапах, проводились стратегические сессии (не менее трех), регулярно обновлялся интернет-сайт, привлекались СМИ, использовались несколько форм информирования и вовлечения общественности, предложения фиксировались и полностью учитывались 4 – разработка шла открыто на большинстве этапов, проводились стратегические сессии (1-2), работал интернет-сайт, привлекались СМИ, использовались 1-2 формы информирования и вовлечения общественности, предложения фиксировались, но учитывались не полностью 3 – разработка шла открыто на отдельных этапах, проведена одна стратегическая сессия, специальный интернет-сайт не создавался, привлекались СМИ, использовались 1-2 формы информирования и вовлечения общественности, предложения фиксировались, но практически не учитывались 2 – разработка шла открыто только в конце процесса, стратегических сессий не было, специальный интернет-сайт не создавался, информирование в СМИ было эпизодическое и не полное, предложения не фиксировались, обсуждения шли формально 1 – процесс разработки носил закрытый характер, обсуждений не проводилось	10%
7	Условия реализации (инструменты и ресурсы), флагманские проекты	**5** – предусмотрены инструменты и ресурсы реализации, направленные на модернизацию существующей системы, четко указаны флагманские проекты **4** – предусмотрены инструменты и ресурсы реализации, направленные на модернизацию существующей системы, есть указания на флагманские проекты **3** – предусмотрены инструменты и ресурсы реализации, проекты, направленные на модернизацию существующей системы управления развитием, отсутствуют **2** – инструменты и ресурсы реализации обозначены частично **1** – не предусмотрено инструментов и ресурсов реализации	15%

Эксперты, независимо друг от друга, оценят все стратегии, заполнив и подписав оценочный лист в электронной и бумажной формах. По усредненным оценкам экспертов каждая стратегия получит итоговую оценку, по которой будет выстроен ранжированный ряд.

Лучшие стратегии проходят в очный полуфинал или сразу в финал (в зависимости от числа участников). Решение оформляется протоколом собрания участвовавших в оценке экспертов. Протокол утверждается руководителем (заместителем руководителя) Рабочей группы КМС-2019.

На официальной странице КМС-2019 публикуется список поселений, отобранных для участия в полуфинале. Прошедшим экспертный отбор поселениям рассылаются приглашения.

Протоколы оценки, включая итоговое ранжирование, являются конфиденциальными и не разглашаются. Список поселений, не прошедших экспертный отбор, не публикуется.

2. Полуфинал

2.1. Первая номинация

Полуфинал проводится при участии Экспертного жюри, которое может работать подгруппами по 5-7 человек. Члены жюри оценивают комплекты стратегий на основе текстов и презентаций.

Презентации заслушиваются в порядке, определенном жребием. Регламент – 15 минут, вопросы и обсуждение не предусмотрены.

После заслушивания всех презентаций начинается процедура голосования. Каждый эксперт имеет два голоса, то есть может определить два комплекта, которые он считает лучшими. Эксперт открыто объявляет и обосновывает свой выбор. Важнейшим критерием при этом является вовлеченность в работу над районной стратегией сельских поселений и согласованность районной и поселенческих стратегий. Участники, набравшие максимальное количество голосов, приглашаются для участия в финале.

Решение экспертного жюри утверждается руководителем (заместителем руководителя) Рабочей группы КМС-2019.

2.2. Вторая номинация

Полуфинал проводится при участии Экспертного жюри, которое может работать подгруппами по 5-7 человек. Члены жюри оценивают стратегии на основе текстов и презентаций.

Презентации заслушиваются в порядке, определенном жребием. Регламент – 15 минут, вопросы и обсуждение не предусмотрены.

После заслушивания всех презентаций начинается процедура голосования. Каждый эксперт имеет два голоса, то есть может определить два документа, которые он считает лучшими. Эксперт открыто объявляет и обосновывает свой выбор. Участники, набравшие максимальное количество голосов, приглашаются для участия в финале.

Решение экспертного жюри утверждается руководителем (заместителем руководителя) Рабочей группы КМС-2019.

3. Финал

3.1. Первая номинация

Финал проводится при участии Экспертного жюри в составе 5-7 человек, которые оценивают комплекты стратегий на основе текстов и презентаций.

Презентации заслушиваются в порядке, определенном жребием. Регламент – 15 минут, вопросы и обсуждение не предусмотрены.

После заслушивания всех презентаций начинается процедура голосования. Каждый эксперт имеет два голоса, то есть может определить два комплекта, которые он считает лучшими. Эксперт открыто объявляет и обосновывает свой выбор. Важнейшим критерием при этом является вовлеченность в работу над районной стратегией сельских поселений и согласованность районной и поселенческих стратегий. Участник, набравший большее количество голосов, становится победителем. Победитель утверждается Рабочей группой КМС-2019 на основе голосования экспертов.

3.2. Вторая номинация

Финал проводится при участии Экспертного жюри в составе 5-7 человек, которые оценивают стратегии на основе текстов и презентаций.

Презентации заслушиваются в порядке, определенном жребием. Регламент – 15 минут, вопросы и обсуждение не предусмотрены.

После заслушивания всех презентаций начинается процедура голосования. Каждый эксперт имеет два голоса, то есть может определить два документа, которые он считает лучшими. Эксперт открыто объявляет и обосновывает свой выбор. Участник, набравший большее количество голосов, становится победителем. Победитель утверждается Рабочей группой КМС-2019 на основе голосования экспертов.

ОБЩЕРОССИЙСКИЙ КОНГРЕСС МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Общественная палата Российской Федерации

Комитет гражданских инициатив

КОНКУРС МУНИЦИПАЛЬНЫХ СТРАТЕГИЙ

КМС

konkurs2019@leontief.ru citystrategy@leontief.ru

Положение
О VI конкурсе муниципальных стратегий 2019

I. Общие положения

1.1. VI конкурс муниципальных стратегий 2019 (далее – КМС-2019) проводится в целях стимулирования использования стратегического планирования согласно положениям Федерального закона от 28 июня 2014 г. №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»; распространения опыта стратегического планирования на муниципальном уровне; выявления новаций и эффективных решений социально-экономических задач на муниципальном уровне. Ключевой акцент КМС-2019 – сельская местность.

1.2. КМС-2019 проходит в двух номинациях «Лучшая стратегия сельского муниципального района 2019» и «Лучшая стратегия сельского поселения 2019».

1.3. К участию в первой номинации «Лучшая стратегия сельского муниципального района» приглашаются так называемые «сельские муниципальные районы – стратеги».

1.4. Под «**сельским муниципальным районом – стратегом**» в данном Положении понимается муниципальное образование – муниципальный район, в котором на дату подачи заявки:
1) доля сельского населения составляет не менее 40%;
2) имеется стратегия социально-экономического развития района, принятая/обновленная позже 28.06.2014;
3) хотя бы одно сельское поселение имеет официально утвержденную действующую стратегию социально-экономического развития.

1.5. **Сельский муниципальный район – стратег**, желающий участвовать в КМС-2019, должен представить **комплект** из стратегии района и стратегий сельских поселений (от одной до пяти), входящих в муниципальный район. Одним из критериев оценки будет вовлеченность сельских поселений в разработку стратегии района и согласованность стратегии района и сельских поселений. В очной части конкурса должны участвовать представители и района, и хотя бы одного сельского поселения.

1.6. К участию во второй номинации «Лучшая стратегия сельского поселения 2019» приглашаются муниципальные образования – сельские поселения, имеющие официально утвержденную действующую стратегию социально-экономического развития. Участвовать могут все сельские поселения независимо от участия в первой номинации.

1.7. Организаторы КМС-2019:
- Общественная палата Российской Федерации;
- Общероссийский конгресс муниципальных образований (далее – ОКМО);
- МЦСЭИ «Леонтьевский центр»;
- Комитет гражданских инициатив.

1.8. Оператором КМС-2019 является МЦСЭИ «Леонтьевский центр».

II. Первая номинация
«Лучшая стратегия сельского муниципального района 2019»

2.1. В рамках КМС-2019 устанавливается первая номинация: «Лучшая стратегия сельского муниципального района 2019».

2.2. Победителем КМС-2019 в первой номинации признается «сельский муниципальный район – стратег», отобранный экспертным жюри в рамках финала КМС-2019, проводимого в форме открытого заседания на Общероссийском форуме «Стратегическое планирование в регионах и городах России: национальные цели и эффекты для территорий» (28-29 октября 2019 года).

2.3. В рамках первой номинации устанавливаются награды (и для района, и для сельских поселений, включенных в заявку):

- Диплом победителя КМС-2019;
- Диплом финалиста КМС-2019;
- Грамота полуфиналиста КМС-2019;
- Грамота участника КМС-2019.

III. Вторая номинация
«Лучшая стратегия сельского поселения 2019»

3.1. В рамках КМС-2019 устанавливается вторая номинация: «Лучшая стратегия сельского поселения 2019». Конкурс по второй номинации будет проводиться при поступлении не менее 10 (десяти) заявок.

3.2. Победителем КМС-2019 во второй номинации признается сельское поселение, отобранное экспертным жюри в рамках финала КМС-2019, проводимого в форме открытого заседания на Общероссийском форуме «Стратегическое планирование в регионах и городах России: национальные цели и эффекты для территорий» в Санкт-Петербурге 28 октября 2019 года.

3.3. В рамках второй номинации устанавливаются награды:

- Диплом победителя КМС-2019;
- Диплом финалиста КМС-2019;
- Грамота полуфиналиста КМС-2019;
- Грамота участника КМС-2019.

IV. Сроки проведения КМС-2019

4.1. Сроки проведения КМС-2019 определены в плане-графике КМС-2019 (Приложение 2).

4.2. Сроки могут быть изменены по решению Оргкомитета КМС-2019. Информирование об изменении сроков будет осуществляться через сайт КМС-2019, заявившимся участникам будут направлены письма по электронной почте.

V. Главные и рабочие органы КМС-2019

5.1. Главным органом КМС-2019 является Организационный комитет VI конкурса муниципальных стратегий 2019 (далее – Оргкомитет КМС-2019), в состав которого входят представители организаторов КМС-2019.

5.2. Оргкомитет КМС-2019:

- утверждает Положение о VI конкурсе муниципальных стратегий 2019;
- утверждает план-график КМС-2019;
- принимает решения о внесении изменений в план-график КМС-2019;

- определяет и утверждает состав Рабочей группы КМС-2019 из числа членов Оргкомитета КМС-2019; часть функций Оргкомитета КМС-2019 может быть передана Рабочей группе КМС-2019;
- формирует иные рабочие органы КМС-2019;
- утверждает состав экспертной комиссии для отбора полуфиналистов и экспертного жюри финала;
- утверждает список полуфиналистов КМС-2019;
- проводит жеребьевки, определяющие подгруппы полуфиналистов и порядок выступления в полуфинале и финале;
- утверждает список финалистов;
- утверждает победителя КМС-2019;
- объявляет итоги КМС-2019.

5.3. Принятие решений Оргкомитета КМС-2019 осуществляется простым большинством голосов в очной или заочной форме.

5.4. Принятие решений экспертной комиссией и экспертным жюри полуфинала и финала осуществляется на основании Процедур оценки и отбора (Приложение 4).

VI. Порядок предоставления заявок для участия в КМС-2019 (первая номинация)

6.1. Заявки на участие в КМС-2019 могут направлять органы власти муниципальных районов, соответствующих критериям, указанным в п. 1.4.

6.2. Заявки принимаются до 25 августа 2019 г.

6.3. Для участия в КМС-2019 участник направляет в адрес Оператора КМС-2019 (МЦСЭИ «Леонтьевский центр») в электронном виде:

1) письмо / заявку (Приложение 3.1);
2) текст стратегии района;
3) копию официального документа, которым утверждена стратегия;
4) общую пояснительную записку (Приложение 3.3);
5) тексты стратегий сельских поселений (не менее одной, не более пяти), входящих в состав муниципального района, с копией документов, которыми утверждены эти стратегии сельских поселений;
6) отдельные пояснительные записки по каждой из приложенных стратегий сельских поселений (Приложение 3.4);
7) презентацию (до 25 слайдов, иллюстрирующую содержание пояснительной записки; для очного этапа презентация может быть переработана в соответствии с лимитом времени, о котором будет сообщено позднее);
8) согласие на публикацию материалов на сайте КМС-2019.

6.4. Заявки направляются на адрес электронной почты konkurs2019@leontief.ru (*примечание*: документы, указанные в п.п. 6.3.1 и 6.3.3, направляются в отсканированном варианте в формате JPEG или PDF; документы, указанные в п.п. 6.3.2, 6.3.4, 6.3.5, 6.3.6 – в формате Word или PDF; документы, указанные в п.п. 6.3.7 – в формате PPT или PDF; документы, указанные в п.п. 6.3.8 – в формате PDF).

VII. Порядок предоставления заявок для участия в КМС-2019 (вторая номинация)

7.1. Заявки на участие в КМС-2019 могут направлять органы власти муниципальных образований – сельских поселений, имеющих официально утвержденную действующую стратегию соци-

ально-экономического развития. Участвовать могут как сельские поселения, включенные в заявку по первой номинации (вместе с районом), так и независимо от участия в первой номинации.

7.2. Заявки принимаются до 25 августа 2019 г.

7.3. Для участия в КМС-2019 участник направляет в адрес Оператора КМС-2019 (МЦСЭИ «Леонтьевский центр») в электронном виде:
1) письмо / заявку (Приложение 3.2);
2) текст стратегии сельского поселения;
3) копию официального документа, которым утверждена стратегия;
4) пояснительную записку (Приложение 3.4);
5) презентацию (до 25 слайдов, иллюстрирующую содержание пояснительной записки; для очного этапа презентация может быть переработана в соответствии с лимитом времени, о котором будет сообщено позднее);
6) согласие на публикацию материалов на сайте КМС-2019.

7.4. Заявки направляются на адрес электронной почты konkurs2019@leontief.ru (*примечание*: документы, указанные в п.п. 7.3.1 и 7.3.3, направляются в отсканированном варианте в формате JPEG или PDF; документы, указанные в п.п. 7.3.2, 7.3.4 – в формате Word или PDF; документы, указанные в п.п. 7.3.5 – в формате PPT или PDF; документы, указанные в п.п. 7.3.6 – в формате PDF).

VIII. Экспертиза поступающих заявок и определение результатов КМС-2019

8.1. Определение победителя в первой и второй номинациях включает четыре этапа отбора:
1) технический отбор;
2) экспертный отбор;
3) очный полуфинал КМС-2019 (при наличии большого количества заявок);
4) очный финал КМС-2019.

8.2. Поступившие на КМС-2019 до 25 августа 2019 г. заявки первоначально проходят технический отбор у Оператора КМС-2019. Заявка должна содержать все документы, перечисленные в п. 6.3 для первой номинации и в п. 7.3 для второй номинации.

8.3. Прошедшие технический отбор заявки допускаются до участия в КМС-2019.

8.4. Если число заявок, прошедших технический отбор по каждой номинации, превышает 16, то Оргкомитет КМС-2019 в срок с 27 августа по 5 сентября 2018 г. проводит экспертный отбор стратегий для участия в очном полуфинале на основании оценок, выставляемых экспертной комиссией.

8.5. Полуфинал КМС-2019 в обеих номинациях состоится 25 сентября 2019 г. в Общественной палате Российской Федерации в Москве. Список полуфиналистов публикуется на сайте КМС-2019 7 сентября 2019 г.

8.6. Форма полуфинала определяется по количеству участников – могут быть образованы одна или несколько групп из членов экспертного жюри в зависимости от числа участников, допущенных в полуфинал.

8.7. Порядок выступлений в полуфинале определяется заблаговременно на основе результатов жеребьевки.

8.8. Обязательным условием участия в полуфинале КМС-2019 по первой номинации является представление стратегии руководителем администрации муниципального района в ранге не ниже заместителя высшего должностного лица муниципального образования, а также присутствие представителя хотя бы одного сельского поселения, входящего в состав муниципального района.

8.9. Обязательным условием участия в полуфинале КМС-2019 по второй номинации является представление стратегии руководителем администрации сельского поселения в ранге не ниже заместителя высшего должностного лица муниципального образования.

8.10. Победителей полуфинала в обеих номинациях определяет Оргкомитет КМС-2019 на основе решения экспертного жюри полуфинала, составленного из специалистов в области стратегического планирования и регионального развития, в соответствии с Процедурами оценки и отбора (Приложение 4).

8.11. От четырех до шести участников объявляются победителями полуфинала и проходят в финал. Список финалистов в обеих номинациях публикуется на сайте КМС-2019 в течение трех дней после полуфинала.

8.12. Финал КМС-2019 в обеих номинациях состоится 28 октября 2019 г. в рамках Общероссийского форума «Стратегическое планирование в регионах и городах России: национальные цели и эффекты для территорий» (Форума стратегов 2019).

8.13. Победителя КМС-2019 в каждой номинации определит экспертное жюри финала по итогам презентаций в соответствии с Процедурами оценки и отбора.

8.14. Победитель КМС-2019 утверждается Оргкомитетом КМС-2019.

8.15. Обязательным условием очного финала КМС-2019 по первой номинации является участие в презентации стратегий высшего должного лица муниципального района, а также представителя хотя бы одного сельского поселения, входящего в состав муниципального района.

8.16. Обязательным условием очного финала КМС-2019 по второй номинации является участие в презентации стратегий высшего должного лица сельского поселения.

8.17. Порядок выступлений в финале определяется заблаговременно на основе результатов жеребьевки.

8.18. Торжественная церемония награждения победителя (победителей) в обеих номинациях и финалистов КМС-2019 пройдет в рамках Общероссийского форума «Стратегическое планирование в регионах и городах России: национальные цели и эффекты для территорий» 28 октября 2019 г.

IX. Поощрения и награды участникам и победителям

9.1. Участникам полуфинала, финала, победителям выдаются дипломы.

9.2. Участники упоминаются в материалах, посвященных результатам Форума стратегов (пресс-релизы; новости на сайте Форума и сайтах организаторов Форума, StratPlan.ru, а также в социальных сетях и отчетах о Форуме).

9.3. Общероссийский форум «Стратегическое планирование в регионах и городах России: национальные цели и эффекты для территорий» предоставляет следующие бонусы и льготы в соответствии со статусом участника КМС-2019:

- Победители КМС-2019 получат грамоты и призы, включая право размещения на своем сайте баннера «Победитель КМС-2019».
- Участникам КМС-2019, заявки которых прошли технический отбор и которые формируют делегацию на Форум, предоставляется скидка 20% от регистрационного взноса, начиная со второго участника.
- Участникам финала – скидка 50% от регистрационного взноса всем членам делегации на Форум.

9.4. Участникам полуфинала и финала предоставляется возможность размещения информационных материалов на площадке Форума: брошюры, мобильные стенды, баннеры (формат согласовывается с организаторами Форума).

Приложение 1

Оргкомитет
VI конкурса муниципальных стратегий 2019

- **Бабичев Игорь Викторович**, руководитель аппарата Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, почетный член Президиума Общероссийского конгресса муниципальных образований.
- **Жихаревич Борис Савельевич**, директор Ресурсного центра по стратегическому планированию при Леонтьевском центре, научный руководитель Форума «Стратегическое планирование в регионах и городах России».
- **Зубарев Виктор Владиславович**, депутат Государственной Думы Российской Федерации, председатель Комитета по стратегическому развитию Общероссийского конгресса муниципальных образований.
- **Карелина Ирина Анатольевна**, генеральный директор ЗАО «МЦСЭИ «Леонтьевский центр», член Оргкомитета Форума «Стратегическое планирование в регионах и городах России».
- **Максимов Андрей Николаевич**, председатель Комиссии Общественной палаты Российской Федерации по территориальному развитию и местному самоуправлению, председатель экспертного совета НО «Союз российских городов».
- **Соснин Дмитрий Петрович**, координатор проекта Комитета гражданских инициатив «Муниципальная карта России: точки роста».
- **Фанакина Марина Николаевна**, исполнительный директор ОКМО.

Приложение 2

План-график КМС-2019

№	Мероприятие	Дата	Ответственные
1.	Заседание Организационного комитета: принятие решения о проведении КМС-2019, утверждение пакета конкурсной документации	до 16 мая 2019 г.	Оргкомитет КМС-2019
2.	Официальное объявление о проведении: открытие страницы КМС-2019, размещение конкурсной документации	до 23 мая 2018 г.	Оргкомитет КМС-2019
3.	Информационная рассылка потенциальным муниципальным образованиям-участникам и субъектам Российской Федерации о начале КМС-2019	май-июнь 2019 г.	Оргкомитет КМС-2019
4.	Прием заявок на участие в КМС-2019 и технический отбор	01.06.2019 – 25.08.2019	Оператор КМС-2019
5.	Извещение заявителей о прохождении технического отбора	25.08.2019 – 27.08.2019	Оператор КМС-2019
6.	Экспертный отбор поступивших заявок (при необходимости)	27.08.2019 – 05.09.2019	Оргкомитет КМС-2019
7.	Публикация итогов экспертного отбора – списка допущенных в полуфинал по первой номинации, информирование полуфиналистов	7 сентября 2019 г.	Рабочая группа КМС-2019
8.	Объявление о проведении КМС-2019 по второй номинации в случае поступления достаточного числа заявок (не менее 10), публикация списка допущенных в полуфинал, информирование полуфиналистов	7 сентября 2019 г.	Оргкомитет КМС-2019, рабочая группа КМС-2019
9.	Полуфинал КМС-2019	25 сентября 2019 г.	Оргкомитет КМС-2019, Общественная палата РФ
10.	Заседание Рабочей группы КМС-2019: определение финалистов, объявление результатов	25 сентября 2019 г.	Оргкомитет КМС-2019
11.	Публикация списка финалистов КМС-2019, рассылка пресс-релизов, содержащих анонс финала	26.09.2019 – 05.10.2019	Оргкомитет КМС-2019
12.	Финал КМС-2019 в рамках Форума стратегов 2019	28 октября 2019 г.	Оргкомитет КМС-2019
13.	Церемония награждения победителей КМС-2019 в каждой номинации и финалистов КМС-2019	28 октября 2019 г.	Оргкомитет КМС-2019
14.	Публикация результатов КМС-2019, рассылка пресс-релизов о результатах КМС-2019	до 1 ноября 2019 г.	Оргкомитет КМС-2019

Приложение 3.1

Письмо/заявка на участие в VI конкурсе муниципальных стратегий 2019 (первая номинация)

1. Название муниципального района	
2. Название Стратегии	
3. Дата утверждения или актуализации Стратегии	
4. Период действия Стратегии	
5. Объем (количество страниц)	
6. Статус (кем и когда утверждена)	
7. Ссылка на официальный сайт Стратегии или раздел официального сайта законодательной или исполнительной власти, посвященный документу; ссылка на сайт Государственной автоматизированной информационной системы «Управление»	
8. Перечень выдвигаемых на конкурс (в составе общей заявки – на первую номинацию) стратегий сельских поселений, входящих в состав муниципального района, с указанием документов, которыми стратегии утверждены	
9. Перечень стратегий сельских поселений (из числа указанных в п. 9), готовых принять участие в конкурсе по второй номинации	
10. ФИО и координаты лица (почтовый адрес, эл. почта, телефон), ответственного за участие в КМС-2019	

Приложения.
1. Текст Стратегии.
2. Копия официального документа, которым утверждена или актуализирована Стратегия.
3. Общая пояснительная записка.
4. Презентация.
5. Тексты выдвигаемых на конкурс стратегий сельских поселений, входящих в состав муниципального района, с указанием документа, которым каждая стратегия утверждена.
6. Отдельные пояснительные записки к каждой из стратегий сельских поселений.

Настоящим подтверждаю намерение участвовать в VI конкурсе муниципальных стратегий 2019, даю согласие на публикацию материалов заявки на сайте КМС-2019[1]; понимаю, что участие в очной части конкурса предусматривает финансовые затраты со стороны участника

_____
(название муниципального района)

Должность_____[2]

_____/_____/

(подпись) (расшифровка)

«___» _____ 2019 г.

Место печати

[1] В том числе безвозмездно предоставляю ЗАО «МЦСЭИ «Леонтьевский центр» право на использование и размещение передаваемых материалов на сайте Форума www.forumstrategov.ru, в рекламно-информационных (баннеры, буклеты, листовки и пр.) и отчетных материалах Форума, перевод материалов заявки (в случае необходимости) исключительно в целях подготовки, проведения и объявления результатов КМС-2019; и подтверждаю, что обладаю всеми необходимыми правами, согласованиями и разрешениями на такую передачу материалов, и передаваемые материалы не нарушают интеллектуальные права третьих лиц.

[2] Заявка на участие в КМС-2019 подписывается высшим должностным лицом муниципального района.

Приложение 3.2

Письмо/заявка на участие в VI конкурсе муниципальных стратегий 2019 (вторая номинация)

1. Название сельского поселения	
2. Название Стратегии	
3. Дата утверждения или актуализации Стратегии	
4. Период действия Стратегии	
5. Объем (количество страниц)	
6. Статус (кем и когда утверждена)	
7. Ссылка на официальный сайт Стратегии или раздел официального сайта законодательной или исполнительной власти, посвященный документу; ссылка на сайт Государственной автоматизированной информационной системы «Управление»	
8. ФИО и координаты лица (почтовый адрес, эл. почта, телефон), ответственного за участие в КМС-2019	

Приложения.
1. Текст Стратегии.
2. Копия официального документа, которым утверждена или актуализирована Стратегия.
3. Пояснительная записка.
4. Презентация.

Настоящим подтверждаю намерение участвовать в VI конкурсе муниципальных стратегий 2019, даю согласие на публикацию материалов заявки на сайте КМС-2019[3]; понимаю, что участие в очной части конкурса предусматривает финансовые затраты со стороны участника

_____
(название муниципального района)

Должность_____[4]

_____/_____/
(подпись) (расшифровка)

«___» _____ 2019 г.

Место печати

[3] В том числе безвозмездно предоставляю ЗАО «МЦСЭИ «Леонтьевский центр» право на использование и размещение передаваемых материалов на сайте Форума www.forumstrategov.ru, в рекламно-информационных (баннеры, буклеты, листовки и пр.) и отчетных материалах Форума, перевод материалов заявки (в случае необходимости) исключительно в целях подготовки, проведения и объявления результатов КМС-2019; и подтверждаю, что обладаю всеми необходимыми правами, согласованиями и разрешениями на такую передачу материалов, и передаваемые материалы не нарушают интеллектуальные права третьих лиц.

[4] Заявка на участие в КМС-2019 подписывается высшим должностным лицом муниципального района.

Приложение 3.3

Рекомендуемая структура общей пояснительной записки (первая номинация)

Название раздела	Пояснения
ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ	
1. Название муниципального района	
2. Численность населения	Количество человек на 01.01.2019
3.Численность сельского населения	Количество человек на 01.01.2019
4. Количество сельских поселений	
5. Количество сельских поселений, имеющих утвержденные стратегии	
А. КРАТКОЕ ОПИСАНИЕ СТРАТЕГИИ РАЙОНА	
1. Название	
2. Год утверждения и год последней актуализации Стратегии	
3. Период действия	
4. Объем	Количество страниц
5. Статус	Кем и когда утверждена Стратегия
6. Главная идея	Краткая формулировка сути Стратегии, до 1500 знаков
7. Сценарии	Наличие сценариев и их названия (при наличии)
8. Миссия	Формулировка миссии (при наличии)
9. Главная цель	Формулировка цели
10. Приоритеты и основные направления	Перечень приоритетов и основных направлений
11. Цели, задачи, мероприятия (меры)	Количество целей, количество задач, количество мероприятий (мер)
12. Крупные (флагманские) проекты	Перечень крупных проектов
13. Механизмы реализации	Перечень механизмов реализации
14. Наличие раздела, посвященного роли отдельных сельских поселений	Описание того, как в Стратегии района отражена роль отдельных сельских поселений
Б. СВЕДЕНИЯ О ПРОЦЕССЕ РАЗРАБОТКИ СТРАТЕГИИ РАЙОНА	
1. Подразделение, ответственное за разработку	Название
2. Организация – внешний консультант	Название
3. Были ли созданы структуры стратегического планирования?	Перечень структур
4. Принимали ли реальное участие в разработке стейкхолдеры: региональные органы власти, подразделения местной администрации, представители бизнеса, научно-экспертного сообщества и общественных организаций?	Количество стейкхолдеров, принимавших участие в разработке Стратегии, а также формы их участия
5. Как было организовано участие сельских поселений в разработке Стратегии?	Описание процедур участия поселений в разработке Стратегии района
6. Было ли и как организовано общественное участие?	Перечень использованных форм (публичные слушания, семинары, Интернет-сайт и пр.), количество проведенных мероприятий каждой формы с численностью аудитории
В. СВЕДЕНИЯ О СТРАТЕГИЯХ СЕЛЬСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ, ВКЛЮЧЕННЫХ В ЗАЯВКУ	
1. Название поселения, название стратегии	
2. Название поселения, название стратегии	
3. Название поселения, название стратегии	
4. Название поселения, название стратегии	
5. Название поселения, название стратегии	

Г. СВЕДЕНИЯ О НОРМАТИВНО-ПРАВОВОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ РАЗРАБОТКИ И РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИИ РАЙОНА	
1. Список НПА, регулирующих процесс разработки и принятых в процессе разработки Стратегии	Прикладывается перечень НПА (название документа, номер и дата утверждения)
2. Список НПА, обеспечивающих реализацию Стратегии	Прикладывается перечень НПА (название документа, номер и дата утверждения)

Приложение 3.4

Рекомендуемая структура пояснительной записки к стратегии сельского поселения (используется и для первой, и для второй номинации)[5]

Название раздела	Пояснения
ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ	
1. Название сельского поселения	
2. Название муниципального района	
3. Численность населения сельского поселения	Количество человек на 01.01.2019
А. КРАТКОЕ ОПИСАНИЕ СТРАТЕГИИ СЕЛЬСКОГО ПОСЕЛЕНИЯ	
1. Название	
2. Год утверждения и год последней актуализации Стратегии	
3. Период действия	
4. Объем	Количество страниц
5. Статус	Кем и когда утверждена Стратегия
6. Главная идея	Краткая формулировка содержания стратегии, до 1500 знаков
7. Сценарии	Наличие сценариев и их названия (при наличии)
8. Миссия	Формулировка миссии (при наличии)
9. Главная цель	Формулировка цели
10. Приоритеты и основные направления	Перечень приоритетов и основных направлений
12. Цели, задачи, мероприятия (меры)	Количество целей, количество задач, количество мероприятий (мер)
13. Крупные (флагманские) проекты	Перечень крупных проектов
16. Механизмы реализации	Перечень механизмов реализации

[5] В заявку по первой номинации отдельная пояснительная записка заполняется для каждой стратегии сельского поселения, включенной в заявку района.

Приложение 4

Процедуры оценки и отбора КМС-2019

1. Экспертный отбор

1.1. Первая номинация

Экспертный отбор проводится на основе материалов заявок экспертной комиссией из трех-пяти человек, состав которой утверждается Рабочей группой КМС-2019. Оцениваются **комплекты** – стратегия района и стратегии сельских поселений (на основе текстов стратегий и пояснительных записок). Стратегии будут охарактеризованы и оценены по пятибалльной шкале в соответствии со следующими критериями (табл.):

- логичность структуры;
- качество анализа социально-экономической ситуации;
- миссия, цели, задачи, флагманские проекты;
- условия для реализации (инструменты и ресурсы);
- согласованность стратегии района и сельских поселений;
- учет поселений в стратегии района;
- уровень общественного участия;
- техническое исполнение документа и презентационных материалов.

Таблица. Критерии экспертного отбора

№	Название критерия	Параметры оценки	Вес
1	Состав и полнота представленных документов заявки, их техническое исполнение	**5** – документы представлены полностью, исполнены качественно и доступны для восприятия **4** – документы представлены полностью, исполнены качественно, но трудны для восприятия **3** – документы представлены не полностью, исполнены качественно и доступны для восприятия **2** – документы представлены не полностью, исполнены качественно и трудны для восприятия **1** – документы представлены не полностью, исполнены не качественно и трудны для восприятия	10%
2	Логичность структуры стратегий	**5** – структура четкая и логичная, разделы представлены в полном объеме **4** – структура четкая и логичная, все необходимые разделы присутствуют, но представлены не в полном объеме **3** – структура нечеткая, все необходимые разделы присутствуют, но представлены не в полном объеме **2** – структура нечеткая, отсутствуют необходимые разделы **1** – структура не прослеживается	10%
3	Качество анализа социально-экономической ситуации	**5** – анализ сделан в полном объеме, выявлены тренды развития, проблемы описаны и обоснованы причины их возникновения **4** – анализ сделан в полном объеме, выявлены тренды развития, проблемы описаны, но нет обоснования причин их возникновения **3** – анализ сделан в неполном объеме, выявлены тренды развития, проблемы описаны **2** – анализ выполнен частично, тренды развития не выявлены, описание проблем отсутствует **1** – анализ отсутствует или выполнен в незначительном объеме	10%
4	Качество сценариев социально-экономического развития	**5** – предложено несколько сценариев **4** – предложено несколько сценариев, их набор не обоснован **3** – предложено несколько сценариев, но они слабо проработаны **2** – сценарии только обозначены **1** – сценарии отсутствуют	10%

5	Миссия, цели, задачи и приоритеты развития	**5** – в полной мере обозначена миссия, цели, задачи, приоритеты **4** – обозначены миссия, цели, задачи, частично обозначены приоритеты **3** – обозначены цели, задачи и частично обозначены миссия и приоритеты **2** – обозначены цели и задачи, но миссия и приоритеты не указаны **1** – нет миссии, целей, задач и приоритетов	150 %
6	Условия реализации (инструменты и ресурсы), флагманские проекты	**5** – предусмотрены инструменты и ресурсы реализации, направленные на модернизацию существующей системы, четко указаны флагманские проекты **4** – предусмотрены инструменты и ресурсы реализации, направленные на модернизацию существующей системы, есть указания на флагманские проекты **3** – предусмотрены инструменты и ресурсы реализации, проекты, направленные на модернизацию существующей системы управления развитием, отсутствуют **2** – инструменты и ресурсы реализации обозначены частично **1** – не предусмотрено инструментов и ресурсов реализации	15%
7	Степень открытости процесса стратегического планирования на стадии разработки стратегии; количество и качество мероприятий общественного обсуждения	**5** – существовала целостная концепция вовлечения общественности, разработка шла открыто на всех этапах, проводились стратегические сессии (не менее трех), регулярно обновлялся интернет-сайт, привлекались СМИ, использовались несколько форм информирования и вовлечения общественности, предложения фиксировались и полностью учитывались **4** – разработка шла открыто на большинстве этапов, проводились стратегические сессии (1-2), работал интернет-сайт, привлекались СМИ, использовались 1-2 формы информирования и вовлечения общественности, предложения фиксировались, но учитывались не полностью **3** – разработка шла открыто на отдельных этапах, проведена одна стратегическая сессия, специальный интернет-сайт не создавался, привлекались СМИ, использовались 1-2 формы информирования и вовлечения общественности, предложения фиксировались, но практически не учитывались **2** – разработка шла открыто только в конце процесса, стратегических сессий не было, специальный интернет-сайт не создавался, информирование в СМИ было эпизодическое и не полное, предложения не фиксировались, обсуждения шли формально **1** – процесс разработки носил закрытый характер, обсуждений не проводилось	10%
8	Отражение в стратегии района стратегий поселений. Согласованность стратегии района и стратегий сельских поселений	**5** – в стратегии района есть содержательный раздел, посвященный стратегиям сельских поселений; есть картосхема, показывающая роль каждого поселения (или групп поселений); стратегии района и поселений согласованы; больше половины сельских поселений имеют стратегии 4 – в стратегии района есть раздел, посвященный стратегиям сельских поселений, но скорее формальный; стратегии района и поселений согласованы недостаточно; стратегии имеют не более 25% сельских поселений **3** – в стратегии района упоминаются стратегии некоторых сельских поселений; стратегии района и поселений согласованы слабо; стратегии имеют менее 25% сельских поселений **2** – в стратегии района о сельских поселениях говорится эпизодически и бессистемно, имеется несколько стратегий поселений, плохо согласованных со стратегией района **1** – в стратегии района сельские поселения не упоминаются; есть единственная стратегия сельского поселения, и она по содержанию не согласована со стратегий района	20%

Эксперты независимо друг от друга оценят все **комплекты стратегий**, заполнив и подписав оценочный лист в электронной и бумажной формах. По усредненным оценкам экспертов каждый комплект получит итоговую оценку, по которой будет выстроен ранжированный ряд.

Лучшие комплекты стратегий проходят в очный полуфинал. Решение оформляется протоколом собрания участвовавших в оценке экспертов, который утверждается руководителем (заместителем руководителя) Рабочей группы КМС-2019.

На официальной странице КМС-2019 публикуется список муниципальных районов, отобранных для участия в полуфинале. Прошедшим экспертный отбор муниципальным образованиям рассылаются приглашения.

Протоколы оценки, включая итоговое ранжирование, являются конфиденциальными и не разглашаются. Список муниципальных образований, не прошедших экспертный отбор, не публикуется.

1.2. Вторая номинация

Экспертный отбор проводится на основе материалов заявок экспертной комиссией из трех-пяти человек, состав которой утверждается Рабочей группой КМС-2019. Стратегии будут охарактеризованы и оценены по пятибалльной шкале в соответствии со следующими критериями (табл.):

- логичность структуры;
- качество анализа социально-экономической ситуации;
- миссия, цели, задачи, флагманские проекты;
- условия для реализации (инструменты и ресурсы);
- уровень общественного участия;
- техническое исполнение документа и презентационных материалов.

Таблица. Критерии экспертного отбора

№	Название критерия	Параметры оценки	Вес
1	Состав и полнота представленных документов заявки, их техническое исполнение	**5** – документы представлены полностью, исполнены качественно и доступны для восприятия **4** – документы представлены полностью, исполнены качественно, но трудны для восприятия **3** – документы представлены не полностью, исполнены качественно и доступны для восприятия **2** – документы представлены не полностью, исполнены качественно и трудны для восприятия **1** – документы представлены не полностью, исполнены не качественно и трудны для восприятия	10%
2	Логичность структуры стратегий	**5** – структура четкая и логичная, разделы представлены в полном объеме **4** – структура четкая и логичная, все необходимые разделы присутствуют, но представлены не в полном объеме **3** – структура нечеткая, все необходимые разделы присутствуют, но представлены не в полном объеме **2** – структура нечеткая, отсутствуют необходимые разделы **1** – структура не прослеживается	20%
3	Качество анализа социально-экономической ситуации	**5** – анализ сделан в полном объеме, выявлены тренды развития, проблемы описаны, и обоснованы причины их возникновения **4** – анализ сделан в полном объеме, выявлены тренды развития, проблемы описаны, но нет обоснования причин их возникновения **3** – анализ сделан в неполном объеме, выявлены тренды развития, проблемы описаны **2** – анализ выполнен частично, тренды развития не выявлены, описание проблем отсутствует **1** – анализ отсутствует или выполнен в незначительном объеме	10%
4	Качество сценариев социально-экономического развития	**5** – предложено несколько сценариев **4** – предложено несколько сценариев, их набор не обоснован **3** – предложено несколько сценариев, но они слабо проработаны **2** – сценарии только обозначены	15%

		1 – сценарии отсутствуют	
5	Миссия, цели, задачи и приоритеты развития	**5** – в полной мере обозначена миссия, цели, задачи, приоритеты **4** – обозначены миссия, цели, задачи, частично обозначены приоритеты **3** – обозначены цели, задачи и частично обозначены миссия и приоритеты **2** – обозначены цели и задачи, но миссия и приоритеты не указаны **1** – нет миссии, целей, задач и приоритетов	20%
6	Степень открытости процесса стратегического планирования на стадии разработки стратегии; количество и качество мероприятий общественного обсуждения	5 – существовала целостная концепция вовлечения общественности, разработка шла открыто на всех этапах, проводились стратегические сессии (не менее трех), регулярно обновлялся интернет-сайт, привлекались СМИ, использовались несколько форм информирования и вовлечения общественности, предложения фиксировались и полностью учитывались 4 – разработка шла открыто на большинстве этапов, проводились стратегические сессии (1-2), работал интернет-сайт, привлекались СМИ, использовались 1-2 формы информирования и вовлечения общественности, предложения фиксировались, но учитывались не полностью 3 – разработка шла открыто на отдельных этапах, проведена одна стратегическая сессия, специальный интернет-сайт не создавался, привлекались СМИ, использовались 1-2 формы информирования и вовлечения общественности, предложения фиксировались, но практически не учитывались 2 – разработка шла открыто только в конце процесса, стратегических сессий не было, специальный интернет-сайт не создавался, информирование в СМИ было эпизодическое и не полное, предложения не фиксировались, обсуждения шли формально 1 – процесс разработки носил закрытый характер, обсуждений не проводилось	10%
7	Условия реализации (инструменты и ресурсы), флагманские проекты	**5** – предусмотрены инструменты и ресурсы реализации, направленные на модернизацию существующей системы, четко указаны флагманские проекты **4** – предусмотрены инструменты и ресурсы реализации, направленные на модернизацию существующей системы, есть указания на флагманские проекты **3** – предусмотрены инструменты и ресурсы реализации, проекты, направленные на модернизацию существующей системы управления развитием, отсутствуют **2** – инструменты и ресурсы реализации обозначены частично **1** – не предусмотрено инструментов и ресурсов реализации	15%

Эксперты, независимо друг от друга, оценят все стратегии, заполнив и подписав оценочный лист в электронной и бумажной формах. По усредненным оценкам экспертов каждая стратегия получит итоговую оценку, по которой будет выстроен ранжированный ряд.

Лучшие стратегии проходят в очный полуфинал или сразу в финал (в зависимости от числа участников). Решение оформляется протоколом собрания участвовавших в оценке экспертов. Протокол утверждается руководителем (заместителем руководителя) Рабочей группы КМС-2019.

На официальной странице КМС-2019 публикуется список поселений, отобранных для участия в полуфинале. Прошедшим экспертный отбор поселениям рассылаются приглашения.

Протоколы оценки, включая итоговое ранжирование, являются конфиденциальными и не разглашаются. Список поселений, не прошедших экспертный отбор, не публикуется.

2. Полуфинал

2.1. Первая номинация

Полуфинал проводится при участии Экспертного жюри, которое может работать подгруппами по 5-7 человек. Члены жюри оценивают комплекты стратегий на основе текстов и презентаций.

Презентации заслушиваются в порядке, определенном жребием. Регламент – 15 минут, вопросы и обсуждение не предусмотрены.

После заслушивания всех презентаций начинается процедура голосования. Каждый эксперт имеет два голоса, то есть может определить два комплекта, которые он считает лучшими. Эксперт открыто объявляет и обосновывает свой выбор. Важнейшим критерием при этом является вовлеченность в работу над районной стратегией сельских поселений и согласованность районной и поселенческих стратегий. Участники, набравшие максимальное количество голосов, приглашаются для участия в финале.

Решение экспертного жюри утверждается руководителем (заместителем руководителя) Рабочей группы КМС-2019.

2.2. Вторая номинация

Полуфинал проводится при участии Экспертного жюри, которое может работать подгруппами по 5-7 человек. Члены жюри оценивают стратегии на основе текстов и презентаций.

Презентации заслушиваются в порядке, определенном жребием. Регламент – 15 минут, вопросы и обсуждение не предусмотрены.

После заслушивания всех презентаций начинается процедура голосования. Каждый эксперт имеет два голоса, то есть может определить два документа, которые он считает лучшими. Эксперт открыто объявляет и обосновывает свой выбор. Участники, набравшие максимальное количество голосов, приглашаются для участия в финале.

Решение экспертного жюри утверждается руководителем (заместителем руководителя) Рабочей группы КМС-2019.

3. Финал

3.1. Первая номинация

Финал проводится при участии Экспертного жюри в составе 5-7 человек, которые оценивают комплекты стратегий на основе текстов и презентаций.

Презентации заслушиваются в порядке, определенном жребием. Регламент – 15 минут, вопросы и обсуждение не предусмотрены.

После заслушивания всех презентаций начинается процедура голосования. Каждый эксперт имеет два голоса, то есть может определить два комплекта, которые он считает лучшими. Эксперт открыто объявляет и обосновывает свой выбор. Важнейшим критерием при этом является вовлеченность в работу над районной стратегией сельских поселений и согласованность районной и поселенческих стратегий. Участник, набравший большее количество голосов, становится победителем. Победитель утверждается Рабочей группой КМС-2019 на основе голосования экспертов.

3.2. Вторая номинация

Финал проводится при участии Экспертного жюри в составе 5-7 человек, которые оценивают стратегии на основе текстов и презентаций.

Презентации заслушиваются в порядке, определенном жребием. Регламент – 15 минут, вопросы и обсуждение не предусмотрены.

После заслушивания всех презентаций начинается процедура голосования. Каждый эксперт имеет два голоса, то есть может определить два документа, которые он считает лучшими. Эксперт открыто объявляет и обосновывает свой выбор. Участник, набравший большее количество голосов, становится победителем. Победитель утверждается Рабочей группой КМС-2019 на основе голосования экспертов.

Рекомендуемая структура пояснительной записки к стратегии сельского поселения (используется и для первой, и для второй номинации)[1]

Название раздела	Пояснения
ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ	
1. Название сельского поселения	
2. Название муниципального района	
3. Численность населения сельского поселения	Количество человек на 01.01.2019
А. КРАТКОЕ ОПИСАНИЕ СТРАТЕГИИ СЕЛЬСКОГО ПОСЕЛЕНИЯ	
1. Название	
2. Год утверждения и год последней актуализации Стратегии	
3. Период действия	
4. Объем	Количество страниц
5. Статус	Кем и когда утверждена Стратегия
6. Главная идея	Краткая формулировка содержания стратегии, до 1500 знаков
7. Сценарии	Наличие сценариев и их названия (при наличии)
8. Миссия	Формулировка миссии (при наличии)
9. Главная цель	Формулировка цели
10. Приоритеты и основные направления	Перечень приоритетов и основных направлений
12. Цели, задачи, мероприятия (меры)	Количество целей, количество задач, количество мероприятий (мер)
13. Крупные (флагманские) проекты	Перечень крупных проектов
16. Механизмы реализации	Перечень механизмов реализации

[1] В заявку по первой номинации отдельная пояснительная записка заполняется для каждой стратегии сельского поселения, включенной в заявку района.

Рекомендуемая структура общей пояснительной записки (первая номинация)

Название раздела	Пояснения
ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ	
1. Название муниципального района	
2. Численность населения	Количество человек на 01.01.2019
3.Численность сельского населения	Количество человек на 01.01.2019
4. Количество сельских поселений	
5. Количество сельских поселений, имеющих утвержденные стратегии	
А. КРАТКОЕ ОПИСАНИЕ СТРАТЕГИИ РАЙОНА	
1. Название	
2. Год утверждения и год последней актуализации Стратегии	
3. Период действия	
4. Объем	Количество страниц
5. Статус	Кем и когда утверждена Стратегия
6. Главная идея	Краткая формулировка сути Стратегии, до 1500 знаков
7. Сценарии	Наличие сценариев и их названия (при наличии)
8. Миссия	Формулировка миссии (при наличии)
9. Главная цель	Формулировка цели
10. Приоритеты и основные направления	Перечень приоритетов и основных направлений
11. Цели, задачи, мероприятия (меры)	Количество целей, количество задач, количество мероприятий (мер)
12. Крупные (флагманские) проекты	Перечень крупных проектов
13. Механизмы реализации	Перечень механизмов реализации
14. Наличие раздела, посвященного роли отдельных сельских поселений	Описание того, как в Стратегии района отражена роль отдельных сельских поселений
Б. СВЕДЕНИЯ О ПРОЦЕССЕ РАЗРАБОТКИ СТРАТЕГИИ РАЙОНА	
1. Подразделение, ответственное за разработку	Название
2. Организация – внешний консультант	Название
3. Были ли созданы структуры стратегического планирования?	Перечень структур
4. Принимали ли реальное участие в разработке стейкхолдеры: региональные органы власти, подразделения местной администрации, представители бизнеса, научно-экспертного сообщества и общественных организаций?	Количество стейкхолдеров, принимавших участие в разработке Стратегии, а также формы их участия
5. Как было организовано участие сельских поселений в разработке Стратегии?	Описание процедур участия поселений в разработке Стратегии района
6. Было ли и как организовано общественное участие?	Перечень использованных форм (публичные слушания, семинары, Интернет-сайт и пр.), количество проведенных мероприятий каждой формы с численностью аудитории
В. СВЕДЕНИЯ О СТРАТЕГИЯХ СЕЛЬСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ, ВКЛЮЧЕННЫХ В ЗАЯВКУ	
1. Название поселения, название стратегии	
2. Название поселения, название стратегии	
3. Название поселения, название стратегии	
4. Название поселения, название стратегии	
5. Название поселения, название стратегии	

Г. СВЕДЕНИЯ О НОРМАТИВНО-ПРАВОВОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ РАЗРАБОТКИ И РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИИ РАЙОНА	
1. Список НПА, регулирующих процесс разработки и принятых в процессе разработки Стратегии	Прикладывается перечень НПА (название документа, номер и дата утверждения)
2. Список НПА, обеспечивающих реализацию Стратегии	Прикладывается перечень НПА (название документа, номер и дата утверждения)

Э.К. Трутнев

ГРАДОРЕГУЛИРОВАНИЕ

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ:

альтернативные модели законодательства и программа исправления его ошибок

ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА
THE INSTITUTE FOR URBAN ECONOMICS

Москва 2019

Э.К. Трутнев

ГРАДОРЕГУЛИРОВАНИЕ

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ:

альтернативные модели законодательства и программа исправления его ошибок

Москва 2019

УДК 349.44:711 (470+571)(094.4.072)
ББК 67.201.115.4-324(2Рос)
Т79

Трутнев, Эдуард Константинович

Градорегулирование : Правовое обеспечение градостроительной деятельности: альтернативные модели законодательства и программа исправления его ошибок / Э.К. Трутнев. — Москва : Институт экономики города, 2019. — 682 с.

ISBN 978-5-8130-0185-7

Книга посвящена актуальным проблемам законодательного обеспечения градорегулирования в России, в том числе таких его компонентов, как градостроительное зонирование, территориальное планирование, градостроительное нормирование, проверка результатов проектирования. Автор, научный руководитель направления «Рынок недвижимости» Института экономики города, профессор Высшей школы урбанистики НИУ ВШЭ, сопоставляет альтернативные подходы к решению этих проблем, а по итогам такого анализа предлагает конкретную программу исправления допущенных в законодательстве ошибок.

Книга адресована студентам, магистрам, аспирантам, изучающим градорегулирование и архитектуру, право, экономику, управление, землеустройство; специалистам, повышающим квалификацию в области планирования развития территорий, жилищно-коммунального хозяйства; работникам администраций федерального, регионального и местного уровней; а также всем, кто интересуется вопросами проектирования и строительства, правового, экономического, планировочного обеспечения развития городов и иных территорий.

© Фонд «Институт экономики города», 2019

ОГЛАВЛЕНИЕ

Принятые сокращения терминов и понятий, библиографических источников и нормативных правовых актов 6

Введение. Градорегулирование: понимание через сопоставление альтернатив 10

1. ЯБЛОКО РАЗДОРА — ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЕ ЗОНИРОВАНИЕ 17
- 1.1. Принципы градостроительного зонирования, критерии его наличия/отсутствия и логико-правовая модель 18
  - 1.1.1. Принципы градостроительного зонирования 18
  - 1.1.2. Семь критериев наличия/отсутствия градостроительного зонирования 25
  - 1.1.3. Логико-правовая модель градостроительного зонирования 27
- 1.2. Ответы на особо значимые вопросы практики о зонировании и незонировании 28
  - 1.2.1. Перечень вопросов 28
  - 1.2.2. Обсуждение вопросов 28
- 1.3. Пояснения к разделу 1 в виде таблиц 143

2. ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ 180
- 2.1. Построение логико-правовой модели института территориального планирования 181
  - 2.1.1. Методологические предопределения 181
  - 2.1.2. Конструирование принципов территориального планирования 181
  - 2.1.3. Общие особенности принципов территориального планирования и характеристики каждого принципа в отдельности 183
  - 2.1.4. Табличная форма логико-правовой модели института территориального планирования 196
  - 2.1.5. Содержательное определение понятия «территориальное планирование» 196
- 2.2. Ответы на особо значимые вопросы законодательной и проектной практики территориального планирования 199
  - 2.2.1. Перечень вопросов 199
  - 2.2.2. Обсуждение вопросов 199
- 2.3. Пояснения к разделу 2 в виде таблиц 277

3. ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЕ НОРМИРОВАНИЕ 320
3.1. Построение логико-правовой модели градостроительного нормирования 321
3.1.1. О компонентах градостроительного нормирования 322
3.1.2. Принципы градостроительного нормирования 325
3.1.3. Резюме относительно логико-правовой модели градостроительного нормирования и определение этого понятия 329
3.2. Ответы на особо значимые вопросы законодательной и проектной практики градостроительного нормирования 330
3.2.1. Перечень вопросов 330
3.2.2. Обсуждение вопросов 331
3.3. Пояснения к разделу 3 в виде таблиц 375

4. ПЛАНИРОВКА ТЕРРИТОРИИ 412
4.1. Построение логико-правовой модели института планировки территории 413
4.1.1. Обоснование возможности построения логико-правовой модели института планировки территории 413
4.1.2. Принципы построения логико-правовой модели института планировки территории 413
4.1.3. Содержательное определение понятия «планировка территории» 417
4.2. Ответы на особо значимые вопросы законодательной и проектной практики в отношении института планировки территории 419
4.2.1. Перечень вопросов 419
4.2.2. Обсуждение вопросов 419
4.3. Пояснения к разделу 4 в виде таблиц 496

5. ПРОВЕРКА РЕЗУЛЬТАТОВ ПРОЕКТИРОВАНИЯ 546
5.1. Построение логико-правовой модели системы проверки документов проектирования 547
5.1.1. Принципы построения логико-правовой модели системы проверки документов проектирования 548
5.1.2. Табличная форма отображения логико-правовой модели системы проверки документов проектирования 556
5.1.3. Содержательное определение понятия «система проверки документов проектирования» 556
5.2. Ответы на особо значимые вопросы законодательного обеспечения проверки документов проектирования 559
5.2.1. Перечень вопросов 559
5.2.2. Обсуждение вопросов 560
5.3. Пояснения к разделу 5 в виде таблиц 597

6. ПРОГРАММА ИСПРАВЛЕНИЯ ОШИБОК ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ГРАДОРЕГУЛИРОВАНИИ 620
6.1. Итоги противоборства альтернативных моделей и объективная необходимость устранения деструктивной практики замещения псевдоправовыми методами правовых методов градорегулирования 620
6.2. Перечень законодательных предложений с указаниями на их обоснования 624
6.3. Краткое изложение предложений — резюме разделов 1–5 633
6.3.1. Градостроительное зонирование 633
6.3.2. Территориальное планирование 640
6.3.3. Градостроительное нормирование 645
6.3.4. Планировка территории 646
6.3.5. Проверка результатов проектирования 652

Перечень основных публикаций о правовом и методическом обеспечении градорегулирования в России 659

Указатель рассмотренных вопросов о градорегулировании 666

Указатель таблиц 677

Приложение – дополнения к отдельным сноскам 681

ПРИНЯТЫЕ СОКРАЩЕНИЯ ТЕРМИНОВ И ПОНЯТИЙ, БИБЛИОГРАФИЧЕСКИХ ИСТОЧНИКОВ И НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

ТЕРМИНЫ И ПОНЯТИЯ

АГР — архитектурно-градостроительное решение.
АСП — архитектурно-строительное проектирование.
ВРИ ЗУ — вид разрешённого использования земельных участков.
ВРИН — вид разрешённого использования недвижимости.
ГП — генеральный план.
ГПЗУ — градостроительный план земельного участка.
ГрК РФ — Градостроительный кодекс Российской Федерации.
ДПТ — документация по планировке территории.
ДСП — документ(ы) стратегического планирования.
ДТП — документ(ы) территориального планирования.
ЕГРН — Единый государственный реестр недвижимости.
ЖК РФ — Жилищный кодекс Российской Федерации.
ЗК РФ — Земельный кодекс Российской Федерации.
ЗУ — земельный участок.
ЗЧЛ — заинтересованные частные лица.
ИРД — исходно-разрешительная документация.
ИТО — инженерно-техническое обеспечение.
КРЗТ — комплексное развитие застроенных территорий.
КУРТ — комплексное и устойчивое развитие территорий.
ЛО — линейный объект.
МКД — многоквартирный дом.
м/м — машиноместо.
МХА — место хранения автомобилей.
НГП — нормативы градостроительного проектирования.
ОКС — объект капитального строительства.
ОМС — орган местного самоуправления.
ОО — общественное обсуждение.
ОПП СР — отклонение от предельных параметров строительства, реконструкции.
ООПТ — особо охраняемая природная территория.
ПД — проектная документация.
ПЗЗ — правила землепользования и застройки.
ПМТ — проект межевания территории.
ПРИ ЗУ — правовой режим использования земельных участков.
ПС — публичные слушания.

ПТ — планировка территории.
РИЗ — разрешённое использование земель.
РЗТ — развитие застроенных территорий.
РСО — ресурсоснабжающая организация.
СЗЗ — санитарно-защитная зона.
СП — стратегическое планирование.
СРЗУ — схема размещения земельного участка на кадастровой карте территории.
ТЗ — территориальная зона.
ТП — территориальное планирование.
ТПУ — транспортно-пересадочный узел.
ТРПО — территория размещения планируемых объектов.
УДС — улично-дорожная сеть.
УРВ ИН — условно-разрешённый вид использования недвижимости.
ФОИВ — федеральный орган исполнительной власти.
ЭПС — элемент планировочной структуры.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ИСТОЧНИКИ, ЧАСТО УПОМИНАЕМЫЕ

Трутнев Э.К. Анализ закона... — Трутнев Э.К. Анализ закона о комплексном развитии территорий № 373-ФЗ // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2017. № 6, 7 (189, 190). URL: https://urban.hse.ru/data/2016/12/29/1114674201/%D0%B2%D0%BE%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%81%D1%8B%201,%202,%203.pdf.

Трутнев Э.К. Вопросы о ПЗЗ — Трутнев Э.К. Вопросы о правилах землепользования и застройки в городе Москве [Электронный ресурс]. URL: https://urban.hse.ru/data/2016/12/29/1114675146/%D0%92%D0%BE%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%81%20%D0%BE%20%D0%9F%D0%97%D0%97%20%D0%9C%D0%BE%D1%81%D0%BA%D0%B2%D1%8B.pdf.

Трутнев Э.К. Вопросы технологии замещения... — Трутнев Э.К. Вопросы технологии замещения посредством «закона о реновации» правовых методов на квазиправовые методы градорегулирования [Электронный ресурс]. URL: https://urban.hse.ru/data/2017/08/14/1174402466/%D0%93%D1%80%D0%B0%D0%B4%D0%BE%D1%80%D0%B5%D0%B3%20%D0%B2%20%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B5%20%D0%BE%20%D1%80%D0%B5%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%B8%20(07%2008%2017).pdf.

Трутнев Э.К. Деструкция города строительством — Трутнев Э.К. Деструкция города строительством : К постановке неопознанной проблемы — исследовательской, законотворческой, управленческой // Городские исследования и практики. 2016. № 2. URL: https://usp.hse.ru/data/2017/01/09/1115438994/%D0%93%D0%B8%D0%9F_2016_02_small.pdf.

Трутнев Э.К. Публичные слушания... — Трутнев Э.К. Публичные слуша-

ния по вопросам градорегулирования : Рекомендации органам местного самоуправления // Приложение к журналу «Имущественные отношения в Российской Федерации». 2007. URL: http://www.urbaneconomics.ru/search/node/%D0%BF%D1%83%D0%B1%D0%BB%D0%B8%D1%87%D0%BD%D1%8B%D0%B5%20%D1%81%D0%BB%D1%83%D1%88%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D1%8F/

Трутнев Э.К. Комментарий к Градостроительному кодексу в части... — Трутнев Э.К. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации в части института территориального планирования, изменённого Федеральным законом от 20.03.2011 № 41-ФЗ // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2011. № 8. URL: http://www.urbaneconomics.ru/node/4617/

Трутнев Э.К. (рук.). Градорегулирование : Основы... — Трутнев Э.К. (рук. авт. кол.). Градорегулирование : Основы регулирования градостроительной деятельности в условиях становления рынка недвижимости. М. : Институт экономики города, 2008. URL: http://www.urbaneconomics.ru/node/5116/

Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. Комментарий... — Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации: ответы на проблемные вопросы градостроительной деятельности. М. : Экзамен, 2008. URL: http://www.urbaneconomics.ru/node/7882/

Пузанов А.С., Трутнев Э.К. и др. Стратегическое планирование... — Пузанов А.С., Трутнев Э.К., Маркварт Э., Попов Р.А., Сафарова М.Д. Стратегическое планирование и градорегулирование на муниципальном уровне. М. : Дело, 2017.

Москалик С.Л. Связь правовых ограничений... — Москалик С.Л. Связь правовых ограничений на превышение плотности застройки с эффективностью системы градорегулирования (анализ на примере документов градостроительного проектирования в городе Москве) : Магистерская диссертация. М. : Высшая школа урбанистики, 2015.

НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ

№ 73-ФЗ — Федеральный закон от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации».

№ 184-ФЗ — Федеральный закон от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ «О техническом регулировании».

№ 41-ФЗ Федеральный закон от 20 марта 2011 года № 41-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части вопросов территориального планирования».

№ 136-ФЗ — Федеральный закон от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

№ 172-ФЗ — Федеральный закон Российской Федерации от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

№ 218-ФЗ — Федеральный закон от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости».

№ 373-ФЗ — Федеральный закон от 3 июля 2016 года № 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».

№ 507-ФЗ — Федеральный закон от 31 декабря 2017 года № 507-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Постановление № 49 Постановление Правительства Москвы от 25 января 2000 года № 49 «Об утверждении норм и правил проектирования планировки и застройки Москвы МГСН 1.01-99» (в редакции Постановления Правительства Москвы от 23 декабря 2015 года № 945-ПП «Об утверждении региональных нормативов градостроительного проектирования в области транспорта, автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения»).

Постановление № 945-ПП — Постановление Правительства Москвы от 23 декабря 2015 года № 945-ПП «Об утверждении региональных нормативов градостроительного проектирования в области транспорта, автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения».

Постановление № 120-ПП — Постановление Правительства Москвы от 28 марта 2017 года № 120-ПП (с изменениями от 3 ноября 2017 года) «Об утверждении правил землепользования и застройки города Москвы».

Приказ № 793 — Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 7 декабря 2016 года № 793 «Об утверждении требований к описанию и отображению в документах территориального планирования объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения».

Приказ № 741/пр — Приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 25 апреля 2017 года № 741/пр «Об утверждении формы градостроительного плана земельного участка и порядка ее заполнения».

СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 — Постановление главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 25 сентября 2007 года № 74 (в редакции от 25 апреля 2014 года) «О введении в действие новой редакции санитарно-эпидемиологических правил и нормативов СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов».

Посвящается будущему — утверждению
правового градорегулирования в России

ВВЕДЕНИЕ

ГРАДОРЕГУЛИРОВАНИЕ: ПОНИМАНИЕ ЧЕРЕЗ СОПОСТАВЛЕНИЕ АЛЬТЕРНАТИВ

Градорегулирование... То, что трудно выговаривается, не может быть простым? Возможно, это и так, но только не в данном случае. Градорегулирование, в силу простоты и ясности его исходных оснований, их естественного произрастания из элементарных законов логики и технологии проектирования, а также неустранимости из практической жизни людей, может и должно быть понято каждым как неотъемлемый элемент общераспространённого образования и цивилизованного поведения в городе. Этому призвана содействовать данная книга.

В ранее изданной книге о градорегулировании[1] не только была доказана незыблемость его принципов, но и было указано на реальные опасности насильственной деформации этих принципов в переживаемый нами чрезмерно затянувшийся переходный период. Эти доказательства и предположения подтвердились: принципы устояли и явили себя даже более убедительными, главным образом благодаря возникшей возможности их контрастного сопоставления с попытками деструктивного на них воздействия со стороны некоторых изменений законодательства — воздействия безуспешного в отношении смыслов, но не практики. Неотвратимо возникло раздвоение между тем, что хорошо, и тем, что плохо: в законодательной практике было явлено реальное противоборство двух моделей — максимальной и немаксимальной, без сравнения которых ныне почти уже невозможно понять, что такое правовое градорегулирование, зачем оно вообще нужно в современной России и что же нам будет предложено взамен в случае его неоправданного упразднения. Поэтому в новой книге проводится сравнение альтернатив (моделей) — это позволит неискажённо воспринимать реальность и положительно на неё воздействовать посредством законодательства, истоки которого понимать необходимо, чтобы, исправив очевидные и иные ошибки, двигаться по пути его совершенствования.

Город — это результат деятельности. Деятельность регулируется законом. Результат деятельности не может не зависеть от того, как она организована, а содержание и качество деятельности — от её регулирующего закона. Поэтому закон неизбежно предопределяет и эффективность деятельности, и качество её результата — качество городской среды[2]. В этой связи можно считать справедливым такое утверждение: приглядитесь к вашему законодательству, и оно само вам откроет, даже без особого умственного напряжения с вашей стороны, почему предопределено быть тому, что пока ещё отсутствует физически, но неотвратимо состоится-воплотится и потому уже ждёт вас в недалёком будущем в городах как объектах градорегулирования — правового либо иного.

После состоявшегося почти тридцать лет назад, в начале 1990-х годов, возвращения России на пути развития, проложенные законами рыночной экономики и, соответственно, законами правового обеспечения рынка недвижимости, неизбежно должна была возникнуть раздвоенность законодательства о градорегулировании — градостроительной деятельности[1]. До того как это возвращение состоялось, существовало не имевшее альтернативы и никакого отношения к рынку недвижимости (по причине отсутствия субъектов и объектов такого рынка) градостроительство, регулируемое не законом, но исключительно ведомственными актами[2], а после должно было появиться основанное на праве рыночное градорегулирование, признающее права собственников, арендаторов недвижимости — субъектов, которым ранее не было места в практике социалистического управления развитием городов. Две альтернативные системы: не знающее рыночных отношений социалистическое административное градостроительство и рыночное правовое градорегулирование — диаметрально противоположны друг другу. Невозможно было не случиться тому, чтобы эти до ожесточённого антагонизма противостоящие друг другу системы стали существовать параллельно, а значит, враждовать друг с другом, в том числе и на законодательном уровне. У каждой войны есть свои законы. Эти законы должны быть поняты, прежде всего для того, чтобы прекратить законодательное противоборство и перейти к мирному существованию — обустройству непротиворечивого и эффективного законодательства ради положительных результатов его применения, ради создания качественной среды проживания граждан России. Выстраиванию такого законодательства посвящена данная книга.

Ещё не ставшее следует рассматривать как то, чем должно стать существующее ныне. Поэтому сейчас градорегулирование в России неизбежно являет себя каждому несубъективно мыслящему исследователю в двух ипостасях, в двух моделях —немаксимальной и максимальной.

Желательно в самом начале предстоящего читателям знакомства с многостраничным и многоаспектным исследованием предъявить те немногие важные слова, которые могли бы предельно кратко охарактеризовать градорегулирование вообще и в современной России в частности. Эти слова суть характеристики того, что́ существует как несубъективная реальность. Вот они: логичность — простота — объективность — максимизация — уникальность.

Логичность. В градорегулировании исходно содержатся саморазвёртывающиеся почти без нашего участия, вытекающие один из другого смыслы:

- однажды состоявшееся признание необходимости существовать и действо-

[1] *См.: Трутнев Э.К. (рук. авт. кол.). Градорегулирование : Основы регулирования градостроительной деятельности в условиях становления рынка недвижимости. М. : Институт экономики города, 2008. URL: http://www.urbaneconomics.ru/node/5116/ (далее: Трутнев Э.К. (рук.). Градорегулирование : Основы...).*

[2] *См., например: Трутнев Э.К. Городская среда: воздействие правовых норм на повышение качества. М. : Институт экономики города, 2014.*

[1] *Здесь и далее термин «законодательство о градорегулировании, о градостроительной деятельности» будем понимать широко — как совокупность законодательных и иных нормативных правовых актов, прямо или косвенно относящихся к регулированию этой деятельности.*

[2] *См.: Афанасьева Т., Трутнев Э., Якубович Е. Градостроительное законодательство России на пути реформ : Сравнительный анализ и концепция реформирования. М. : Международный институт развития правовой экономики, 1996.*

вать субъектам права на недвижимость (её собственникам, арендаторам) означает признание необходимости быть правовому режиму использования недвижимости — быть предписаниям о том, что можно и чего нельзя делать;

- правовой режим — это то, что определено до начала действий, то, что предопределяет действия, а значит, это то, что должно существовать в статусе закона;
- такой правовой режим как может, должен устанавливаться? Ясно, что не индивидуально для каждого объекта недвижимости (хотя бы по причине их «неисчислимости»). А как? Способ только один: правовой режим приписывается к неким совокупностям объектов, то есть к частям территории города — территориальным зонам, и через них одинаково транслируется на каждый земельный участок, в территориальной зоне располагаемый. Это значит, что необходимость установления правового режима использования недвижимости неотвратимо порождает необходимость зонального подхода — зонально-правового градорегулирования.

Противиться этой необходимости невозможно в логике, но пока ещё можно в современной практике.

Простота. Нет ничего проще логической цепочки. Просто — значит, понятно всем. В рассматриваемом случае — всем правообладателям недвижимости, всем субъектам, даже тем, кто не обладает специальными знаниями в области технологий проектирования и управления развитием городов. Понимать, что можно и что нельзя, просто. На противоположном от «нельзя» конце — свобода, в том числе свобода предпринимательской и строительной деятельности. Эта свобода не абсолютная, она находится в формализованных предустановленных рамках дозволенного — в рамках правового режима, а эти рамки предъявляются в виде градостроительного регламента в правилах землепользования и застройки — в местном «законе», принятом местной законодательной (представительной) властью.

Объективность. То, что логично, — несубъективно, несубъективное же абсолютным большинством людей воспринимается как объективный закон, а именно: индивидуальная свобода должна быть заключена в некие предустановленные формализованные рамки ради справедливости в отношении других. Вот почему правовое градорегулирование — это редкий и даже уникальный механизм, используя который можно и нужно примирять то, что представляется непримиримым, — свободу и справедливость.

Максимизация. Без максимизации всех компонентов правового градорегулирования невозможно его становление и развитие. В нашем ряду «логика — простота — объективность» она является дополнительным звеном, но это также инфраструктурный принцип, поскольку максимизация неупразднимо присутствует в каждом из звеньев, наглядно демонстрирует следующее предположение от обратного: немаксимизированная логика — это неопределённость-неясность, это упразднение понимания, то есть простоты, а если нет понимания простого, то нет и приятия того, что может называться «объективной необходимостью закона».

Уникальность. Эту характеристику градорегулирования мы выделяем по двум основаниям. Во-первых, зональный подход, а вместе с ним и правовое

градорегулирование локальны, то есть существуют только на местном уровне применительно к территориям, которые всегда неповторимы — уникальны. Вот почему для правового градорегулирования никогда не будет достаточно универсальных норм федеральных законов, но всегда будут необходимы «законы» местные — прежде всего правила землепользования и застройки[1]. Во-вторых, правовое градорегулирование медленно, упорно, не без потерь возвращается в Россию на место, давно занятое административным градостроительством, которое не расположено это место освобождать и самоупраздняться. Поэтому уникальность — это также в своём роде единственный в международной практике феномен противостояния двух альтернативных систем, одна из которых не может не возвращаться, не вводиться заново, с тем чтобы, вернувшись, уже никогда не быть упраздненной (по меньшей мере номинально)[2], а другая не только противостоит своему упразднению, но и относительно успешно закрепляет (номинально, но не на основании аргументов) давно изжитые принципы своего существования, в том числе посредством специального законодательства, несвободного от противоречий[3].

Это противостояние альтернативных систем, наблюдаемое уже два десятка лет, негативно воздействует на практику градорегулирования, однако остаётся практически не замеченным ни гражданами, ни специалистами и исследователями, не вызывает особой озабоченности и почти никогда не становится предметом серьёзных научных дискуссий. Что же «спасает» ситуацию воспроизводства «градостроительных неправильностей» от того, чтобы она, будучи однозначно трактуемой в рамках элементарной логики и логики неискажённого законодательства, стала бы столь же явной и в жизни, проявилась как действительная реальность? «Спасает» невосприимчивость — пространственно-физическая и ментально-логическая.

Пространственно-физическая невосприимчивость. «Градостроительные неправильности» в большинстве случаев не воспринимаются горожанами-потребителями физически. Не воспринимаются же они потому, что такие неправильности не сразу, не скоро явят себя ощутимо, весомо, грубо, зримо, а будущие потребители нынешних неправильностей уже будут их воспринимать не как неправильности, но, напротив, как некую данность, в которой они родились, в которой им суждено вырастать-жить и которую, следовательно, практически нельзя не принять. Иными словами, градостроительные неправильности как бы растворяются-упраздняются — перестают существовать в восприятии абсолютного большинства их потенциальных потребителей: знак «минус» обращается в знак «плюс», а в худшем случае — в «ноль» как знак нейтральности-безразличия. В этом смысле почти по объективным причинам

[1] См.: Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. Азбука землепользования и застройки. М. : Институт экономики города, 2010.

[2] См. ответы на вопросы 1.1.1–1.1.4, 1.3.2.2, 1.5.5 в данной книге, а также: Вайтенс А.Г. Эволюция правил землепользования и застройки в Петербурге — Ленинграде — Санкт-Петербурге (1830–2000 гг.) // Вестник гражданских инженеров. 2009. № 3. С. 5–9. URL: https://elibrary.ru/download/elibrary_13030422_33901803.pdf.

[3] В последние годы особенно отчётливо явила себя уникальность ситуации в России (по этому поводу см., например, ответы на вопросы 1.1.5, 1.3.2.2, 1.5.4, 1.5.5 в данной книге). Это обстоятельство ограничивает возможности предъявления зарубежного опыта для его непосредственного использования в отечественной практике. В этом, в частности, одно из многих отличий данной книги от уже упоминавшейся книги о градорегулировании, где зарубежный опыт был предъявлен достаточно широко. См. раздел 5.1 и пояснения в: Трутнев Э.К. (рук.). Градорегулирование : Основы...

нынешние специалисты-управленцы и законодатели, создающие предписания для нерационального административного градостроительства и обеспечивающие псевдоправовые условия для его неуклонного воспроизводства, оказываются свободными от понуждения к рациональности как со стороны невосприимчивых, приученных быть непритязательными потребителей градостроительных ошибок, так и со стороны критиков противоречивого законодательства, не предъявляющих, как правило, свои робкие доводы открыто.

Ментально-логическая невосприимчивость. Градостроительные неправильности в большинстве случаев не воспринимаются и ментально-логически — с упреждением посредством понимания будущих событий, поскольку будущее упреждается не действиями, но порядком действий, предзаданным в законе. Заблаговременно обнаружить эту предзаданность можно лишь поняв содержание законопроектов и законов, а такое понимание (равно как и желание и умение его приобретать) отсутствует у абсолютного большинства потребителей. Отсутствие такого понимания, в свою очередь, содействует утверждению другого, противоположного и дерзкого, понимания — понимания ситуативной полезности градостроительных неправильностей для определённого круга субъектов, которые ради этого содействуют их законодательно-деструктивному закреплению.

Круг замыкается: с одной стороны, практически гарантированное невосприятие физических проявлений градостроительных неправильностей, а с другой — культивирование ментального невосприятия правовой реальности посредством инерционного утверждения авторитета законодательства, которое согласно устоявшимся предубеждениям всегда должно быть разумным и справедливым, но на самом деле, будучи противоречивым и немаксимальным, торит дорогу для создания и воспроизводства градостроительных неправильностей. Это круг порочный. Выйти из него нельзя — его можно только разорвать. Чтобы избавиться от пороков, нужно покаяться — признаться в содеянном. Первым шагом на пути покаяния может стать ревизия накопленных вольных или невольных ошибок законодательства, для которой потребуется сначала честность и интеллектуальная сосредоточенность, а потом — специальная программа. Предложения по такой программе представлены в заключительном разделе книги.

Истинность результатов исследования предопределена мерой адекватности применённого метода. Специфика изучаемой системы градорегулирования заключается в многообразии представлений о подходах к её организации — весьма противоречивых. Это многообразие и противоречивость должны быть зафиксированы и осмыслены. Как это сделать? Наиболее продуктивным представляется изучение всей области возможного посредством её обрамления крайними смысловыми точками-полюсами, то есть в сопоставлении альтернативных моделей устройства отдельных компонентов системы, а также и системы в целом. Другая особенность применённого в предлагаемом исследовании метода состоит в использовании принципа максимизации. Руководствуясь этим принципом, каждую из альтернативных моделей с учётом её реальных проявлений можно и нужно развернуть до предельного логически возможного выражения присущего ей потенциала. На основании сопоставления альтернативных моделей вырабатывались соответствующие законодательные предложения, а также их обоснования.

Изучение градорегулирования с точки зрения логики законодательства может принести весьма существенную пользу для практики, поскольку экономит нервы и энергию многих людей, предваряя возможные будущие не вполне обязательные исследования ныне неизвестных в опыте последствий практического правоприменения. Так, выясняется, что нет необходимости ожидать последствий для практики той или иной законодательной инициативы, поскольку такие последствия можно и нужно предвидеть, не подвергая практику законодательным экспериментам деструктивного характера, не прошедшим проверку логикой, в том числе логикой, определяемой технологией градостроительного проектирования[1].

С точки зрения структуры книга имеет ряд особенностей.

Во-первых, начинается она не как обычно — не с академического рассмотрения общих вопросов[2], а с предположительно частного вопроса о градостроительном зонировании. Это позволит читателям сразу уяснить суть системы правового градорегулирования как с позиций общей теории, так и с позиций практики, познакомиться с происхождением альтернативных подходов к организации этой системы, понять логические траектории прошедшего периода и перспективы дальнейшего развития событий. После градостроительного зонирования рассматривается территориальное планирование, градостроительное нормирование, планировка территории, система проверки результатов проектирования. В завершающем разделе подводится итог в виде предложений по совершенствованию законодательства. Для удобства читателей составлены указатели всех рассмотренных вопросов, всех представленных таблиц, а также список основных публикаций по вопросам правового и методического обеспечения градорегулирования в современной России.

Во-вторых, в отношении всех рассматриваемых институтов и подсистем градорегулирования первоначально выстраиваются логико-правовые модели, посредством которых сопоставляются альтернативные подходы. Указанные модели определяют критериальную основу для последующего анализа и конструирования позиций и выводов при изучении многочисленных вопросов законодательной и проектной практики, а само такое изучение становится процессом приобретения доказательств правильности или неправильности наблюдаемых в практике решений.

В-третьих, приобретённые несубъективные доказательства обладают самостоятельной ценностью. Их суммирование даёт в итоге наглядную объективную картину достигнутого положения дел, а также является своего рода копилкой предложений для программы совершенствования законодательства, объединённых общей задачей — преодолеть деструктивную практику замещения правовых методов псевдоправовыми методами градорегулирования[3].

[1] См., например, ответы на вопросы 1.3.1, 1.3.2.2, 1.5.3, 2.1.1.2, 2.2.3.2, 4.3.3, 5.2.2.2, 5.2.3.3.

[2] О субъектах и объектах градорегулирования, полномочиях публичных органов власти и проч. см., например: Трутнев Э.К. (рук.). Градорегулирование : Основы...

[3] См. подраздел 6.1.

Книга проникнута идеей правоты градорегулирования, систематизирована и объединена перекрёстными связями между всеми рассмотренными темами. Она построена так, чтобы по возможности ответить на максимально широкий круг вопросов. Даже на вопросы, которые по каким-либо причинам не были включены в рассмотрение, здесь, как правило, имеются содержательно предопределённые ответы. Это обеспечивается соответствующими логико-правовыми моделями, а также применением сквозного и универсального принципа максимизации системы градорегулирования.

В основу книги легли размышления автора, заключения, аналитические исследования, доклады, статьи, которые готовились по разным поводам в течение ряда лет в Институте экономики города, а также материалы лекций и семинаров в Высшей школе урбанистики имени А.А. Высоковского Научно-исследовательского университета «Высшая школа экономики». Нашли в ней отражение и тексты, которые возникали по просьбам специалистов из разных городов страны в связи с необходимостью решать текущие проблемные вопросы практического свойства.

В работу над книгой были вовлечены, прямо или косвенно, коллеги, друзья, знакомые — близкие и дальние, многие небезразличные к делу градорегулирования люди. Всем им — сердечная признательность за проявленный интерес, содействие и благорасположение. Благодарность всем сотрудникам Института экономики города и особо его руководству — Н.Б. Косаревой, А.С. Пузанову, Т.Д. Полиди — за доброжелательность, долголетнюю поддержку, снисходительность и терпимость к самостоятельной позиции автора. Искренняя признательность — коллегам М.Д. Сафаровой и Е.В. Игуменову, Е.З. Абоевой, которые не пожалели усилий и личного времени для того, чтобы помочь автору довести книгу до пригодного к публикации состояния.

1. ЯБЛОКО РАЗДОРА — ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЕ ЗОНИРОВАНИЕ

СОДЕРЖАНИЕ РАЗДЕЛА 1

1.1. Принципы градостроительного зонирования, критерии его наличия/отсутствия и логико-правовая модель

1.1.1. Принципы градостроительного зонирования

1.1.2. Семь критериев наличия/отсутствия градостроительного зонирования

1.1.3. Логико-правовая модель градостроительного зонирования

1.2. Ответы на особо значимые вопросы практики о зонировании и незонировании

1.2.1. Перечень вопросов

1.2.2. Обсуждение вопросов

Вопросы (1.1) относительно зональности правового градорегулирования и точечности-незональности административного градостроительства

Вопросы (1.2) относительно предсказуемости зонально-правового градорегулирования и непредсказуемости точечно-административного градостроительства

Вопросы (1.3) относительно формализации и неформализации правового режима использования земельных участков при системах соответственно зонально-правового градорегулирования и точечно-административного градостроительства

Вопросы (1.4) относительно преемственности и непреемственности решений, принимаемых на различных этапах градостроительного проектирования при системах соответственно зонально-правового градорегулирования и точечно-административного градостроительства

Вопросы (1.5) относительно универсальности зонально-правового градорегулирования и эксклюзивности точечно-административного градостроительства

1.3. Пояснения к разделу 1 в виде таблиц

В постсоветской России институт градостроительного зонирования превратился в объект деятельного, безосно́вного и относительно успешного отторжения одними и активного, но менее успешного продвижения другими. Поэтому необходимо понять, почему такому противостоянию было предопределено случиться, как оно развёртывалось, к чему привело, что за ним может последовать, а что обязательно последует.

В данном разделе намечено:

1) разобраться в том, что такое градостроительное зонирование, чем определяется его неизбежность, каковы его исходные принципы и критерии наличия/отсутствия, чем оно отличается от иных видов зонирования, и построить

логико-правовую модель института градостроительного зонирования, которая могла бы послужить критериальной основой для оценки реального положения этого института в законодательстве и практике;

2) опираясь на построенную логико-правовую модель, ответить на все особо значимые вопросы практики градостроительного зонирования, имея в виду, что не затронутые нами вопросы также не останутся без ответов, ибо последние фактически содержатся в логике построенной модели;

3) дать предложения по совершенствованию нормативной правовой базы градостроительного зонирования, а также в сопряжённых градорегулированию областях (данные предложения размещены в разделе 6 настоящей книги).

Данный раздел, как и все последующие, выстроен на фундаменте доказанных в ранее состоявшихся публикациях[1] положений и отражает намерение автора развернуть эти положения до предельного логического завершения с использованием примеров из практики.

1.1. Принципы градостроительного зонирования, критерии его наличия/отсутствия и логико-правовая модель

Прежде всего попытаемся выявить базовые принципы, а затем, опираясь на них, сформулируем критерии градостроительного зонирования и приступим к формированию его логико-правовой модели.

1.1.1. ПРИНЦИПЫ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ЗОНИРОВАНИЯ

В смысловом отношении определение «градостроительное» следует за определяемым — «зонированием». Поэтому начнём с зонирования. Что это такое?

Пункт 6 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации гласит: «...градостроительное зонирование — зонирование территорий муниципальных образований в целях определения территориальных зон и установления градостроительных регламентов».

Зонирование — это действие по отношению к территории, это выделение части (частей) из некой территории. Почему возникает потребность в таком выделении? Тому есть два объяснения.

Первое объяснение потребности в зонировании. Потребность выделять части территории является не более чем способностью людей примечать, отмечать и использовать природой созданные естественные различия между частями всегда неоднородных территорий. Например, между опушкой и массивом леса, между холмом и долиной, между пространством озера и береговой территорией и т.д. Наличие таких естественных различий указывает на то, что зонирования не может не существовать уже по природным основаниям, что зонирование предопределено и предписано людям природой.

Второе объяснение потребности в зонировании. Люди всегда действуют на территории. Даже деятельность в воздухе, в космосе и под землёй связана с какой-либо территорией в виде аэродрома, космодрома, шахты. Действия эти всегда ограничены масштабами их пространственного, территориального распространения. Ограничения — это установление границ для определённых действий на территории, это зонирование. Такое ограничение-зонирование всегда содержит внутри себя два неразрывных аспекта, друг друга обусловливающих, — территориальный и функциональный. Первый — это ограничение по величине земельного участка, территориальной зоны; второй — ограничение, обусловленное необходимостью обособить один вид деятельности от других. Величиной и расположением части территории (зоны) предопределяется приемлемая для неё функция и наоборот — та или иная функции требует приемлемой для себя величины части территории (зоны) и её приемлемого расположения в контексте иных функций. Понимание того, что связано со вторым объяснением потребности в зонировании, указывает на наличие закономерностей в организации территорий, особенно городов[1].

Итак, потребность в зонировании имманентно присуща человеку, а значит, его, зонирования, смысл должен быть понят. Если зонирование получает определение «градостроительное», значит есть и иные его виды. Каковы они, как соотносятся с градостроительным зонированием, все ли из них имеют право на существование с точки зрения логики законодательства?

Перед тем как двигаться дальше, полезно подвести предварительные итоги.

1. Человек не может обойтись без зонирования, а осуществляемое человеком зонирование не может быть иным, как только обращённым в будущее — осуществляемым для содействия приходу будущего. Поэтому зонирование связано с технологиями планирования будущего.

2. Изначально существует два вида зонирования: исходя из потребностей природы — ***охранное зонирование*** и исходя из потребностей человека — ***конструирующее зонирование***.

3. Зонирование не может обойтись без законодательного регулирования, которое в силу специфики самого зонирования должно разделиться на ***законодательство охранительное*** и ***законодательство конструирующее (планирующее)***. Поскольку любое законодательство, касающееся зонирования, должна быть обращёно в будущее, то неотвратимо должна возникнуть неопределённость при ответе на вопрос, какое из указанных законодательств (охранительное или конструирующее) должно обладать приоритетом в регламентировании зонирования[2].

[1] *Перечень основных публикаций о правовом и методическом обеспечении градорегулирования в России, включая публикации, относящиеся к институту градостроительного зонирования, см. в конце книги.*

[1] *См., например: Бочаров Ю.П., Кудрявцев О.К. Планировочная структура. М., 1972; Высоковский А.А. Пространственная модель в системе управления развитием города // Культура города: проблемы развития / под ред. В.Л. Глазычева. М. : НИИ культуры, 1988. См. также обсуждение вопроса 4.2.4 о планировочной структуре в настоящей книге.*

[2] *См. ответ на вопрос 1.5.1 о зонировании, явленном в соотношении норм Земельного кодекса РФ (далее также ЗК РФ) и Градостроительного кодекса РФ (далее также ГрК РФ).*

Оставив в стороне (до поры) охранное зонирование, сфокусируемся на той области зонирования, которая непосредственно связана с конструированием-планированием будущего состояния урбанизированных территорий.

Здесь должен быть поставлен, возможно, самый главный вопрос: для кого в конечном счете должно проводиться зонирование?

Мы уяснили, что зонирование как бы без нашего субъективного влияния само раскрывает свой внутренний объективный смысл — посредством логики обнаруживает своё предназначение. Оно в том, чтобы определять будущее состояние частей территорий. Но нам известно, что эти части территорий в их максимальном юридически значимом проявлении являются не чем иным, как земельными участками. Значит, зонирование в его максимальном выражении (не в административно-технологическом-промежуточном, но в юридически завершённом виде) должно быть адресовано прежде всего правообладателям земельных участков, а если это так, то и всем иным субъектам, предъявляя им соответствующие требования. Запомним этот несубъективный вывод с тем, чтобы далее проверить его правильность, отвечая на возникающие теоретические и практические вопросы[1].

Познакомившись с самыми начальными и самыми конечными положениями зонирования, можем продвигаться дальше — ставить и шаг за шагом решать обозначенные ниже задачи.

Задача первая: установить все основные компоненты зонирования и все их потенциально возможные сочетания. Здесь мы обнаруживаем следующее:

1) имеется двуединство зонирования как неразрывность действий по установлению границ, с одной стороны, и определению назначения выделенных границами частей территории, включая земельные участки, — с другой;

2) имеются объекты зонирования — два вида частей территорий: земельные участки и собственно части территорий — зоны[2];

3) имеются способы зонирования: незаблаговременное (не заранее осуществляемое) неформализованное зонирование — «точечное зонирование по случаю» в виде индивидуальных административных однозначных решений вне формализованных рамок, которые потом могли бы обеспечивать свободу выбора правообладателями правового режима будущего использования принадлежащей им недвижимости[3]; заблаговременное формализованное зонирование в двух проявлениях — предварительном[4] и окончательном;

[1] *См. ответы на вопросы 1.1.1 и 1.1.2.*

[2] *Либо как территории, не разделённые, но подлежащие дальнейшему разделению на земельные участки, либо как совокупности земельных участков, объединённых по признакам морфологической и функциональной однородности.*

[3] *Причисление таких действий к зонированию является сугубо условным и предварительным — по тому единственному, но не главному основанию, что здесь имеет место определение границ и назначения земельных участков. По иным, главным основаниям (индивидуальные точечные либо общие зональные решения) эти действия не могут быть отнесёны к зонированию. См. далее содержательное определение понятия «зонирование».*

[4] *Во-первых, предварительное заблаговременное зонирование посредством акта, действие которого распространяется на всю территорию применительно к зонам, но не к земельным участкам в составе зон, — определение рамочных условий в генеральном плане для окончательного, юридически значимого зонирования в правилах землепользования и застройки — ПЗЗ (далее будет показано, что окончательное с юридической точки зрения зонирование невозможно выполнить без предваряющего, неокончательного зонирования, — см. ответы на вопросы 1.1.5 и 1.4.1). Во-вторых, окончательное заблаговременное зонирование посредством нормативного правового акта (ПЗЗ), действие которого распространяется на земельные участки через территориальные зоны, — определение правового режима использования земельных участков.*

4) имеются правовые результаты зонирования: предварительные, предназначенные для административного использования при последующем установлении окончательных результатов зонирования и окончательные с юридической точки зрения результаты зонирования двух видов[1].

Задача вторая: проанализировать все возможные сочетания всех указанных компонентов зонирования с точки зрения однородности/неоднородности этих сочетаний, то есть с точки зрения возможности их объединения/разъединения. Такой анализ выявляет наличие в логике альтернативных подходов к зонированию. В обобщённом виде суть этих подходов предъявлена в табл. 1.1 как сопоставление альтернативных моделей зонирования — модели А и модели Б.

Таблица 1.1

Сопоставление определяемых логикой возможностей для появления на практике альтернативных моделей зонирования

Позиции сопоставления	Альтернативные модели зонирования	
	А	Б
1. Наличие (+), отсутствие (—) формализованного требования об обязательности учёта контекста окружения	+	—
2. Наличие (+), отсутствие (—) права у администрации принимать индивидуальные неформализованные решения без предварительного зонального установления правового режима использования объектов недвижимости, то есть при отсутствии у правообладателей таких объектов возможности и права выбора приемлемых для них вариантов	—	+
3. Наличие (+), отсутствие (—) заблаговременно принятого нормативного правового акта зонирования, содержащего юридически значимые описания правовых режимов использования земельных участков и иных объектов недвижимости, расположенных в соответствующих территориальных зонах, — правовых режимов, в формализованных рамках которых правообладатели могут свободно выбирать приемлемые для них варианты	+	—

Очевидно, что модели диаметрально противоположны. Этот факт должен быть зафиксирован, и альтернативные модели должны получить названия, отражающие их суть. Модель А — ***это воспроизведение системы зонально-правового градорегулирования***; модель Б — ***воспроизведение системы точечно-административного градостроительства***[2].

[1] *Во-первых, сугубо индивидуальные, не зональные, то есть точечные, «по случаю» принимаемые административные решения применительно к каждому земельному участку и каждому объекту в отдельности без возможности выбора правового режима в неких заблаговременно установленных формализованных пределах. Во-вторых, зональные, не индивидуальные, заблаговременно принятые формализованные решения как описания правового режима использования земельных участков в соответствующих территориальных зонах — режима, допускающего свободу выбора в некоторых пределах.*

[2] *Характеристики этих альтернативных систем будут предъявлены далее.*

Поскольку, как выяснилось, двум альтернативным моделям зонирования (и, соответственно, двум системам градорегулирования) предопределено существовать в виде возможностей, то должны быть обозначены принципы, на которых строится каждая модель. В этом состоит ***третья задача***, решение которой предъявлено в табл. 1.2 и 1ПЗ[1] (последнюю см. в «Пояснениях к разделу 1 в виде таблиц»). Эти модели (и их проявления) должны найти реальное воплощение в жизни, а поскольку они являются альтернативными, то можно ожидать, что между ними возникнет противоборство и в законодательстве, и в практике его применения. Демонстрация в виде ответов на возникающие вопросы этого реального воплощения является ***четвёртой задачей***, решению которой будет посвящён второй подраздел данного раздела.

Мы подошли к необходимости представить принципы зонирования. Поскольку речь идет об альтернативных моделях, то понятно, что и принципы, на которых они основываются, являются противоположными. Очевидно, что невозможно избежать выбора, а выбор предопределён ценностной позицией. Какова она? Здесь надо вспомнить уже предъявленный ранее ответ на главный вопрос «Для кого должно проводиться зонирование?». Этот очищенный от субъективизма (насколько возможно) ответ сформулирован так: зонирование в его максимальном выражении должно быть адресовано прежде всего правообладателям земельных участков, а если это так, то и всем иным субъектам, предъявляя им соответствующие юридически значимые требования.

Такой ответ на главный вопрос предопределяет содержательную формулировку понятия «зонирование»[2], а она, в свою очередь, будет предопределять принципы зонирования, которые нам предстоит раскрыть далее.

Мы начали наши изыскания с широкой трактовки понятия «зонирование», имея в виду, что оно объемлет неразрывно два вида действий — установление границ и определение назначения того, что оконтурено границами. Этот подход оправдал себя — позволил выявить два предопределённых логикой и реально существующих подхода к зонированию, две модели — А и Б. Теперь требуется уточнение. Зонирование — это отграничение зон, а зоны объемлют не один, а несколько земельных участков. Поскольку модель Б оперирует не зонами, но единичными земельными участками, то её отнесение к зонированию является предварительным и условным — пригодным лишь для намеренно широкой трактовки понятия «зонирование». На самом деле то, что производится согласно модели Б, противоположно системному зонированию и должно бы называться «незонированием», поскольку отрицает оперирование зонами и замещает его оперированием земельными участками индивидуально, не зонально.

[1] Здесь и далее подобная нумерация расшифровывается следующим образом: первая цифра означает номер раздела (в данном случае — первый); прописная «П» говорит о том, что таблица находится в подразделе «Пояснения к разделу...»; стоящая после буквы «П» цифра — порядковый номер таблицы. Нумерация таблиц по всему разделу сплошная, табл. 1ПЗ, расположенная в «Пояснениях...», следует по смысловому порядку вслед за табл. 1.2, расположенной в основном тексте, вот почему ей присвоен номер 1ПЗ.

[2] Формально-юридическое определение понятия «градостроительное зонирование», напомним, имеется в пункте 6 статьи 1 ГрК РФ: «...градостроительное зонирование — зонирование территорий муниципальных образований в целях определения территориальных зон и установления градостроительных регламентов».

Таблица 1.2
Сопоставление понятий «зонирование» и «незонирование»

Зонирование (модель А)	Незонирование (модель Б)
Это производимый во имя реализации прав и интересов всех правообладателей недвижимости, всего населения соответствующего муниципального образования процесс определения в формализованном виде правового режима использования земельных участков, иных объектов недвижимости, расположенных в различных территориальных зонах, завершаемый принятием представительным органом местного самоуправления и применением нормативного правового акта — правил землепользования и застройки, содержащих градостроительные регламенты — описание указанного правового режима — и иные положения относительно регулирования градостроительной деятельности в соответствии с законодательством	Это, в отличие от зонирования, несистемные «точечные» действия (осуществляемые без формализованного учёта контекста окружения) по образованию и определению характеристик застройки единичных земельных участков, выполняемые административными органами в индивидуальном порядке по спорадически возникающим запросам — без заблаговременного установления правового режима использования земельных участков в составе территориальных зон

Для облегчения дальнейшего понимания следует указать, что в книге эти понятия используются в следующих значениях:

- ***зонирование*** — термин, объемлющий взаимосвязанные в технологическом и правовом отношении два вида зонирования: функциональное зонирование генерального плана и градостроительное (территориальное) зонирование правил землепользования и застройки. Оба вида зонирования понимаются согласно определениям федеральных законов — ГрК РФ и ЗК РФ;
- ***незонирование*** — термин, определяющий ситуацию отсутствия градостроительного (территориального) зонирования ПЗЗ либо ситуацию его номинального наличия при фактическом отсутствии, даже при наличии функционального зонирования генерального плана[1].

Поскольку принципы зонирования являются противоположными применительно к альтернативным моделям А и Б, то речь должна идти о сопоставлении этих принципов.

В самом начале процесса сопоставления обнаруживается исходный — он же и конечный — принцип, общий для обеих моделей. Это принцип предопределённости, или принцип циклической связи как между звеньями принципов зонирования, так и между противоположными им звеньями принципов незонирования, когда начальный принцип предопределяет конец (завершение, результат).

В порядке примера можно проследить последовательность возникновения, саморазвёртывания принципов. Если избрана цель «формирование системы зонирования», то последовательность обнаруживается такая:

- необходимо утвердить первый, исходный принцип-требование относительно предопределённости прав использования недвижимости. Такая необходимость очевидна и потому неизбежна, поскольку без предопределённости — без установления прав заранее — невозможно вообще говорить о правовой системе зонирования;

[1] О возможности такой ситуации см. в ответе на вопрос 1.5.4.

- принятие принципа предопределённости, предустановленности прав «заставляет» (в силу понуждающих положений логики) обнаружить «объективную» цепочку последующих принципов вплоть до завершающего, конечного принципа, а именно: принцип предсказуемости-устойчивости, затем принцип формализации, затем принцип преемственности, затем принцип универсальности;
- предустановленность прав законом естественным образом порождает предсказуемость: если есть закон — значит незаконное предсказуемо не возникнет, а возникнет только то, что определено законом, и именно на этом фундаменте субъекты будут определять характер, объёмы, время и прочие особенности своих планируемых действий;
- принцип предсказуемости-устойчивости возникает как неотвратимое следствие предшествующего принципа предустановленности прав, поскольку если права предустановлены, значит они установлены заранее; значит, любой человек может заранее определить область своих возможных действий, отделив её от области невозможного-недопустимого-запретного. Такая возможность прогнозировать свои действия в определённых, всем заранее известных рамках придает системе устойчивость;
- принцип формализации в равной степени необходим и неизбежен, как и предшествующие принципы, поскольку предсказывать будущие события в области реализации предустановленных (заранее установленных) прав возможно только в том случае, если эти права будут формализованы — будут понятны всем, а формализовать права в отношении города можно только посредством градостроительного зонирования;
- принцип преемственности неизбежно следует из принципа формализации, поскольку формализовать права в отношении недвижимости в городе можно только посредством соответствующей технологии градостроительного проектирования — посредством подготовки и применения цепочки соответствующих документов, начиная с генерального плана, задающего рамочные условия для ПЗЗ, которые в свою очередь предопределяют рамочные условия для подготовки документации по планировке территории. Иными словами, необходимо обеспечить преемственность между положениями этих документов;
- принцип универсальности проявляется двояким образом, указывая, во-первых, на неотвратимость каждого из вышепоименованных принципов, то есть на универсальность их применения, и, во-вторых, на потребность в общем законодательном обеспечении зонирования — в законодательстве, распространяемом на все случаи без исключения;
- последний принцип — универсальности — возвращает нас к первому принципу — предустановленности прав, поскольку универсальное законодательство не может начинаться никак иначе, как только посредством утверждения принципа предустановленности прав.

Если избрана противоположная цель — «формирование системы незонирования», то для её достижения потребуется построить цепочку аналогичных рассуждений, но с «обратным знаком». Для наглядности противоположные принципы альтернативных систем зонирования и незонирования сопоставлены друг с другом в табл. 1ПЗ.

1.1.2. СЕМЬ КРИТЕРИЕВ НАЛИЧИЯ/ОТСУТСТВИЯ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ЗОНИРОВАНИЯ

Критерии — это то, что объективно существует в логике для оценки практики на предмет её соответствия тому, что декларируется для воплощения.

Если говорить о критериях зонирования, то отсутствие соответствия им свидетельствует о фактическом отсутствии зонирования либо его недостаточности, ущербности и даже деструктивности, несмотря на наличие утверждённых правил ПЗЗ. Обнаружилось, что таких критериев семь. Сначала перечислим их, а затем покажем, что отсутствие любого из них означает фактическое отсутствие-упразднение зонирования, несмотря на его номинальное наличие.

Все семь критериев произрастают из одного главного, который определяется как ***наличие факта применения зонального способа формализованного предустановления правового режима использования земельных участков***.

Итак, вот эти семь критериев:

1) применение зонального подхода — наличие границ территориальных зон, отделяющих каждую территориальную зону от других, каждая из которых имеет, помимо границ, свой особый состав градостроительных регламентов — описание правовых режимов использования земельных участков, расположенных в соответствующих территориальных зонах;

2) обеспечение равенства правовых режимов для всех земельных участков, расположенных в одной и той же территориальной зоне[1];

3) препятствование потенциальному причинению вреда, наносимого в процессе использования одних объектов недвижимости другим объектам недвижимости[2];

4) применение института «несоответствующего использования» в ПЗЗ ради недопущения ухудшения существующей ситуации и направления развития в сторону улучшения сложившейся ситуации[3];

5) предоставление правообладателям недвижимости возможности выбора в рамках градостроительных регламентов ПЗЗ характеристик и параметров строящихся, реконструируемых объектов без специальных административных разрешений[4];

6) применение формализованных процедур для обеспечения гражданам права и возможности участвовать в публичных слушаниях по обсуждению вопросов градорегулирования[5];

7) утверждение ПЗЗ, внесение в них изменений представительным органом местного самоуправления (ОМС)[6].

[1] Норма пункта 2 статьи 85 ЗК РФ: «Для земельных участков, расположенных в границах одной территориальной зоны, устанавливается единый градостроительный регламент».
*[2] Норма пункта 2 статьи 85 ЗК РФ: «Правилами землепользования и застройки устанавливается градостроительный регламент для каждой территориальной зоны индивидуально, с учетом особенностей ее расположения и развития, а также **возможности территориального сочетания различных видов использования земельных участков** [здесь и далее в книге соответствующие выделения в тексте нормативных правовых актов сделаны мною. — Э. К.] (жилого, общественно-делового, производственного, рекреационного и иных видов использования земельных участков)».*
[3] См. ответ на вопрос 1.2.3.
[4] Норма пункта 2 статьи 7 ЗК РФ: «Любой вид разрешенного использования из предусмотренных зонированием территорий видов выбирается самостоятельно, без дополнительных разрешений и процедур согласования».
[5] См. ответ на вопрос 1.3.6.
[6] См. ответы на вопросы 1.2.7, 1.5.2.

Каким образом несоответствие какому-либо критерию упраздняет зонирование, даже несмотря на его наличие в виде утверждённых ПЗЗ?

Критерий первый. Очевидно, что отсутствие границ территориальных зон, равно как и отсутствие территориальных зон, выделяемых по признаку наличия для них особых составов градостроительных регламентов, есть ситуация отсутствия зонирования, то есть ситуация незонирования[1].

Критерий второй. Очевидно, что неравенство правовых режимов для различных земельных участков, расположенных в одной и той же территориальной зоне, — это ситуация отсутствия зонирования, то есть утверждение незонирования[2].

Критерий третий. Отсутствие препятствий для потенциального причинения вреда, наносимого в процессе использования одних объектов недвижимости другим объектам недвижимости, является не чем иным, как результатом незонирования или некачественного зонирования, следствием отсутствия групп объектов недвижимости, формируемых ради их отделения от других групп, которые потенциально могут оказывать такое вредное воздействие[3].

Критерий четвёртый. Неприменение института «несоответствующего использования» в ПЗЗ не позволяет заблокировать процесс дальнейшего ухудшения существующей ситуации и начать процесс её улучшения. Такое положение дел свидетельствует о фактическом неприменении зонирования — об утверждении незонирования[4].

Критерий пятый. Отсутствие для правообладателей недвижимости возможности выбора в рамках градостроительных регламентов ПЗЗ есть фактическое отвержение зонирования, или незонирование[5].

Критерий шестой. Отсутствие формализованных процедур для обеспечения гражданам права и возможности участвовать в публичных слушаниях фактически является способом уйти от обсуждения сути вопроса. Это не правовой подход, не зональный подход, отрицающий правовые, строго формализованные инструменты зонирования[6].

Критерий седьмой. Утверждение ПЗЗ, внесение в них изменений исполнительным, а не представительным органом местного самоуправления является фактическим низведением «местного закона», призванного устанавливать права, до уровня технологического действия, — проявлением антирыночного, точечно-административного градостроительства, отрицанием зонирования[7].

[1] *См. ответ на вопрос 1.5.4.*
[2] *См. там же.*
[3] *См. ответ на вопрос 1.5.3.*
[4] *См. ответ на вопрос 1.2.3.*
[5] *См. ответ на вопрос 1.5.4.*
[6] *См. ответ на вопрос 1.3.6.*
[7] *См. ответы на вопросы 1.2.7, 1.5.2, 1.5.4.*

1.1.3. ЛОГИКО-ПРАВОВАЯ МОДЕЛЬ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ЗОНИРОВАНИЯ

Завершённая логико-правовая модель градостроительного зонирования распространяется за пределы описания модели на начальном этапе её построения, поскольку такая модель — это суть принципы градостроительного зонирования и предзаданная принципами типология их проявления на практике.

Дело в том, что на стадии формирования модели нам ещё не видны в полном объеме многообразные проявления принципов, а значит, и модели предстоит до поры до времени оставаться в процессе формирования, пока типология таких проявлений не будет нами усвоена в достаточной степени в виде ответов на все значимые вопросы теории и практики. То есть модели предстоит достраиваться и в подразделе 1.2 за счёт последовательного накопления ответов на актуальные вопросы. Тем не менее можно утверждать, что в силу твёрдого понимания принципов и ясных, доказательных критериев для выявления фактов наличия/отсутствия зонирования пока ещё не достроенная до конца модель достигла всё же такой высокой степени готовности, что может, а потому и будет использоваться как критериальная основа для оценки изучаемого явления зонирования в России.

Логико-правовая модель включает принципы градостроительного зонирования (см. табл. 1.2 и 1ПЗ). Эти принципы воплощаются:

- в семи критериях выявления фактов наличия/отсутствия зонирования (см. выше);
- сопоставительном описании альтернативных принципов — принципов зонирования модели А и принципов незонирования модели Б (табл. 1ПЗ);
- логических схемах, отображающих компоненты градостроительного зонирования, взаимосвязи различных документов в системе градорегулирования, инструментарий регулирования и возможности косвенного воздействия через зонирование на инвестиционно-строительную активность[1];
- результатах анализа и оценки с использованием критериальных положений модели норм законодательства и проблем практики (см. ответы на вопросы в данном разделе);
- предложениях по совершенствованию законодательства (см. раздел 6).

Теперь можно перейти к анализу вопросов практики с позиции выработанных принципов градостроительного зонирования и критериев его наличия/отсутствия.

[1] *См. описание «Задачи первой» на с. 20, а также приложение к «Азбуке градостроительного зонирования»: http://abc-urban.ru.*

1.2. Ответы на особо значимые вопросы практики о зонировании и незонировании

1.2.1. ПЕРЕЧЕНЬ ВОПРОСОВ

Перечень вопросов для доказательного предъявления на них ответов, а также для указания на содержательные взаимосвязи между различными вопросами, распределёнными в соответствии с принципами градостроительного зонирования, представлен в табл. 1П4.

1.2.2. ОБСУЖДЕНИЕ ВОПРОСОВ

ВОПРОСЫ (1.1) ОТНОСИТЕЛЬНО ЗОНАЛЬНОСТИ ПРАВОВОГО ГРАДОРЕГУЛИРОВАНИЯ И ТОЧЕЧНОСТИ-НЕЗОНАЛЬНОСТИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВА

В данную группу включены:

- вопрос (1.1.1) о том, когда и как возникает право в городе относительно недвижимости, чем и как «компенсируется» отторжение такого права;
- вопрос (1.1.2) о том, почему, когда и в каком виде должны были возникнуть и развернуться в России модель зонирования и модель незонирования;
- вопрос (1.1.3) о предопределённости и проявлениях противоборства между моделью незонирования и моделью зонирования;
- вопрос (1.1.4) о технологиях обеспечения незонирования — о номинальном упразднении, но фактическом сохранении точечного незонирования посредством псевдомодернизации формально утративших силу незональных процедур «предварительного согласования мест размещения объектов строительства»;
- вопрос (1.1.5) о сопоставлении законодательных моделей зонирования — российской и зарубежных.

ВОПРОС (1.1.1) О ТОМ, КОГДА И КАК ВОЗНИКАЕТ ПРАВО В ГОРОДЕ ОТНОСИТЕЛЬНО НЕДВИЖИМОСТИ, ЧЕМ И КАК «КОМПЕНСИРУЕТСЯ» ОТТОРЖЕНИЕ ТАКОГО ПРАВА

Право — это правила, нет правил — нет права.

Правила — это отграничение того, что дозволено, от того, что запрещено. Чтобы право возникло, необходимо, во-первых, определить формализованное отграничение дозволенного от запрещённого и, во-вторых, публично и заблаговременно — до совершения подлежащих регулированию действий — предъявить формализованные правила с тем, чтобы последующие действия совершались уже по правилам с момента их принятия.

Эти универсальные требования распространяются и на город в части регулирования текущего и будущего использования объектов недвижимости. Как эти условия выполнить применительно к городу? Очевидно, что формализованное отграничение дозволенного от недозволенного должно относиться к каждой «точке» городской территории — к каждому земельному участку. Такую формализацию невозможно выполнить никаким иным способом, как только объединением всех земельных участков в некие совокупности — территориальные зоны. Это значит, что город в силу пространственных и правовых законов его существования требует для себя зонирования. Поэтому если нет в городе зональных правил, то нет в нём и права, и наоборот: есть зональные правила — есть право в городе.

Однако практика свидетельствует о том, что можно жить в городе и без права — без зональных правил. Как это возможно? Ответ уже предопределён логикой и складывается из следующих положений.

1. Отсутствие предустановленных формализованных зональных правил должно быть замещено. Чем? Выполнением при каждом случае (при каждом возникающем строительном намерении) неформализованных индивидуальных действий по определению неизвестного — дозволенного/недозволенного — применительно к каждой точке городского пространства.

2. Такие индивидуальные неформализованные действия должны быть оправданы наличием соответствующих полномочий. Как эти полномочия должны определяться и кому передаваться?

3. Поскольку в рассматриваемом случае уже состоялся отказ от установления и применения зональных формализованных правил, то тем самым автоматически состоялся отказ от того, чтобы зональные формализованные правила в виде местного закона принимались бы представительным органом власти. Так же автоматически состоялось согласие с тем, что индивидуальные неформализованные решения не могут быть решениями в области права, а являются исключительно техническими решениями и поэтому должны вырабатываться и утверждаться не представительным, но исполнительным органом власти по каждому случаю в индивидуальном порядке.

4. Кому персонально должно принадлежать право-полномочие по принятию индивидуальных неформализованных решений применительно к каждой точке городского пространства? В отличие от решений представительного органа власти, которые всегда являются коллективными и косвенно представляющими позиции разных групп населения, избравших своих депутатов[1], решения исполнительного органа власти восходят к одному лицу — верховному администратору[2]. Поэтому в рассматриваемом случае и формально, и по существу мы имеем дело с абсолютным правом верховного администратора.

5. Наличие абсолютного права верховного администратора по своему усмотрению бесконтрольно принимать заблаговременно не формализованные законом (в силу создания ситуации отсутствия зональных правил) индивидуальные решения применительно к каждой «точке» городского пространства является как минимум нетипичным — экстраординарным, но скорее одиозным. Факт из области права с одиозным оттенком не должен стать объектом общественного

[1] *Первое лицо представительного органа власти, подписывая соответствующий нормативный правовой акт, совершает символическое действие, поскольку не обладает правом официально не согласиться с коллективным решением -- не скрепить своей подписью состоявшееся коллективное решение депутатов.*

[2] *Верховный администратор, в отличие от первого лица представительного органа власти, подписывая соответствующее индивидуальное решение, коллективно выработанное в недрах исполнительной власти, не совершает символического действия, а сам принимает своё окончательное единоличное решение, поскольку имеет право не согласиться с подготовленным для него проектом как бы коллективного решения, исправить его либо отвергнуть вовсе.*

внимания — такому факту должно быть обеспечено сокрытие[1]. Для этого имеются соответствующие технологии, которые должны быть рассмотрены особо в своём месте[2], здесь они могут быть только упомянуты. Это, в частности: формальная легализация специальным федеральным законом указанного абсолютного права[3]; признание номинального наличия зонального подхода при фактическом его упразднении[4]; использование камуфлирующих прикрытий одиозного абсолютного права верховного администратора в виде общественного архитектурно-градостроительного совета, призванного демонстрировать коллегиальность и профессионализм в принятии внесистемных, не встроенных в контекст предустановленного зонирования формализованных решений[5].

Таким образом, существует объективный закон, согласно которому право отсутствует в городе при отсутствии в последнем зональных правил. Даже если утверждается обратное.

Отсутствие права в городе в отношении недвижимости должно компенсироваться наличием абсолютного права верховного администратора в индивидуальном порядке принимать заранее не ограниченные никакими формализованными рамками решения применительно к каждой «точке» городского пространства. Такое абсолютное право, в силу его одиозности, должно быть сокрыто от экспертов, профессионалов, общественности с помощью камуфлирующих псевдоправовых технологий[6].

Таковы объективные обстоятельства, смысл которых в полной мере откроется нам в процессе дальнейшего знакомства с книгой.

ВОПРОС (1.1.2) О ТОМ, ПОЧЕМУ, КОГДА И В КАКОМ ВИДЕ ДОЛЖНЫ БЫЛИ ВОЗНИКНУТЬ В РОССИИ МОДЕЛЬ ЗОНИРОВАНИЯ И МОДЕЛЬ НЕЗОНИРОВАНИЯ

Сразу следует преодолеть возможное недоумение читателя.

С одной стороны, с полным на то основанием утверждалось, что зонирования не может не быть, зонирование всегда присутствует в регулировании градостроительной деятельности. С другой стороны, утверждается факт существования «незонирования». Не противоречие ли это? Нет. Дело в том, что зонирование в минимальном виде, как учёт контекста окружения (учёт, не всегда обязательный в юридическом смысле), действительно имеет место всегда. Однако подлинное зонирование — это такое зонирование, которое предоставляет в формализованном виде юридически обязательный правовой режим использования земельных участков для соответствующих территориальных зон

[1] *Вопрос о соответствии обсуждаемого факта Конституции РФ должен быть рассмотрен особо (см. ответы на вопросы 1.1.3, 1.2.7), имея в виду следующее: 1) часть 3 статьи 36 Конституции РФ устанавливает: «Условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона»; 2) в соответствии с Конституцией РФ федеральный закон определяет, что правовой режим использования земельных участков устанавливается градостроительным регламентом (пункт 2 статьи 85 ЗК РФ: «...градостроительный регламент территориальной зоны определяет основу правового режима земельных участков...») в составе документа градостроительного зонирования (ПЗЗ), то есть посредством зональных правил; 3) обсуждаемый факт наличия такого порядка пользования землёй, при котором не используются зональные правила, противоречит федеральному закону и, соответственно, Конституции РФ, определившей необходимость соответствия указанного порядка федеральному закону.*

[2] *См. ответы на вопросы 1.2.7, 1.5.4.*

[3] *См. ответ на вопрос 1.2.7.*

[4] *См. ответ на вопрос 1.5.4.*

[5] *См. ответ на вопрос 1.3.1.*

[6] *См. ответы на вопросы 1.1.4, 1.2.2, 1.2.7, 1.3.1, 1.5.4.*

(см. выше определение понятия «зонирование»). К сожалению, подлинное зонирование не только не всегда имеет место в российской практике, но иногда и отторгается при отсутствии на то рациональных оснований[1]. Отсутствие зонирования либо его имитация — это и есть то, что мы называем незонированием.

Если зонирование в его предельном логическом проявлении — это определение правового режима использования недвижимости, то оно является неотъемлемым инструментом обеспечения существования объектов недвижимости, предопределяющим экономическое поведение их правообладателей. Зонирование — это неизбежное следствие наличия правообладателей недвижимости. А в России такое наличие было не всегда.

В логике человеческого существования не может не быть правообладателей недвижимости. В логике, но не в исторической практике. Произошедшее в России в 1917 году упразднение частной собственности на землю было равнозначно упразднению правообладателей недвижимости и, соответственно, упразднению зонирования[2], потребность в котором потом отпала на несколько десятилетий. Зато появилась потребность в незонировании. В какую форму эта потребность в незонировании должна была развернуться? По мере утверждения незонированию предопределено было состояться в следующем технологическом (не правовом) виде.

Должны были появиться два вида документов: документы контекста окружения (документы планирования развития территорий) и документы для вставки в контекст (документы для размещения отдельных объектов строительства).

Документы планирования развития территорий должны были определять функциональное зонирование как образ-ориентир для разграничения территорий и объектов по назначению и адресоваться исключительно административно-исполнительным органам власти. В строго юридическом смысле такие документы, наподобие генеральных планов городов, не могли быть обязательными к исполнению по причине их быстрой изменчивости — хотя бы потому, что субъект утверждения документа, как правило, был одновременно и субъектом его исполнения — представителем одного и того же субъекта в виде государства. Это значит, что документ мог лишь учитываться «по мере возможности», требование об однозначном его соблюдении не предъявлялось (опасения вызывали возможные деструктивные последствия такого жёсткого требования). Впрочем, даже учитывать документ долгосрочного планирования было необязательно, поскольку главным реальным приоритетом управления было не столько отдалённое будущее, сколько решение неотложных текущих задач. Поэтому исполнитель обладал правом менять документ сообразно меняющимся задачам и обстоятельствам либо вообще не обращать внимания на его предписания, если это не было чревато значимыми последствиями[3].

[1] *См. ответы на вопросы 1.1.1, 1.5.4.*

[2] *До указанных событий в России существовали законодательные основы зонирования. См., например: Устав строительный. СПб., 1900; Виниченко Ю.В. Соседское право и право собственности: вопрос взаимосвязи (историко-правовое исследование) // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2013. Вып. 1 (19). URL: http://www.jurvestnik.psu.ru/index.php/vypusk-1192013/22-2010-12-01-13-31-58/-1-19-2013/374-vinichenkoyuvsosedskoe-pravo-i-pravo-sobstvennosti-vopros-vzaimosvyazi-istoriko-pravovoe-issledovanie/*

[3] *Это вопрос о соблюдении так называемой градостроительной дисциплины. См., например: Трутнев Э.К. Использование городских территорий : Зарубежная и отечественная практика // Обзорная информация ВНИИТАГ. 1990. Вып. 4.*

Документы для размещения отдельных объектов строительства должны были предусматривать возможность реализации логической схемы, закрепляющей следующие положения:

- отсутствие «занятых мест» в юридическом отношении (физически существующих в виде застройки), наличие которых могло бы воспрепятствовать запланированному размещению соответствующего объекта, поскольку не могло быть ни одного места, территории, земельного участка, которые не находились бы реально в собственности одного субъекта — государства;
- наличие административной процедуры, которая позволяла бы в пользу «заинтересованных и уполномоченных лиц» выделять земельные участки и определять их назначение без проволочек — необязательно с использованием документов системной планировки территории, а всего лишь с использованием упрощённых схем, обозначающих границы землеотводов.

Поскольку в силу логики и простых законов процедурной технологии такая схема с некоторого времени становится необходимой, то она стала и неизбежной — была закреплена в ведомственных актах, а затем и в законе как процедура «предварительного согласования мест размещения объектов строительства». Эта внесистемная процедура в течение многих десятилетий определяла организацию градостроительных процессов в нашей стране и продолжает определять спустя почти три десятка лет после перехода России через временной рубеж, ознаменовавший её возвращение к рыночной системе хозяйствования[1].

То, что, по логике, не может отсутствовать, но тем не менее отсутствует, — отсутствует лишь временно. Поэтому периоду отсутствия частных правообладателей недвижимости и, соответственно, отсутствия правового зонирования предопределено было закончиться[2]. Это случилось в начале 1990-х годов: вернулись права собственности и аренды на земельные участки, вернулись частные правообладатели объектов недвижимости. Предопределено было вернуться и зонированию, которое устанавливает правовой режим использования недвижимости.

В каком виде должна была вернуться модель правового, градостроительного зонирования?

Логика градостроительного зонирования не может быть сложной, поскольку она действительно проста в силу относительной простоты самого зонирования, а кроме того, должна выстраиваться так, чтобы быть доступной пониманию каждого гражданина[3]. Эту простоту лучше всего показать в сопоставлении с «непростотой незонирования».

[1] *См. ответ на вопрос 1.1.4.*
[2] *Наряду с отсутствием правового зонирования в документах долгосрочного планирования, в частности в генеральных планах, всегда существовало зонирование функциональное.*
[3] *См.: Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. Азбука землепользования и застройки. М. : Институт экономики города, 2010.*

Таблица 1.5
Сопоставление основных положений системы зонирования и системы незонирования

Основные положения*	**Зонирование**	**Незонирование — два варианта:**	
		отсутствие ПЗЗ	**наличие ПЗЗ**
1. Фактическое (не номинальное) наличие (+), отсутствие (–) формализованной юридически значимой информации о правах и, соответственно, гарантиях использования объектов недвижимости в различных территориальных зонах города — открытой информации, содержащейся в нормативном правовом акте зонирования	+	–	–
2. Фактическое (не номинальное) наличие (+), отсутствие (–) юридически значимой информации о правовом режиме использования объектов недвижимости, отображаемой на карте градостроительного зонирования	+	–	–
3. Фактическое (не номинальное) наличие (+), отсутствие (–) значимой в юридическом отношении информации для использования в процессе проведения публичных слушаний в отношении развития соответствующих территорий	+	–	–

** В системе незонирования все отмеченные положения могут номинально присутствовать, но не в виде юридически значимой информации. Более подробно об этом см., в частности, ответ на вопрос 1.5.4.*

Каковы основные положения процесса возвращения в практику градорегулирования института градостроительного зонирования? Это проведение градостроительного зонирования на уровне ОМС с предоставлением им соответствующих полномочий[1] и принятие представительным органом местного самоуправления документа градостроительного зонирования — нормативного правового акта, действие которого распространяется на неограниченный круг лиц[2].

Нормативный правовой акт градостроительного зонирования должен содержать:

- карту с обозначением территориальных зон;
- описание градостроительных регламентов (правового режима использования земельных участков), приписанных к каждой территориальной зоне и через территориальную зону распространяемых на каждый земельный участок в её составе;

[1] *См., например, вопрос 26.1 в кн.: Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации: ответы на проблемные вопросы градостроительной деятельности. М. : Экзамен, 2008. URL: http://www.urbaneconomics.ru/node/7882/ (далее: Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. Комментарий...).*
[2] *См. ответ на вопрос 1.2.7.*

- положения о том, что:
  - земельные участки в составе соответствующих территориальных зон равны между собой в правовом отношении — в том смысле, что каждому из них приписан один и тот же градостроительный регламент;
  - правообладатели земельных участков и иных объектов недвижимости вправе выбирать предельные параметры и виды разрешённого использования недвижимости в рамках, определённых градостроительными регламентами;
  - границами территориальных зон не должны пересекаться границы земельных участков — каждый земельный участок должен располагаться только в одной территориальной зоне[1];
  - факт несоответствия градостроительному регламенту видов текущего использования и существующих параметров недвижимости не становится запретом на продолжение использования недвижимости, притом что её изменения (новое строительство, реконструкция) должны проводиться в направлении приведения в соответствие с градостроительным регламентом[2];
  - нормативный правовой акт градостроительного зонирования должен быть выполнен с учётом положений генерального плана[3].

Введение на местах нормативных правовых актов градостроительного зонирования является объективным для обеспечения условий возвращения и функционирования рыночной экономики требованием. Выполнение этого требования неизбежно порождает коллизию, которая характеризуется следующим:

- введение градостроительного зонирования — процесс не быстрый, поэтому предопределено быть периоду отсутствия ПЗЗ, даже при понимании их необходимости и желании их подготавливать и принимать[4];
- в период отсутствия ПЗЗ нельзя допустить возникновения вакуума в порядке регулирования строительных процессов, а значит, должен продолжаться процесс применения антизонирования — незонирования, то есть предопределено параллельно существовать двум альтернативным системам управления.

Для периода параллельного существования таких противоположных систем характерна своя логика, которая будет раскрыта при рассмотрении следующего вопроса.

ВОПРОС (1.1.3) О ПРЕДОПРЕДЕЛЁННОСТИ И ПРОЯВЛЕНИЯХ ПРОТИВОБОРСТВА МЕЖДУ МОДЕЛЬЮ НЕЗОНИРОВАНИЯ И МОДЕЛЬЮ ЗОНИРОВАНИЯ

Последовательно должны быть рассмотрены две линии логического развёртывания сначала незонирования, затем зонирования. Очевидно, что для большей наглядности и убедительности следует выбрать такой пример местной системы незонирования, который демонстрировал бы её максимально возможное и реально достигнутое на практике развитие.

[1] *См. ответ на вопрос 1.3.4.*
[2] *См. ответ на вопрос 1.2.3.*
[3] *См. ответ на вопрос 1.4.1.*
[4] *См., например: Рынок недвижимости в России: анализ некоторых процессов реформирования : Аналитический доклад / под общ. ред. Э.К. Трутнева. М. : Институт экономики города, 2004.*

Логические предопределения для развёртывания в постсоветский период системы незонирования — точечно-административного градостроительства

Нетрудно обнаружить факт существования и развёртывания объективной логики незонирования, которая понуждает субъектов власти, вставших на путь незонирования, пройти его до конца, где их ожидает неотвратимый правовой тупик[1]. Предопределённость — это объективная логика, заставляющая действовать так и никак иначе, но вполне определённым и предсказуемым образом в некоторой узкой колее возможностей, степень узости и траекторию которой можно определить заблаговременно, до возникновения и развёртывания соответствующих событий. Предопределённость судьбы незонирования имеет причины и следствия-результаты, которые могут быть изложены следующим образом:

- некогда имелись в наличии процедурные схемы действий, которые были относительно эффективными для своего времени, но сразу и неизбежно вошли в противоречие с элементарными принципами права и логикой регулирования, как только изменилось время, а с ним и экономические и правовые условия для осуществления таких действий[2];
- устойчивое и непрекращающееся давление постоянного неудовлетворённого спроса на процесс создания строительной продукции (прежде всего жилья) наряду с потоком выгод от его обслуживания должно было:
  - заглушить стремление критически осмысливать суть практикуемых процедур, которые должны были демонстрировать гарантированный успех, как бы утверждать себя в качестве примера для подражания и всемерного распространения вовне — на всех иных территориях;
  - содействовать желанию активно закреплять и усиливать практикуемые схемы незонирования на законодательном уровне, обеспечивая их свободу от понуждающих и сковывающих законодательных норм со стороны альтернативной системы зонирования, которая не могла не возникнуть и не получить первоначального законодательного закрепления[3];
  - привести к такому положению, когда с самого начала существовавшие противоречия должны были накапливаться и достичь максимального уровня — явить себя в эксклюзивном, специально созданном для конкретного места федеральном и региональном законодательстве, фактически (но не номинально) упраздняющем систему зонирования ради утверждения системы незонирования, но упраздняющем при одновременном создании новых противоречий с принципами и нормами федеральных законов — фактически при создании правового тупика, попадание в который и пребывание в котором оказались предопределены.

А теперь представим вышеуказанные предопределения в более развёрнутом виде.

1. С начала 1990-х годов возведение объектов капитального строительства, включая квартиры в многоквартирных домах, стало бизнесом, приносящим доход.

[1] *См. ответы на вопросы 1.5.4, 1.5.5.*
[2] *См. раздел 6 в кн.: Трутнев Э.К. (рук.). Градорегулирование : Основы...*
[3] *См. раздел 5.2 там же.*

2. Чтобы возводить объекты и приобретать доход, необходимо образовывать земельные участки для строительства, а это можно было делать только при посредстве местных администраций. Строители получали прибыль от продажи созданной недвижимости, администрации получали выгоды от предоставленной для строительства земли. Поэтому предопределено было возникнуть союзническим отношениям между строителями и администрациями.

3. Процесс образования-предоставления-приобретения земельных участков не мог не основываться на схемах, выработанных в предшествующие десятилетия — в нерыночный период отечественной истории. Новые процедурные схемы невозможно выработать в одночасье, да и потребности в них не было при наличии работающих старых схем, и это при том, что процессы строительства должны были не только продвигаться без замедления и остановки, но и стать мотором экономики[1]. Поэтому действиям по образованию-предоставлению-приобретению земельных участков предопределено было получить специфический характер.

4. Одна из важнейших особенностей таких действий состояла в следующем. Российским городам, на значительной части их территории застроенным многоквартирными домами (МКД), предопределено было быть «неупакованными» — в кварталах, микрорайонах отсутствовали значимые в юридическом отношении земельные участки МКД. Этому суждено было длиться несколько десятилетий, вплоть до настоящего времени и неопределённо долго далее. В правовом отношении это означало и продолжает означать наличие на ранее застроенных территориях юридических пустот, которые как бы всегда «приглашают застроить себя» точечно-уплотнительной застройкой.

5. Другая особенность. Было предопределено, чтобы в законодательстве отсутствовали нормы, понуждающие администрации образовывать земельные участки посредством системных действий по планировке территории. Зато должны были присутствовать нормы, позволяющие выполнять несистемные действия в виде «процедур предварительного согласования мест размещения объектов строительства»[2]. Первоначально не могло быть и норм законодательства, понуждающих к использованию прозрачных конкурентных процедур (аукционы) при предоставлении земельных участков для строительства[3].

6. В этой ситуации предопределено было, чтобы при образовании и предоставлении земельных участков доминировали несистемные действия и непрозрачные процедуры — утверждалась и развёртывалась индустрия подготовки

[1] Похожая ситуация давления потребности в земельных участках для строительства на процедурные схемы градорегулирования должна повториться неоднократно в будущем (об этом см. ниже).

[2] Причины указанной предопределённости, а также наличия указанных несистемных процедур предъявлены в ответе на вопрос 1.1.2. Законодательное понуждение в императивном порядке выполнять системные планировочные действия при образовании земельных участков отсутствует и поныне (см. ответ на вопрос 1.1.4).

[3] Отсутствие таких норм было также предопределено, поскольку: 1) чтобы организовать конкурентные процедуры аукционов земельные участки должны быть образованы заблаговременно; 2) образовать земельные участки заблаговременно можно лишь тогда, когда заблаговременно определён в формализованном виде правовой режим их использования, то есть когда заблаговременно подготовлен и введён в действие нормативный правовой акт градостроительного зонирования (ПЗЗ); 3) в указанный период отсутствовало понимание необходимости указанную задачу ставить и решать, а потому она и не ставилась. Если бы такое понимание всё же возникло, то оно неотвратимо было бы отвергнуто по причине наличия налаженных, оправдавших себя на практике процедурных схем принятия индивидуальных неформализованных решений. Доминирование несистемных процедур определялось тем, что их выполнение было делом не администрации, а самих заинтересованных застройщиков по принципу «самообслуживания».

«исходно-разрешительной документации — ИРД» («индустрия ИРД»)[1].

7. С некоторого момента должна была возникнуть, стать осознанной и обратиться в соответствующие действия необходимость защищать «индустрию ИРД» от посягательств на её абсолютное доминирование со стороны зарождающейся на законодательном уровне системы зонально-правового градорегулирования.

8. Первоначально в арсенал мер защиты системы незонирования от системы зонирования предопределено было входить следующим действиям:

- игнорирование альтернативной системы зонирования, а после того, как такое игнорирование перестало быть возможным, — отработка предложений о её упразднении из федеральных законов, дискредитация системы зонирования вплоть до попыток оспорить её правомерность в Конституционном суде[2];
- отработка и применение псевдоправовых технологий закрепления в местной нормативной правовой базе положений, как бы неявно (не «с первого взгляда») противоречащих нормам федеральных законов, позволяющих сохранять систему незонирования («индустрию ИРД») в неизменном нереформируемом виде[3];
- лоббирование принятия изменений в федеральные законы, направленных на сохранение в неизменном виде системы незонирования путем, в частности: 1) периодически возобновляемых изменений в федеральный закон, направленных на откладывание предельных сроков принятия ПЗЗ[4]; 2) упразднения смысла принятия ПЗЗ путём внесения в законодательство таких изменений, которые позволят игнорировать факт отсутствия ПЗЗ даже после истечения предельного срока, установленного для их принятия[5];

[1] Об особенностях функционирования «индустрии ИРД» в части непредсказуемости параметров размещаемого объекта, «доли города», получения прав на земельный участок не в начале, но лишь по завершении строительства и проч. см. ответ на вопрос 48 в кн.: Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. Комментарий...

[2] Предложения об упразднении института зонирования выдвигались на стадии обсуждения ГрК РФ от 2004 года. Относительно попытки оспаривания ГрК РФ по причине якобы его противоречия Конституции РФ см. вопрос 2.1 в кн.: Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. Комментарий...

[3] Показательным является принятое заблаговременно (накануне принятия ГрК РФ 31 декабря 2004 года) Постановление Правительства Москвы от 7 декабря 2004 года № 857-ПП «Об утверждении Правил подготовки и производства земляных работ, обустройства и содержания строительных площадок в городе Москве», где зафиксирована следующая псевдоправовая технология: 1) как бы независимо от процедур предоставления разрешений на строительство (регламентируемых федеральным законом — ГрК РФ, который со дня введения в действие упразднил многие избыточные процедуры согласования и экспертизы, см.: Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. Комментарий...) вводятся, заново легализуются процедуры «разрешений на производство земляных работ»; 2) умалчивается о том, что в общей логике и логике права невозможно, чтобы действия по производству земляных работ не входили в состав действий по строительству, чтобы они были самостоятельными действиями (кроме редких случаев) и, соответственно, претендовали на самостоятельное правовое регулирование; 3) благодаря указанному умолчанию все избыточные процедуры согласования и экспертизы, упразднённые ГрК РФ, сохраняются в рамках неправомерных самостоятельных, но как бы легализованных процедур, вводимых на местном уровне (как бы независимых от ГрК РФ) и обслуживающих процесс предоставления «ордеров на производство земляных работ» и закрытия таких ордеров.

[4] Первоначально частью 1 статьи 4 Федерального закона от 29 декабря 2004 года № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса РФ» был установлен предельный срок до 1 января 2010 года, после многочисленных переносов была определена новая дата — 1 июля 2017 года. С этим сроком связано действие части 3 статьи 51 ГрК РФ, согласно которой «не допускается выдача разрешений на строительство при отсутствии правил землепользования и застройки…».

[5] Псевдоправовая технология упразднения смысла принятия ПЗЗ состоит из двух шагов. Первый шаг — введение дополнительного исключения, согласно которому запрет выдачи разрешений на строительство при отсутствии ПЗЗ после истечения предельного срока для их принятия не распространяется на объекты федерального, регионального, местного значения (это дополнительное исключение введено Федеральным законом от 30 декабря 2012 года № 289-ФЗ). Второй шаг — определение в местном законодательном акте положения, согласно которому фактически не остаётся ни одного вида объектов, которые не могли бы быть причислены к объектам регионального, местного значения (см. часть 2 статьи 13 ГрК Москвы). Второй шаг этой псевдоправовой технологии нелегитимен, поскольку нет возможности всем без исключения объектам быть объектами «со значением», то есть такими объектами, создание которых обеспечивается за счёт средств бюджета. Но здесь главное в том, чтобы намеренно производимые ошибки «работали на результат». А результат таков: упразднено ранее имевшееся административное беспокойство по поводу необходимости подготовки и принятия ПЗЗ, то есть утверждены как бы гарантии увековечивания системы незонирования.

3) создания псевдоправовых условий для быстрого и беспрепятственного изменения ПЗЗ — при их наличии[1].

Предопределено было быть тому, чтобы арсенал псевдоправовых средств защиты системы незонирования от системы зонирования последовательно расширялся и становился всё более и более изощрённым[2]. Такая целеустремлённость со стороны регионального законодателя и податливость со стороны федерального законодателя позволили системе незонирования достичь апогея[3].

9. Система незонирования развивается тем успешнее и выгоднее для её операторов, чем меньше она имеет обязывающих и сковывающих ограничений. Например, со стороны генерального плана. Поэтому отсутствие генерального плана (которое при определённых условиях может быть заменено номинальным наличием) для системы незонирования — благо[4]. Однако это не абсолютное благо, поскольку неподвластная контролю извне система незонирования нуждается в оправданиях перед обществом — должно быть что-то, что заставляло бы произносить слова «генеральный план», «системное управление», «учёт мнения населения» и прочие подобные словосочетания. Отсюда с неизбежностью вытекает, что проект генерального плана должен всегда иметься в наличии, но его не следует официально принимать как можно дольше, до того самого момента, когда оттягивать принятие генплана уже нет никакой возможности[5]. Этот последний момент предопределён федеральным законом о введении в действие ГрК РФ, согласно которому устанавливался последний срок для принятия ПЗЗ, а принятие ПЗЗ не могло состояться без предваряющего принятия генерального плана[6].

10. На определённом этапе развёртывания системы незонирования должна была возникнуть и потому возникла такая ситуация, когда был исчерпан-заполнен значительный массив пустот в «неупакованном» городе, притом что главным драйвером экономического развития продолжала оставаться строительная отрасль, которой необходимо было постоянно обеспечивать фронт

[1] *Речь идёт о псевдоправовой технологии упразднения относительных гарантий стабильности правового режима использования недвижимости, определённого ПЗЗ. Такое упразднение необходимо для утверждения системы незонирования — системы индивидуальных неформализованных и заранее не вырабатываемых, публично не предъявляемых решений. Технология состоит из двух шагов (см. ответ на вопрос 1.2.2): 1) сужается круг участников публичных слушаний до минимального количества; 2) продолжительность проведения публичных слушаний сокращается до минимально возможного срока — до одного месяца. Такая технология обеспечена новеллой — введением посредством Федерального закона от 20 марта 2011 года № 41-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части вопросов территориального планирования» (далее: № 41-ФЗ) соответствующего изменения в часть 14 статьи 31 ГрК РФ. Подробнее об этом см: https://urban.hse.ru/data/2016/12/29/1114675146/%D0%92%D0%BE%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%81%20%D0%BE%20%D0%9F%D0%97%D0%97%20%D0%9C%D0%BE%D1%81%D0%BA%D0%B2%D1%8B.pdf. Результат — утверждение принципов незонирования, ещё более усиливающееся в условиях, когда решения об изменениях ПЗЗ принимает не представительный, а исполнительный орган власти, согласно ещё одной новелле, введённой посредством Федерального закона от 14 ноября 2014 года № 307-ФЗ в статью 63 ГрК РФ в виде новой части 4.1 (см. ответ на вопрос 2.7).*

[2] *См., например, ответы на вопросы 1.2.6, 1.2.7, 1.3.1, 1.3.2.2, 1.4.3.*

[3] *См. ответы на вопросы 1.5.4, 1.5.5, 5.3, а также табл. 6.1 на с. 621.*

[4] *Обеспечить отсутствие генплана можно всячески оттягивая его принятие. Если не удаётся, то вносить в него изменения так часто, как хочется заинтересованным лицам, или посредством эксклюзивного законодательства сделать так, чтобы генплан существовал номинально и не мешал принятию произвольных административных решений (см. вопрос 2.3.6).*

[5] *См. вопрос 47 в кн.: Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. Комментарий...*

[6] *Речь идёт о части 1 статьи 4 Федерального закона от 29 декабря 2004 года № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса РФ», которой был установлен предельный срок для принятия ПЗЗ до 1 января 2010 года, а после многочисленных переносов была определена новая дата — 1 июля 2017 года.*

работ, то есть необходимо было иметь земельные участки под застройку[1]. Как обеспечить фронт работ для строительства в условиях, когда обеспечить его невозможно, но необходимо? Имеются три гипотетически возможных способа, и только один из них рациональный. Рассмотрим эти способы.

Способ первый — рациональный, но уже невозможный по причине упущенного времени, а также нежелания и неумения выстраивать системное управление. Согласно этому способу[2]:

- в масштабах того, что называется агломерацией, различные субъекты публичной власти организуют совместное территориальное планирование;
- по результатам такой совместной работы утверждаются скоординированные между собой документы территориального планирования — сбалансированные по объёмам существующей и планируемой застройки и мощностям инфраструктуры разных видов, характеристикам точек роста, пространственным и временны́м приоритетам реализации того, что совместно запланировано;
- сбалансированные показатели совместно подготовленных документов территориального планирования переводятся на язык правовых режимов использования земельных участков — градостроительных регламентов в составе ПЗЗ, учитывающих в том числе необходимость создания фронта работ для строительного комплекса.

Этот единственный рациональный способ был целенаправленно упразднён. Его реализация потребовала бы «невозможного» — заблаговременного отказа от системы незонирования и освоения технологий зонирования во взаимодействии с субъектами власти соседних юрисдикций[3].

Способ второй — псевдоправовой и потому рискованный. Цель этого специально изобретённого способа состояла в том, чтобы создать фронт для строительных работ на уже застроенных территориях. Для этого:

1) посредством генерального плана объявляются «территориями реорганизации» до ¾ площади застроенных территорий;

2) посредством регионального законодательства вводится норма, согласно которой на «территориях реорганизации» допускается резервирование земельных участков для размещения объектов регионального значения;

3) объекты указанного значения определены региональным актом так, что под это определение подпадает любой вид объектов, включая МКД, необязательно возводимые исключительно за счёт бюджетных средств;

4) умалчивается о том, что согласно ЗК РФ резервирование производится исключительно в целях изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд;

[1] *Очевидно, что в этой ситуации не оптимальность морфологического устройства города и качество его среды (то, что требует системного зонального подхода) должно определять развитие событий, но банальное наличие потребного количества мест приложения труда на стройках — неважно, где расположенных и какие строительные объекты производящих. Количество должно предопределять все иные соображения.*

[2] *Далее излагается общеизвестная схема так называемого агломерационного управления. См., например: Пузанов А.С., Трутнев Э.К., Марквард Э., Попов Р.А., Сафарова М.Д. Стратегическое планирование и градорегулирование на муниципальном уровне. М. : Дело, 2017 (далее: Пузанов А.С., Трутнев Э.К. и др. Стратегическое планирование...). Об управлении развитием агломераций см. также в: http://www.urbaneconomics.ru/sites/default/files/3997_import.pdf.*

[3] *См. ответы на вопросы 2.2.3.3, 2.3.1.*

5) результат таков: на широких застроенных пространствах как бы допускается изъятие любой недвижимости (включая МКД) для строительства после сноса на освобождённых местах любых объектов капитального строительства, включая новые МКД. То есть фронт строительных работ как бы обеспечен[1].

Этот способ был воплощён в генеральном плане, принятом в 2010 году. Через год «кричаще» противоречившие ЗК РФ нормы регионального законодательства были упразднены, а вместе с ними был упразднён и неправомерно созданный как бы фронт работ для строительства[2]. Поэтому задача осталась нерешённой, и потребовалось срочно изыскивать иной способ создания фронта работ для строительной отрасли.

Способ третий — нерациональный, эксклюзивный, зато «самый простой». Когда экстраординарная по своей неотложности задача не находит решения в заданных обстоятельствах, следует применить «самый простой» и радикальный способ — изменить обстоятельства[3]. Понятие «фронт работ» должно быть воспринято самым примитивным образом — как «кусок земли», который должен быть предоставлен для осуществления деятельности. Такое «простое решение» может быть только силовым. Сила в данном случае — это не что иное, как специальный закон, принятый не для всех, но для решения конкретной задачи в конкретном месте[4].

В чём же тогда нерациональность? Закономерное определяется среди прочего (а может быть, и прежде всего) законами морфологии устройства и функционирования урбанизированного пространства. Эти законы объективны, они «не взирают на лица». Поэтому их нарушение не останется без последствий[5], которые в предназначенное для этого время явят себя как минимум запоздавшим признанием того, что «простое решение» не работает так, как предполагалось поначалу.

11. Разблокирование «простым способом» тупиковой ситуации с фронтом работ для строительной отрасли должно было открыть новые горизонты для законотворческой работы. В том числе нацеленной на превращение системы незонирования в неприступную крепость для законодательных посягательств со стороны системы зонирования. Логике незонирования предопределено было развернуться в полную силу. Чего для этого не хватало в то время и что ещё требовалось выполнить на законодательном уровне? Две вещи: во-первых, принять региональный нормативный правовой акт незонирования, легализованный под прикрытием обложки градостроительного зонирования — под названием «правила землепользования и застройки»; во-вторых, вернуться на новом этапе законотворчества к решению ещё не до конца решённой проблемы обеспечения фронта работ строительным компаниям.

12. Принятию под видом ПЗЗ нормативного правового акта незонирования[1] предопределено было состояться по следующим причинам.

Бесконечно тянуть с непринятием ПЗЗ с некоторого момента стало невозможно[2]. Невозможно по той причине, что на тот момент пока ещё нельзя было номинально упразднить институт градостроительного зонирования. Это невозможно и поныне, поскольку не может не устанавливаться правовой режим использования земельных участков, определяемый градостроительными регламентами в составе ПЗЗ, а не может он не устанавливаться потому, что не может не быть прав собственности, аренды на земельные участки; а не может не быть таких прав, поскольку возможность их существования определена Конституцией РФ; а возможность упразднения соответствующих положений из Конституции РФ, как бы определяемая гипотетически со стороны защиты системы незонирования, ещё пока не выглядит убедительной... То есть, действительно, уже не было возможности обеспечивать непринятие ПЗЗ — необходимо было их принимать.

Предопределено было возникнуть следующей коллизии. С одной стороны, ПЗЗ надо было принимать; с другой — систему незонирования, которая пестовалась на протяжении всего постсоветского периода, нельзя было «сдавать» ради ПЗЗ, необходимо было сохранять незонирование (по логике субъектов, причастных к обеспечению функционирования системы незонирования). Как этой коллизии предопределено было разрешиться? Испытанным способом: посредством замещений, посредством создания псевдоправовых норм. Надо было сделать так, чтобы номинально были приняты ПЗЗ, а фактически был бы принят некий нормативный правовой акт, узаконивающий противоположную систему — систему незонирования. Очевидно, что гипотетически решить эту задачу можно только одним-единственным, а именно указанным выше способом, однако и эта гипотеза не может работать в полную силу по причине неотвратимого нарушения базовых норм двух федеральных законов — ЗК РФ и ГрК РФ[3]. Остаётся только надеяться, что этот объективный факт наличия противоречий не будет обнаружен, делать всё возможное для того, чтобы это никогда не случилось, а в противном случае — не стало бы предметом рассмотрения со стороны уполномоченных федеральных органов[4]. То есть — по аналогии — остаётся делать то, что уже неоднократно

[1] *См.: Трутнев Э.К. Доказательство того, что генеральный план Москвы противоречит федеральным законам и подлежит отмене в части «территорий реорганизации» // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2010. № 8 (107).*

[2] *См.: Он же. Новая Москва вне закона? // Проект Россия. 2013. № 67 (февраль-март). Нельзя не заметить некоторое идеологическое сходство данного способа с теми, что ныне закреплены в специальном законодательстве относительно реновации застроенных территорий. См.: https://urban.hse.ru/data/2017/08/14/1174402466/%D0%93%D1%80%D0%B0%D0%B4%D0%BE%D1%80%D0%B5%D0%B3%20%D0%B2%20%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B5%20%D0%BE%20%D1%80%D0%B5%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%B8%20(07%2008%2017).pdf.*

[3] *Следует отметить следующую закономерность: при отсутствии системности в управлении (при наличии псевдосистемы незонирования) периодически должны возникать экстраординарные по своей неотложности задачи, например задача по выходу из очередного тупика, в который завели именно действия, предопределённые несистемным управлением. См. ответ на вопрос 1.5.5.*

[4] *См. вопрос (41) «О правовых особенностях созданной посредством № 43-ФЗ эксклюзивной системы градорегулирования на территориях, присоединённых к городу Москве» в «Библиотеке ответов на вопросы о градостроительной деятельности»: http://www.urbaneconomics.ru/sites/default/files/3805_import.pdf.*

[5] *С осознанием последствий принимаемых решений в сфере градорегулирования всегда будут проблемы. Дело в том, что такие последствия являют себя не сразу, но по прошествии многих лет. Поэтому лица, некогда принимавшие решения, повлекшие негативные последствия, обычно не успевают за свою жизнь осознать как эти последствия, так и свою вину. Кроме того, последствия не воспринимаются как негативные новыми поколениями, поскольку это для них вообще не последствия, а всего лишь некая данность, исходные обстоятельства предстоящей жизни. Поэтому объективно существует нетривиальная проблема безнаказанности за принимаемые несистемные решения в сфере градорегулирования.*

[1] *См. ответ на вопрос 1.5.4.*

[2] *В рассматриваемом случае ПЗЗ были приняты по прошествии 20 лет после возвращения посредством федерального закона (ГрК РФ от 1998 года) в практику градорегулирования в России института градостроительного зонирования.*

[3] *См. ответы на вопросы 1.5.4, 1.5.5.*

[4] *См., например, ответ на вопрос 1.5.3.*

и без ощутимых негативных для региональной власти последствий делалось ранее[1].

13. Подстёгиваемая волей региональной власти инерция развёртывания системы незонирования неотвратимо должна была привести к достижению своего максимума. После принятия под видом ПЗЗ нормативного правового акта незонирования чего ещё может не хватать для достижения максимума?

Не хватает таких дополнительных процедурных инструментов, когда правовой режим использования любого земельного участка мог бы изменяться не посредством изменения ПЗЗ («хлопотной» процедуры, которая и так уже была упрощена до предела выхолащивания её смысла[2]), но посредством документации по планировке территории (ДПТ), а ещё лучше и вовсе без ДПТ. Такое намерение вполне логично в русле максимизации логики утверждения системы незонирования, но чрезмерно радикально в силу нелогичности процедуры с законодательной точки зрения. В таких случаях законодательный радикализм «нуждается» как минимум в оправдании практической необходимостью. Здесь должны были сойтись две линии — практическая и законотворческая.

Нужно было реанимировать тему обеспечения фронта строительных работ на застроенных территориях[3]. Её возобновление обусловливалось в некотором смысле объективными обстоятельствами. Дело в том, что ранее принятое решение об обеспечении фронта строительных работ на незастроенных периферийных территориях не было рациональным, поскольку оно таковым и не могло быть в силу морфологических законов устройства урбанизированных территорий[4]. Нерациональное решение не может не генерировать постоянные потери в виде непоступления ранее планировавшихся выгод от создания и реализации строительной продукции на удалённой периферии[5]. Неизбежное нарастание таких потерь не может не обнаружиться, не может не беспокоить и заставляет вернуться к остающемуся по-прежнему не решённым вопросу о фронте работ, приносящих гарантированную прибыль для строительной отрасли.

Поэтому предопределено было вернуться к идее обеспечения фронта строительных работ на застроенных территориях и задуматься об исправлении ошибок[6], явленных при первой неудачной попытке обеспечения региональным законодательством такого фронта работ[7]. По указанным объективным причинам предопределено было обеспечить создание соответствующего эксклюзивного закона[1] и внедрить в него соответствующее содержание, которое максимизирует систему незонирования, но одновременно с неизбежностью утверждает шлейф противоречий с федеральными законами — Земельным и Градостроительным кодексами РФ[2].

14. Заканчивается ли на этом развёртывание системы незонирования в постсоветской России? Можно было бы ответить утвердительно, если бы не наличие доказательств того, что вышеуказанные противоречия существуют[3]. Противоречия должны быть устранены. Как это сделать? Можно выдвинуть две гипотезы.

Первая гипотеза: узаконить систему незонирования на локальной территории посредством принятия ещё одного эксклюзивного федерального закона. Однако на пути создания такого закона встают непреодолимые сложности как в части выстраивания непротиворечивых формально-юридических норм, начиная с кардинального исправления Конституции РФ, так и в части предъявления весомых аргументов для принятия такой исключительной меры, особенно при попытке ответить на вопрос, кому и почему такое эксклюзивное законодательство должно быть выгодно.

Вторая гипотеза: привести региональную нормативную правовую базу в соответствие с нормами федеральных законов, предварительно упразднив из них противоречия, ранее созданные ради утверждения системы незонирования. Непреодолимых объективных препятствий на пути реализации этой гипотезы не возникает. Зато возникают препятствия субъективные, связанные с переходом от системы точечно-административного градостроительства, практиковавшейся многие десятилетия, к системе зонально-правового градорегулирования[4].

Логические предопределения для развёртывания в постсоветский период системы градостроительного зонирования — зонально-правового градорегулирования

Система градостроительного зонирования в России до сих пор могла быть развёрнута настолько полно, насколько антагонистическая ей система незонирования этому не препятствовала. Поскольку таких препятствий не могло не быть, то и система зонирования не могла развернуться в полную силу (в отличие от системы незонирования, развертывание которой привело в правовой тупик, из которого необходимо ныне выходить[5]). Основные логические предопределения для развёртывания системы градостроительного зонирования в постсоветский период состоят в следующем.

1. То, чему невозможно не быть согласно логике, обязательно вернётся даже после продолжительного отсутствия. Это утверждение справедливо и по отношению к институту градостроительного зонирования, который существовал в России вплоть до 1917 года, но был упразднён за ненадобностью и которому суждено было вновь войти в законодательство и практику со второй

[1] *По аналогии с ранее состоявшимися и оставшимися как бы незамеченными замещениями относительно: 1) неправомерного введения платности за изменение видов разрешённого использования недвижимости (см. ответ на вопрос 1.2.6); 2) введения института «разрешений на разрытие» (см. пункт 8 в ответе на данный вопрос 1.1.3); 3) отождествления всех без исключения объектов с объектами регионального значения (см. там же) и проч.*

[2] *См. ответ на вопрос 1.2.2.*

[3] *См. выше пункт 10, описание второго способа.*

[4] *См. там же, описание третьего способа.*

[5] *Такие потери предопределены объективными обстоятельствами: 1) дополнительными удельными расходами на создание инфраструктуры на каждую единицу строительной продукции, создаваемой на незастроенных периферийных территориях; 2) заранее предопределённым проигрышем в конкуренции со строительными фирмами, действующими в более выгодно расположенных местах периферии, уже обеспеченных ранее созданной транспортной и иной инфраструктурой; 3) неприменением процедурных схем взаимодействия органов власти соседних юрисдикций, основанного на зонировании, которое могло бы обеспечивать агломерационные эффекты для более активного развития сопряжённых территорий (см., в частности, вопрос 2.2.3.3).*

[6] *Ошибок в виде ранее явленных неудачных новелл относительно изъятия недвижимости на застроенных территориях, об исправлении таких ошибок путём обращения неправовых новелл в правовые посредством эксклюзивного законодательства.*

[7] *См. выше пункт 10, описание второго способа.*

[1] *См. ответ на вопрос 1.1.4.*

[2] *См., в частности, ответы на вопросы 1.1.4, 1.4.3.*

[3] *См. ответы на вопросы 1.1.4, 1.4.3, 1.5.4.*

[4] *См. ответ на вопрос 1.5.5.*

[5] *См. ответы на вопросы 1.5.4, 1.5.5, подраздел 6.1.*

половины 1990-х годов с тем, чтобы опять подвергнуться попыткам упразднения — не номинального (что оказалось невозможным), но фактического.

2. Возвращение института градостроительного зонирования в практику градорегулирования в России не могло быть одноразовым действием, такому возвращению предопределено было стать последовательным, состоящим из нескольких этапов процессом[1]:

1) возникновение, создание исходных условий для возвращения в законодательство и практику института градостроительного зонирования;

2) первые опыты реализации исходных законодательных условий — подготовка первых проектов правил землепользования и застройки, принятие первых ПЗЗ;

3) первое законодательное закрепление базовых принципов градостроительного зонирования в федеральном законе;

4) дальнейшее развёртывание на уровне федеральных законов положений о градостроительном зонировании;

5) развитие процесса подготовки и принятия ПЗЗ;

6) предопределённый период неиспользованных возможностей для развёртывания законодательного и методического обеспечения института градостроительного зонирования — развёртывание тормозящих и деструктивных воздействий со стороны системы незонирования на процесс законодательного и методического развёртывания института градостроительного зонирования.

3. Первый этап: возникновение, создание исходных условий для возвращения в законодательство и практику института градостроительного зонирования.

Три исходных условия необходимы для возникновения института градостроительного зонирования там, где его существование было прекращено на относительно непродолжительное по меркам истории время: 1) наличие недвижимости и субъектов прав на недвижимость (начиная с прав собственности на земельные участки)[2]; 2) наличие органов местного самоуправления с полномочиями регулировать застройку в границах территории их юрисдикции[3]; 3) отсутствие законодательного запрета на зональное (не точечное!) регулирование застройки путём установления прав использования недвижимости[4].

Все три условия возникли в России в начале 1990-х годов, а вместе с ними возникла неизбежность возвращения в законодательство и практику института градостроительного зонирования. С этого момента можно было вопрошать о том, как эта неизбежность будет воплощаться в реальные события. Но и их последовательность и содержание были предопределены в некоторых обозримых логических контурах.

4. Второй этап: первые опыты реализации исходных законодательных условий — подготовка первых проектов правил землепользования и застройки, принятие первых ПЗЗ.

Необходимость не могла не совпасть с потребностью. Потребностью, воспринимаемой органами государственной власти, выработать соответствующие

[1] *См., в частности, раздел 5.2 в кн.: Трутнев Э.К. (рук.). Градорегулирование : Основы...*
[2] *См. статьи 34–36 Конституции РФ.*
[3] *См. раздел 3.2 в кн.: Трутнев Э.К. (рук.). Градорегулирование : Основы...*
[4] *См. разделы 5.2.2–5.2.3 там же.*

правовые схемы градорегулирования и тем более потребностью, воспринимаемой органами местного самоуправления, решать текущие задачи и проблемы посредством применения соответствующих нормативных правовых актов. По этой причине должны были появиться и появились предложения о реформировании законодательства[1], проекты нормативных правовых актов — прообразы будущих ПЗЗ[2]. Этот этап логически закономерным образом завершился принятием первых в постсоветской России ПЗЗ[3], которые уже содержали в себе всё то, чему было предопределено быть включённым позже в федеральный закон (первый Градостроительный кодекс РФ от 1998 года), а именно:

1) описание процедурных норм градорегулирования;

2) описание градостроительных регламентов в составе: а) видов разрешённого использования недвижимости (основных, вспомогательных, условно разрешённых); б) предельных параметров строительства, реконструкции объектов; в) ограничений использования недвижимости, в том числе со стороны требований охраны объектов культурного наследия;

3) карта градостроительного зонирования с обозначением различных видов территориальных зон, к которым были приписаны соответствующие градостроительные регламенты (переадресуемые через территориальные зоны расположенным в этих зонах земельным участкам).

5. Третий этап: первое законодательное закрепление базовых принципов градостроительного зонирования в федеральном законе.

Третий этап был столь же неизбежным, как и предыдущие два. На этом этапе 7 мая 1998 года был принят первый федеральный закон, в котором было узаконено возвращение в законодательство и практику регулирования института градостроительного зонирования, — первый Градостроительный кодекс РФ. Особенности его также были предопределены и состояли в следующем:

1) логика развёртывания законодательства не допускала возможности увековечить ситуацию отсутствия правового режима использования земельных участков, такой режим должен был вводиться, а вводить его не было и нет никакого иного способа, как только посредством института градостроительного зонирования[4];

2) логика развёртывания законодательства не допускала на то время возможности упразднить альтернативную градостроительному зонированию систему незонирования, основанную на процедурах «предварительного согласования мест размещения объектов строительства», определяемых ЗК РФ[5];

[1] *См., например: Афанасьева Т., Трутнев Э., Якубович Е. Градостроительное законодательство России на пути реформ : Сравнительный анализ и концепция реформирования. М. : Международный институт развития правовой экономики, 1996.*
[2] *В частности, такие проекты подготавливались для таких городов, как Зеленоград (административный район Москвы), Старая Русса, Тверь, Иркутск, Выборг.*
[3] *Первые в постсоветской России правила землепользования и застройки были подготовлены с участием специалистов Института экономики города для Великого Новгорода и утверждены решением городской Думы от 19 декабря 1996 года № 36. См. об этом, в частности: Трутнев Э.К. (рук.). Правовое зонирование : Введение в проблемы градорегулирования в рыночных условиях. М. : Институт экономики города, 1999 (1-е изд.), 2002 (2-е изд.); Рынок недвижимости в России: анализ некоторых процессов реформирования : Аналитический доклад / под общ. ред. Э.К. Трутнева. М. : Институт экономики города, 2004.*
[4] *Для обозначения этого института в первом ГрК РФ использовалось иное словосочетание — «правовое зонирование», что представляется более правильным. В последующем оно было заменено на «территориальное зонирование» в ЗК РФ от 2001 года и на «градостроительное зонирование» в ГрК РФ от 2004 года.*
[5] *См. раздел 6.1 в кн.: Трутнев Э.К. (рук.). Градорегулирование : Основы...; ответ на вопрос 1.1.4.*

3) в силу предыдущих двух положений первый ГрК РФ был обречён на двойственность и неполноту (возможность применения двух альтернативных способов определения правового режима использования земельных участков превращала действия по подготовке и применению ПЗЗ в факультативные, необязательные занятия[1], эта двойственность не позволяла ГрК РФ быть полным в части упорядочения иных компонентов градорегулирования — введения формализованных процедур, упорядочения полномочий и предметов согласований, экспертиз соответствующих документов, выдачи разрешений и проч.[2]

Спрашивается, почему возвращение института градостроительного зонирования было обеспечено ГрК РФ, а не ЗК РФ. На то имеются объективные причины, которые понудили субъектов, участвовавших в написании этих законов, следовать несубъективной логике. Дело в том, что правовым режимом использования земельных участков регламентируется не столько настоящее, сколько будущее. Регламентирование будущего — это особый предмет и особые технологии, которые начинаются с территориального планирования. Объективно существует неразрывная связь между институтами территориального планирования и градостроительного зонирования[3]. Правовое и технологическое содержание этой неразрывной связи может быть предъявлено в необходимой и достаточной мере лишь в той области законодательного регулирования, которая относится к законодательству о градостроительной деятельности. Если же в порядке гипотезы проверить возможность первичного введения института градостроительного зонирования посредством не ГрК РФ, а ЗК РФ, то обнаружится не устранимый логикой содержательный пробел в Земельном кодексе, который и предопределил невозможность воплощения этой гипотезы в историческом событии. Предположительное первичное введение градостроительного (территориального) зонирования посредством ЗК РФ потребовало бы предъявить в последнем нормы об основаниях для такого зонирования — описание положений и процедур в отношении института территориального планирования либо ссылки на их наличие в другом федеральном законе — ГрК РФ, которого тогда ещё не было. Очевидно, что ссылки на нечто отсутствующее невозможны. Но и прямое описание указанных положений и процедур непосредственно в самом ЗК РФ также невозможно, поскольку они располагаются в той формальной области, которая не является предметом регулирования земельного законодательства. Проще говоря, в законодательстве, как и в логике, действует универсальное правило, согласно которому если А связано неразрывно с Б, то требуется указать на эту связь, обязательно сказав о наличии Б, а если нет возможности говорить о наличии Б, то нет смысла вообще приступать к разговору — говорить о наличии А.

Это значит, что первичное введение института градостроительного зонирования могло состояться только вместе с описанием института территориального планирования, а такое одновременное предъявление двух институтов может состояться только в рамках ГрК РФ[4].

[1] *Эти занятия в глазах большинства административных работников, особенно высокого ранга, в сравнении с системой незонирования проигрывали в части ущемления их полномочий и возможностей принятия неформализованных индивидуальных решений (см. ответы на вопросы 1.1.2, 1.1.4).*
[2] *Более подробно об этом см. раздел 5.2 в кн.: Трутнев Э.К. (рук.). Градорегулирование : Основы...*
[3] *См. ответ на вопрос 4.1, а также раздел 7 в кн.: Трутнев Э.К. (рук.). Градорегулирование : Основы...*
[4] *См. ответ на вопрос 1.5.1.*

6. Четвертый этап: дальнейшее развёртывание на уровне федеральных законов положений о градостроительном зонировании.

В логике и, соответственно, в хронологии событий четвёртому этапу невозможно было не случиться, поскольку введение на предшествующем этапе института градостроительного зонирования не могло быть полным — его следовало дополнить, для чего и потребовался следующий этап. Его содержание было предопределено не только содержанием предшествующего этапа, но и объективными особенностями того, что называется зонированием, а также особенностями соотношения областей регулирования земельного законодательства и законодательства о градостроительной деятельности в Российской Федерации. Перейдём к описанию этих особенностей.

Во-первых, уже было доказано, что зонирование в человеческой деятельности существует всегда. При этом предопределено быть зонированию двух видов: ***охранительно-отрицающему*** и ***конструктивно-утверждающему***. Между этими двумя видами зонирования в принципе не может быть чёткой разделительной линии, поскольку охранительное зонирование, применяемое ради сохранения чего-то, неизбежно вторгается в область того, от чего охраняется сохраняемое, — в область конструирующего зонирования, не имея внутри себя оправданий для такого вторжения-ограничения[1]. Ещё более очевидно неизбежное вторжение конструирующего зонирования в область охранительного зонирования — вторжение, оправдываемое потребностями развития ареалов обитания людей. Это значит, что объективно имеет место наложение друг на друга областей двух видов зонирования и, соответственно, сопряжение двух видов деятельности по выполнению этих двух видов зонирования, что приводит к неизбежному наложению друг на друга предметов законодательного регулирования таких видов деятельности.

Во-вторых, в силу неизбежного наложения предметов регулирования, после принятия первого ГрК РФ именно он как бы получил фактически исключительное право регулировать институт градостроительного зонирования. В силу наложения друг на друга двух областей регулирования должна была возникнуть ситуация, когда и для ЗК РФ была бы определена некоторая часть области регулирования института градостроительного (территориального) зонирования. Поскольку такая логическая необходимость существовала, то она и была воплощена в тексте нового ЗК РФ, принятого в 2001 году.

Некоторые важные положения в отношении градостроительного (территориального) зонирования были усилены и/или определены дополнительно в новом ЗК РФ, а именно:

1) подтверждено, что градостроительный регламент определяет основу правового режима использования земельных участков, расположенных в соответствующей территориальной зоне[2];

[1] *Такого рода оправдания лежат в области ценностей, а они порождаются не охраняемыми объектами, а представлениями о последних субъектов, их охраняющих.*
[2] *Норма пункта 2 статьи 85 ЗК 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».*

2) подтверждено, что градостроительный регламент является единым — одинаковым для всех земельных участков каждой территориальной зоны[1];

3) подтверждено, что каждый земельный участок может располагаться только в одной территориальной зоне[2];

4) введено положение об использовании недвижимости, не соответствующей градостроительному регламенту, — институт «несоответствующего использования»[3].

В силу того что первый ГрК РФ от 1998 года не мог полностью решить вопрос о регулировании института градостроительного (правового) зонирования, а новый ЗК РФ от 2001 года, продвинув далее правовое обеспечение этого института (территориального зонирования), не мог иметь своим формальным предметом целиком регулирование зонирования планирующего-конструирующего-позитивного (в отличие от зонирования непланирующего-охранительного-негативного) и потому не мог завершить такое регулирование, потребовалось принять второй ГрК РФ, который (помимо решения других задач) мог бы такое завершение осуществить[4].

Второй ГрК РФ был принят в конце 2004 года. Его основные дополнительные положения в отношении института градостроительного зонирования таковы:

- введение требования, согласно которому ОМС вменялось в обязанность подготовить и принять не позднее 1 января 2010 года ПЗЗ, при отсутствии которых после указанного срока устанавливался запрет на выдачу разрешений на строительство[5];
- введение развёрнутых процедурных норм относительно подготовки, обсуждения на публичных слушаниях, утверждения ПЗЗ и их применения[6].

Одно из главных достижений этого этапа состояло в том, что впервые были признаны обязательными действия по подготовке и принятию ПЗЗ и установлен для этого предельный срок. С точки зрения логики развёртывания законодательства главная недоработка заключалась в том, что не был установлен предельный срок для применения незонирования в виде процедур «предварительного согласования мест размещения объектов строительства». Это позволило продолжать ранее начатую необъявленную законодательную войну между системой зонирования и системой незонирования — зонально-правовым градорегулированием и точечно-административным градостроительством[7].

7. Пятый этап: дальнейшее развитие процесса подготовки и принятия ПЗЗ. Остановимся на особенностях данного этапа.

Во-первых, следует говорить не столько об этапе, сколько о процессе-этапе, который длился 20 лет (с 1996 года, когда были приняты первые в постсоветской России ПЗЗ, по 2017 год, когда был законодательно остановлен процесс откладывания предельных сроков для принятия ПЗЗ) и состоял из двух

[1] *Норма пункта 2 статьи 85 ЗК РФ: «Для земельных участков, расположенных в границах одной территориальной зоны, устанавливается единый градостроительный регламент».*
[2] *Там же: «Границы территориальных зон должны отвечать требованиям принадлежности каждого земельного участка только к одной зоне». См. также ответ на вопрос 3.4.*
[3] *См. пункт 4 статьи 85 ЗК РФ, а также ответ на вопрос 1.2.3.*
[4] *См. ответ на вопрос 1.5.1.*
[5] *См. раздел 5.2.6 в кн.: Трутнев Э.К. (рук.). Градорегулирование : Основы...*
[6] *См. раздел 13 там же.*
[7] *См. ответ на вопрос 1.1.4.*

подэтапов, приблизительно по 10 лет каждый. Первый подэтап (1996–2007 годы) — это период инициативной подготовки ПЗЗ согласно потребности, осознанной администрациями городов — городских округов и поселений. Второй подэтап (2008–2018 годы) — период внешнего административного понуждения к принятию ПЗЗ до наступления предельного срока, определённого федеральным законом (первоначально это был 2010 год, затем 2012 год и т.д., вплоть до 1 июля 2017 года[1]).

Во-вторых, на первом подэтапе предопределено было обнаружиться следующим особенностям, обусловленным одновременным наличием зонирования и незонирования и возможностью выбирать между ними:

- первоначально происходивший в инициативном порядке выбор в пользу зонирования (завершаемый принятием ПЗЗ) давал экономический эффект. Например, объём притока инвестиций в производственную сферу стал последовательно превышать соответствующие показатели для сопоставимых городов без ПЗЗ на 30–40%. При этом наличие ПЗЗ как документа, гарантирующего права инвесторов, обнаруживало себя статистически значимым фактором[2];
- в последующем не могла не обнаружиться административная склонность пренебрегать стабильностью ПЗЗ и изменять их так часто, как только у застройщиков возникало такое желание, несмотря даже на то, что при этом нарушалось сбалансированное развитие локальных территорий и города в целом[3];
- намеренно или нет, но ПЗЗ неизбежно выхолащивались — превращались в документ, прикрывающий факт искусственно созданной неустойчивости зонирования, равнозначной его фактическому отсутствию. В итоге «в режиме естественно текущего процесса» происходила дискредитация ПЗЗ, нарастал скепсис в отношении возможностей правового регулирования строительных процессов посредством института градостроительного зонирования. В некотором смысле можно было говорить о пирровой победе незонирования над зонированием.

В-третьих, второй подэтап характеризовался следующим:

- основным должен был стать фактор времени, точнее его нехватки или отсутствия, для того, чтобы к определённой законом дате утвердить ПЗЗ, поскольку после этой даты начинал действовать формальный запрет на выдачу разрешений на строительство[4];
- эта ситуации нехватки или отсутствия времени была как бы «естественной», предопределённой, поскольку: градостроительное зонирование долгое время было факультативным — необязательным; наличие альтернативы в

[1] *См.: Трутнев Э.К. Деструкция города строительством : К постановке неопознанной проблемы — исследовательской, законотворческой, управленческой // Городские исследования и практики. 2016. № 2. URL: https://usp.hse.ru/data/2017/01/09/1115438994/%D0%93%D0%B8%D0%9F_2016_02_small.pdf (далее: Трутнев Э.К. Деструкция города строительством).*
[2] *См.: Рынок недвижимости в России: анализ некоторых процессов реформирования : Аналитический доклад / под общ. ред. Э.К. Трутнева. М. : Институт экономики города, 2004.*
[3] *См. ответ на вопрос 1.2.1, а также: Трутнев Э.К. Сбалансированность города: правовые аспекты // Городской альманах. Вып. 6. М. : Институт экономики города, 2014. Статья перепечатана в 2015 году в журнале «Имущественные отношения в Российской Федерации», № 9 (168).*
[4] *О том, какие псевдоправовые технологии были изобретены, чтобы обходить этот запрет, см. ниже пункт 8, где говорится о «линии свёртывания института градостроительного зонирования».*

виде незонирования позволяло вообще не заботиться о подготовке и принятии ПЗЗ; принятие ПЗЗ могло состояться при наличии генерального плана[1], а значит, надо было подготавливать не один, а параллельно два документа; абсолютное большинство органов местного самоуправления не обладали необходимыми финансовыми средствами и квалифицированными кадрами, чтобы организовать процесс подготовки указанных документов, и вынуждены были дожидаться помощи со стороны субъектов РФ;

- большинство органов местного самоуправления не могли готовить ПЗЗ иначе, кроме как в авральном режиме. При таких условиях ПЗЗ обречены были стать документами невысокого качества. В данном случае вопросы качества имеют свои особенности. Дело в том, что ПЗЗ — это документ каждодневного применения, а значит, должностные лица должны понимать, как данный нормативный правовой акт устроен и действует. Такое понимание «не даруется сверху», но приобретается в процессе подготовки ПЗЗ самими должностными лицами, которые и будут применять этот акт. Однако подготовка ПЗЗ базировалась на нормах федерального законодательства о размещении государственных и муниципальных заказов, согласно которым действует не принцип совместной работы консультантов и должностных лиц, но нечто противоположное — армейский принцип «сдал — принял»[2].

Результаты пятого этапа были предопределены. Это невысокое качество ПЗЗ; отсутствие со стороны должностных лиц адекватного понимания того, в чём суть института градостроительного зонирования, как он должен применяться; «естественное» стремление заменить непривычное и непонятное зонирование привычным и понятным незонированием — точечным оперированием решений по поводу земельных участков и объектов. Это стремление превратить нечто деструктивное по своей сути в мнимо конструктивное важно было подкрепить как бы одобренными внешним авторитетом примерами, которые годились бы для воспроизведения-тиражирования[3].

8. Шестой этап: период неиспользованных возможностей для законодательного и методического обеспечения института градостроительного зонирования, а также тормозящих и деструктивных воздействий со стороны системы незонирования на процесс законодательного и методического развёртывания института градостроительного зонирования.

Можно считать, что этот этап начался со дня принятия в 2004 году второго ГрК РФ, длится по сей день и будет длиться ещё неопределённое время. На этом этапе применительно к собственно институту градостроительного зонирования процесс должен был идти и шел по двум линиям — линии развёртывания зонирования и линии свёртывания зонирования, то есть развёртывания антизонирования — незонирования.

[1] *В части 4 статьи 31 ГрК РФ имелась норма о возможности утверждении ПЗЗ в отношении части территории муниципалитета при отсутствии генерального плана. Однако эта норма не снимала неотвратимости запрета на выдачу разрешений на строительство на земельных участках, расположенных на иных частях территории, вне действия «частичных» ПЗЗ.*

[2] *В обсуждаемый период действовал федеральный закон, аналогичный в указанной части Федеральному закону от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».*

[3] *См. ответ на вопрос 1.5.4.*

Линия развёртывания градостроительного зонирования. Очевидно, что нормы ГрК РФ от 2004 года не могли поставить точку в развитии института градостроительного зонирования. Предопределено было, чтобы развёртывание некоторых положений этого института в содержательном отношении было продолжено. Главные задачи состояли в следующем:

1) развернуть институт условно разрешённых видов использования недвижимости так, чтобы увязать (сбалансировать и синхронизировать) увеличение объёмов застройки при осуществлении девелоперских проектов с пропорциональным изменением возможностей разного вида инфраструктуры[1];

2) развернуть институт «несоответствующего использования» так, чтобы законодательно определить необходимость увязывать методы массовой оценки недвижимости в целях налогообложения с требованиями учёта в них градостроительных регламентов будущего использования недвижимости ради содействия косвенными методами преобразованию пришедшей в упадок недвижимости, прежде всего на территориях, используемых в производственных целях, но планируемых к использованию в иных целях[2];

3)развернуть институт градостроительных регламентов в части определения возможностей по их гибкой унификации, увязанной с запретом отрывать виды разрешённого использования недвижимости от параметров земельных участков и объектов, на которых и в которых осуществляется соответствующее использование недвижимости[3];

4) развернуть институт отклонений от предельных параметров разрешённого строительства, реконструкции так, чтобы установить формализованные рамки для таких отклонений[4];

5) развернуть институт публичных слушаний так, чтобы увязать формализованные предметы обсуждений с формализованными предметами утверждения соответствующих документов, а также обязать органы власти предъявлять участникам публичных слушаний официальные заключения с формализованными доказательствами того, что проект соответствующего документа соответствует всем требованиям законодательства, включая законодательство о техническом регулировании, и что уполномоченный орган берёт на себя обеспеченную бюджетом ответственность в случаях причинения вреда, возникшего по причине несоблюдения этого соответствия[5].

Ни одна из указанных задач не была поставлена и, соответственно, не была выполнена, кроме третьей задачи, которая была неверно поставлена и, соответственно, неверно выполнена[6]. Отказ законодателей от постановки и решения задач по линии развёртывания института градостроительного зонирования был предопределён концентрацией на решении противоположных задач по свёртыванию этого института, или развёртыванию противоположного института — антизонирования/незонирования.

[1] *См. ответ на вопрос 1.2.4.*
[2] *См. ответ на вопрос 1.2.3.*
[3] *См. ответ на вопрос 1.5.3.*
[4] *См. ответ на вопрос 1.2.5.*
[5] *См. ответ на вопрос 1.3.6.*
[6] *См. ответ на вопрос 1.5.3.*

Линия свёртывания института градостроительного зонирования — развёртывания антизонирования/незонирования. Свёртывание градостроительного зонирования должно было осуществляться путём внесения изменений в ГрК РФ, иные законодательные акты РФ, а также посредством принятия соответствующих актов на региональном и местном уровнях. Перечислим далее основные деструктивные изменения в отношении института градостроительного зонирования.

Во-первых, законодательное утверждение возможности изъятия у органов местного самоуправления полномочий по распоряжению земельными участками, находящимися на неразграниченных землях в пределах муниципалитетов, использование этой возможности многими субъектами РФ[1].

Во-вторых, последовательное принятие нескольких изменений в Федеральный закон «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации», в результате чего неоднократно откладывался предельный срок принятия ПЗЗ (с 2010 по 2017 год), после которого при отсутствии ПЗЗ устанавливался запрет на выдачу разрешений на строительство (кроме линейных объектов транспортной и инженерно-технической инфраструктуры)[2].

В-третьих, нейтрализация законодательными способами требования о том, что после наступления установленного федеральным законом срока при отсутствии ПЗЗ разрешения на строительство не выдаются. Такая нейтрализация была осуществлена в два приёма: 1) введением в перечень исключений из требования о невыдаче разрешений на строительство дополнения в виде объектов федерального, регионального, местного значения; 2) таким определением в региональном законодательстве объектов регионального и местного значения, под которое противоправно подпадали практически все без исключения виды объектов[3].

В-четвертых, принятие таких изменений в ГрК РФ, согласно которым стало возможно свести зонирование к незонированию — предельно просто и быстро вносить изменения в ПЗЗ ради любых строительных проектов без учёта градостроительного контекста — фактически без учёта зонирования. А именно было указано, что публичные слушания об изменениях ПЗЗ в отношении какой-либо территориальной зоны проводятся применительно только к этой зоне, то есть официальными участниками публичных слушаний могут стать только правообладатели недвижимости, в соответствующей зоне расположенной, это значит, что права и интересы правообладателей рядом расположенной недвижимости могут не учитываться в силу формальных оснований (здесь налицо несоблюдение принципа, сформулированного как в ЗК РФ, так и в ГрК РФ[4]). Продолжительность таких публичных слушаний не может быть более одного месяца[1].

[1] *См. раздел 6.1 в кн.: Трутнев Э.К. (рук.). Градорегулирование : Основы...*
[2] *См.: Трутнев Э.К. Деструкция города строительством.*
[3] *См.: Там же.*
[4] *Не соблюдается норма пункта 2 статьи 85 ЗК РФ: «Правилами землепользования и застройки устанавливается градостроительный регламент для каждой территориальной зоны индивидуально, с учетом особенностей ее расположения и развития, а также возможности территориального сочетания различных видов использования земельных участков (жилого, общественно-делового, производственного, рекреационного и иных видов использования земельных участков)»; а также нормы части 1 статьи 34 ГрК РФ: «При подготовке правил землепользования и застройки границы территориальных зон устанавливаются с учетом: 1) возможности сочетания в пределах одной территориальной зоны различных видов существующего и планируемого использования земельных участков… 6) предотвращения возможности причинения вреда объектам капитального строительства, расположенным на смежных земельных участках».*

В-пятых, принятие таких изменений в федеральные законы, которые позволили создавать ситуации замещений-подмен. Например, единое-неделимое полномочие по подготовке-утверждению какого-либо документа неправомерно разделялось на два полномочия — на отдельное полномочие по подготовке ПЗЗ региональным органом власти и на отдельное полномочие ОМС по утверждению ПЗЗ, «спущенного им сверху». Кроме того, муниципальное полномочие утверждать ПЗЗ представительными органами местного самоуправления без их согласия, силовым образом (но как бы по закону) отбиралось от них, автоматически превращалось как бы в государственное полномочие, что давало как бы право высшему исполнительному органу региональной власти утверждать ПЗЗ помимо воли органов местного самоуправления[2].

В-шестых, деструктивное изменение определения понятия «градостроительный регламент», в которое, помимо необходимого в виде трёх компонентов (виды разрешённого использования недвижимости, предельные параметры разрешённого строительства и реконструкции, ограничения использования недвижимости), было дополнительно включено неправомерное и избыточное — нормативы градостроительного проектирования (применительно к территориям, предназначенным для комплексного и устойчивого развития)[3].

В-седьмых, деструктивное изменение ГрК РФ таким образом, что формально стало возможным принимать документацию по планировке территории, противоречащую ПЗЗ[4].

В-восьмых, создание прецедента незонирования под видом зонирования — под видом нормативного правового акта градостроительного зонирования принятие ПЗЗ, противоречащих правовым основам этого института, зафиксированным ЗК РФ и ГрК РФ, а именно тому, что в пределах территориальных зон устанавливается единый правовой режим для всех земельных участков и иных объектов недвижимости, в соответствующих территориальных зонах расположенных[5]. Здесь проявилось пренебрежительное отношение со стороны федеральных органов исполнительной власти к своим обязанностям в части проверки принимаемых субъектами РФ правовых актов на их соответствие федеральному законодательству — обязанностям, определённым пунктом 7.1 части 1 статьи 6 ГрК РФ[6].

В-девятых, укрепление неправомерного прецедента превращения незонирования в зонирование. С использованием положений, изложенных в пункте 8, посредством специально принятого эксклюзивного федерального закона была

[1] *См. часть 14 статьи 31 ГрК РФ.*
[2] *Об абсурдности такой ситуации см. ответ на вопрос 1.5.2, а также текст на сайте Института экономики города: http://www.urbaneconomics.ru/sites/default/files/4133_import.pdf.*
[3] *См.: Трутнев Э.К. Анализ закона о комплексном развитии территорий № 373-ФЗ // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2017. № 6, 7 (189, 190). URL: https://urban.hse.ru/data/2016/12/29/1114674201/%D0%B2%D0%BE%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%81%D1%8B%201,%202,%203.pdf (далее: Трутнев Э.К. Анализ закона...).*
[4] *См.: Там же.*
[5] *См. ответ на вопрос 1.5.4, а также текст на сайте Высшей школы урбанистики: https://urban.hse.ru/data/2016/12/29/1114675146/%D0%92%D0%BE%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%81%20%D0%BE%20%D0%9F%D0%97%D0%97%20%D0%9C%D0%BE%D1%81%D0%BA%D0%B2%D1%8B.pdf.*
[6] *См. ответ на вопрос 1.5.3.*

создана ситуация, когда правовой режим использования объектов недвижимости определяется не формализованными зональными предустановлениями ПЗЗ, а точечными, «по случаю» принимаемыми административными решениями — применительно к отдельным земельным участкам и без использования процедур публичных слушаний[1].

Последнее положение является логическим завершением всех предшествующих и свидетельствует о том, что ситуация оказалась вывернутой наизнанку: незонирование стало зонированием. Очевидно, что в псевдозаконодательном развёртывании системы незонирования достигнута точка апогея[2].

Резюме по результатам обсуждения вопроса 1.1.3

В постсоветской России неизбежно суждено было начаться и по сей день не окончиться необъявленному законодательному и административному противоборству между зонированием и незонированием — транслируемой из нерыночного и неправового прошлого системой точечно-административного градостроительства и стремящейся вернуться в практику после десятилетий изгнания системой зонально-правового градорегулирования.

На данный момент система незонирования одержала промежуточную победу над системой зонирования. Промежуточной она является по двум причинам.

Во-первых, окончательной она не может быть в принципе, поскольку основана на умолчаниях о противоречиях между соответствующими документами и федеральными законами. Открытое предъявление таких противоречий немедленно упраздняет и саму победу как мнимую. Во-вторых, после мнимой победы надо продолжать жить в роли победителя, а это невозможно — спокойное бытие системы незонирования непредставимо ни в каком разумном варианте, поскольку:

- упразднение противоречий равнозначно упразднению системы незонирования — возвращению к зонированию;
- сохранить противоречия можно только с помощью эксклюзивного законодательства, гипотетически как бы дающего право на исключение из правила в виде незонирования, а такое законодательство невозможно даже вообразить, оставаясь в рамках разумности, поскольку оно должно упразднить правовой режим использования земельных участков, являющийся неотвратимым следствием положений статей 34, 35 и 36 Конституции РФ[3], что опять-таки невозможно, если только не произойдут экстраординарные изменения в устройстве государства Российского.

[1] *О том, как такая возможность ныне обеспечена законодательно, см. в ответе на вопрос 1.1.4.*
[2] *См. ответы на вопросы 1.5.5, 1.3.2.2.*
[3] *Часть 1 статьи 34 Конституции РФ: «Каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности». Статья 36 Конституции РФ: «1. Граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю. 2. Владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц. 3. Условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона».*

Завоевавшая промежуточную мнимую победу система незонирования неизбежно оказалась в правовом тупике. Выйти из него можно либо упразднив краеугольные основы Конституции РФ ради окончательного возвращения в систему точечно-административного градостроительства социалистического толка, либо отказавшись от мнимой победы и вернувшись в систему зонально-правового градорегулирования, отторжение которой в России уже произошло 100 лет назад (в откровенном виде) и продолжается доныне (в неоткровенном виде)[1].

ВОПРОС (1.1.4) О ТЕХНОЛОГИЯХ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НЕЗОНИРОВАНИЯ — НОМИНАЛЬНОМ УПРАЗДНЕНИИ, НО ФАКТИЧЕСКОМ СОХРАНЕНИИ ТОЧЕЧНОГО НЕЗОНИРОВАНИЯ ПОСРЕДСТВОМ ПСЕВДОМОДЕРНИЗАЦИИ ФОРМАЛЬНО УТРАТИВШИХ СИЛУ НЕЗОНАЛЬНЫХ ПРОЦЕДУР «ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО СОГЛАСОВАНИЯ МЕСТ РАЗМЕЩЕНИЯ ОБЪЕКТОВ СТРОИТЕЛЬСТВА»

Незонирование начинается с принятия противоречащих федеральным законам ПЗЗ[2] и затем неизбежно развивается уже по своим внутренним логическим законам. Чтобы понять, как действуют эти законы саморазвёртывания первоначально совершённых ошибок, полезно сопоставить прошлые и нынешние процедуры незонирования. Раньше это были ставшие уже классическими процедуры «точечного зонирования»[3], которые формально действовали до 1 марта 2015 года (до вступления в силу соответствующих изменений ЗК РФ[4]) как процедуры «предварительного согласования мест размещения объектов строительства». Теперь это модернизированные процедуры «точечного зонирования», которые действуют на основании ПЗЗ, противоречащих федеральным законам[5], и специально принятого федерального закона[6].

Два вида процедур незонирования по ряду универсальных позиций сопоставлены в табл. 1.6.

[1] *Более подробно о том, как может развёртываться ситуация с незонированием, см. ответы на вопросы 1.5.4 и 1.5.5.*
[2] *См. ответ на вопрос 1.5.4 и текст на сайте Высшей школы урбанистики: https://urban.hse.ru/data/2016/12/29/1114675146/%D0%92%D0%BE%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%81%20%D0%BE%20%D0%9F%D0%97%D0%97%20%D0%9C%D0%BE%D1%81%D0%BA%D0%B2%D1%8B.pdf.*
[3] *Термин «точечное зонирование» применяется в данном тексте условно, поскольку он обозначает нечто как бы не существующее: зонирование— это определение контекста окружения, а точка — это отрицание такого контекста, отрицание зонирования, то есть «точечное зонирование» означает фактически отсутствующее (в терминах рациональности) зонирование — означает незонирование.*
[4] *Имеются в виду изменения, совершённые Федеральным законом от 23 июня 2014 года № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».*
[5] *Речь идёт о ПЗЗ, утверждённых Постановлением Правительства Москвы от 28 марта 2017 года № 120-ПП (с изм. от 3 ноября 2017 года) «Об утверждении правил землепользования и застройки города Москвы» (далее: Постановление № 120-ПП). Доказательства того, что эти правила противоречат федеральным законам, см. в ответе на вопрос 1.5.4.*
[6] *Федеральный закон от 1 июля 2017 года № 141-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О статусе столицы Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления особенностей регулирования отдельных правоотношений в целях реновации жилищного фонда в субъекте Российской Федерации — городе федерального значения Москве» (далее: № 141-ФЗ).*

Таблица 1.6

Сопоставление процедур незонирования — тех, что продолжительное время действовали, а теперь утратили силу, и тех, что продолжают действовать

Позиции сопоставления	Процедуры незонирования, или «точечного зонирования»	
	Процедуры незонирования, действовавшие до 1 марта 2015 года	**Процедуры незонирования, действующие согласно Федеральному закону от 1 июля 2017 года № 141-ФЗ**
1. Возможность применения процедур незонирования:		
• наличие незонирования по причине отсутствия ПЗЗ	+	
• наличие незонирования по причине наличия псевдо-ПЗЗ		+
2. Заказчики незонирования — лица, подающие заявки на «точечное зонирование»:		
• частные заинтересованные лица	+	
• уполномоченные структуры, действующие от имени власти		+
3. Необходимость иметь права на земельный участок для получения разрешения на строительство	+ Такими правами необходимо было обладать. Но приблизительно до середины 2000-х годов мог использоваться следующий порядок: • указанные права могли существовать в виде прав краткосрочной аренды продолжительностью не более одного года. Регистрации таких прав не требовалось; • истекающие права могли продлеваться каждый год, а вместе с таким продлением могли изменяться и границы находящегося в краткосрочной аренде земельного участка;	— Отсутствие необходимости иметь права на земельный участок для получения разрешения на строительство определяется специальной нормой эксклюзивного закона, смысл которой сводится к следующему: • до образования земельного участка допускается выдача градостроительного плана земельного; участка, подлежащего образованию, • при этом для выдачи разрешения на строительство не требуется предоставлять правоустанавливающие документы на земельный участок;

Позиции сопоставления	Процедуры незонирования, или «точечного зонирования»	
	Процедуры незонирования, действовавшие до 1 марта 2015 года	**Процедуры незонирования, действующие согласно Федеральному закону от 1 июля 2017 года № 141-ФЗ**
	• наличие субъектов с краткосрочными правами аренды давало администрации возможность реагировать на меняющиеся обстоятельства: менять арендаторов, условия аренды, в том числе в отношении «доли города», и проч.*	• к заявлению о выдаче разрешения на строительство прикладывается утверждённая схема расположения земельного участка на кадастровом плане территории (СРЗУ)**
4. Требование об образовании земельного участка посредством системной организации окружающей территории — посредством документации по планировке территории	— Отсутствие такого требования «компенсируется» возможностью подготавливать документ, не ориентированный на системную организацию окружающей территории, — акт предварительного согласования места размещения объекта строительства	— Отсутствие такого требования «компенсируется» возможностью подготавливать документ, не ориентированный на системную организацию окружающей территории, — схему расположения земельного участка на кадастровой карте территории
5. Документы, посредством которых определяются на территориях, застроенных МКД, следующие позиции:		
• границы земельных участков	Акт предварительного согласования места размещения объекта строительства	Одно из двух: или СРЗУ (в соответствующих случаях), или документация по планировке территории (в соответствующих случаях)
• назначение и параметры объекта строительства	Акт предварительного согласования места размещения объекта строительства	Одно из двух: или СРЗУ (в соответствующих случаях), или документация по планировке территории (в соответствующих случаях)

Продолжение таблицы 1П4

Позиции сопоставления	Процедуры незонирования, или «точечного зонирования»	
	Процедуры незонирования, действовавшие до 1 марта 2015 года	**Процедуры незонирования, действующие согласно Федеральному закону от 1 июля 2017 года № 141-ФЗ**
6. Требование о правах на земельный участок для выдачи разрешения на ввод в эксплуатацию построенного на земельном участке объекта со всеми вытекающими из этого требования следствиями	+ Наличие такого требования определяет: • необходимость окончательно закрепить границы земельного участка перед вводом построенного объекта в эксплуатацию; • высокую вероятность конфликтов с жителями, поскольку с момента начала строительства границы земельного участка могли неоднократно изменяться в сторону увеличения вслед за увеличением разрешаемых параметров объекта	— Упразднение такого требования, наряду с первоначальным упразднением аналогичного требования для получения разрешения на строительство, обеспечено статьей 7.2 № 141-ФЗ и определяет следующее: • посредством СРЗУ создаётся уникальная ситуация, когда застройщиком является лицо, не обладающее правами на земельный участок, на котором производится строительство; • СРЗУ является основанием для выдачи разрешения на строительство и в последующем на ввод в эксплуатацию построенного объекта, в частности МКД; • разрешение на ввод в эксплуатацию построенного объекта является основанием для оформления права собственности квартир их приобретателями, вместе с этим правом возникает право общей долевой собственности на земельный участок построенного МКД — земельный участок, который так и остаётся необразованным, недооформленным внесением сведений о его границах в Единый государственный реестр недвижимости (ЕГРН);

Позиции сопоставления	Процедуры незонирования, или «точечного зонирования»	
	Процедуры незонирования, действовавшие до 1 марта 2015 года	**Процедуры незонирования, действующие согласно Федеральному закону от 1 июля 2017 года № 141-ФЗ**
		• у собственников квартир во вновь построенном МКД не возникает обязанности завершить то, чего не сделал псевдозастройщик, — дооформить земельный участок МКД; • создаётся ситуация фактически намеренного увековечивания и преумножения планировочной неопределённости и хаотизации города, возрастает степень его «неупакованности». Кроме этого, создаётся возможность принятия решения о комплексном устойчивом развитии территории (в том числе и по причине возможных конфликтных ситуаций), за которым последует решение об изъятии любой недвижимости (включая квартиры в МКД) «для муниципальных нужд в целях развития территории»***

Продолжение таблицы 1П4

Позиции сопоставления	Процедуры незонирования, или «точечного зонирования»	
	Процедуры незонирования, действовавшие до 1 марта 2015 года	**Процедуры незонирования, действующие согласно Федеральному закону от 1 июля 2017 года № 141-ФЗ**
7. Возникающие в системе незонирования особенности содержания и правового статуса: • акта предварительного согласования места размещения объекта строительства; • схемы земельного участка на кадастровой карте территории; • ДПТ; • ПЗЗ	Акт предварительного согласования места размещения объекта строительства — это документ: • одновременно определяющий и границы земельного участка, и правовой режим его использования; • определяющий правовой режим фактически «замороженным-неизменным» на весь будущий период существования объекта (поскольку не содержит формализованных рамок для выбора правообладателями различных проявлений такого режима)	СРЗУ (в контексте новелл эксклюзивного законодательства) является документом, дающим право начать строительство без права владения земельным участком, который остаётся недообразованным в юридическом смысле не только вплоть до выдачи разрешения на ввод объекта в эксплуатацию, но и после выдачи такого разрешения (см. позицию 6 в данной таблице). ДПТ (в контексте новелл эксклюзивного законодательства) является документом, посредством которого: • определяется правовой режим и земельного участка, и расположенного на нём объекта в «замороженном-неизменном» виде на весь будущий период существования объекта (поскольку ДПТ не содержит формализованных рамок для выбора правообладателями различных проявлений такого режима); • как бы вносятся изменения в ПЗЗ и фактически упраздняется правовой смысл ПЗЗ как документа: а) позволяющего выбирать в некоторых пределах виды использования и параметры объекта в период его существования, то есть документа, не приемлющего «замороженный регламент»;

Позиции сопоставления	Процедуры незонирования, или «точечного зонирования»	
	Процедуры незонирования, действовавшие до 1 марта 2015 года	**Процедуры незонирования, действующие согласно Федеральному закону от 1 июля 2017 года № 141-ФЗ**
		б) содержащего единый градостроительный регламент как область возможностей правового выбора применительно ко всем объектам недвижимости территориальных зон. Значит, ДПТ (в контексте новелл эксклюзивного законодательства) используется как инструмент для упразднения градостроительного зонирования — превращения его в незонирование****

** Вот эта сложно сформулированная норма статьи 7.2 № 141-ФЗ в её полном изложении с выделенными нами новеллами: «В случае, если в целях реализации решений о реновации земельный участок образуется из земельных участков, которые находятся в собственности города Москвы или государственная собственность на которые не разграничена, и (или) из земельных участков, занятых многоквартирными домами, включенными в решения о реновации, и его границы не пересекаются с границами земельных участков, поставленных на государственный кадастровый учет и находящихся в федеральной либо частной собственности, **до образования такого земельного участка** в соответствии с земельным законодательством на основании утвержденных правил землепользования и застройки, проекта планировки территории и схемы расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории **допускаются выдача градостроительного плана земельного участка, подлежащего образованию** в целях реализации проекта планировки территории, выполнение инженерных изысканий, подготовка проектной документации для строительства, реконструкции объекта капитального строительства, проведение государственной экспертизы проектной документации и (или) результатов инженерных изысканий, выдача разрешения на строительство объекта капитального строительства, строительство, реконструкция объекта капитального строительства. **В данном случае предоставление правоустанавливающих документов на земельный участок для выдачи разрешения** на строительство объекта капитального строительства не требуется. К заявлению о выдаче разрешения на строительство прикладывается утвержденная схема расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории». Этой же статьёй определяется, что также не требуются правоустанавливающие документы на земельный участок для получения разрешения на ввод построенного объекта в эксплуатацию.*

*** См.: Правовое зонирование: опыт разработки «правил землепользования и застройки» в городах России / под ред. Высоковского А.А. и Валлетты У. М. : Русская панорама, 1999; а также ответ на вопрос 48 в кн.: Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. Комментарий...*

**** Требуемые для реализации такой возможности правовые основания создаются следующей нормой статьи 7.2 закона «О статусе столицы Российской Федерации», введённой посредством № 141-ФЗ: «Для реализации решений о реновации документация по планировке территории может быть утверждена… в отношении территорий, в границах которой в соответствии с правилами землепользования и застройки города Москвы… предусматривается осуществление деятельности по ее комплексному и устойчивому развитию…».*

***** См. ответ на вопрос 1.4.3.*

При сопоставлении процедур незонирования (или, иначе, процедур «точечного зонирования»), как утративших силу, так и ныне действующих благодаря эксклюзивному законодательству, обнаружилось следующее.

1. Модернизированные процедуры имеют своим первоисточником процедуры формально упразднённые и фактически реанимируют их, причем «незональность» этих процедур проявляется с большей силой. Это выражается, например, в стремлении предоставить право строить без приобретения прав на земельные участки, а также в небрежении к системной организации территории, которая (организация) должна предшествовать строительству.

2. Модернизированные процедуры ещё в большей степени, чем формально упразднённые, являются процедурами незонирования, поскольку упразднённые процедуры существовали наряду с процедурами зонирования, а модернизированные и ныне внедряемые процедуры нацелены на упразднение процедур зонирования — они упраздняют институт градостроительного зонирования фактически, не имея возможности упразднить его номинально — по закону.

3. Если имеет место номинальное сохранение зонирования при невозможности упразднить его по закону, то его нынешнее фактическое, но временное упразднение происходит в виде умолчаний, противоречий и подмен. Так, градостроительные регламенты как область свободного выбора согласно обстоятельствам меняющейся жизни подменяются понуждением к отказу от выбора ради принятия однозначных предписаний, замороженных в неизменном виде на будущие времена, возникших в случайных обстоятельства как случайные представления о случайной застройке[1].

При рассмотрении данного вопроса (1.1.4) появляется важное несубъективное утверждение, а именно: правовое градорегулирование — это допущение свободы выбора для всех из формализованной области возможного, а административное градостроительство — это понуждение всех и каждого в индивидуальном порядке к принятию без выбора узкооднозначного как мнимо оптимального.

ВОПРОС (1.1.5) О СОПОСТАВЛЕНИИ РОССИЙСКОЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ МОДЕЛИ ЗОНИРОВАНИЯ С ЗАРУБЕЖНЫМИ МОДЕЛЯМИ

Лучше всего этот вопрос обсуждать с помощью табл. 1П7, чтобы после её заполнения получить возможность сформулировать основные выводы о происходящем в области зонирования в России в сопоставлении с некоторыми зарубежными странами.

Анализ таблицы позволяет сделать следующие выводы.

1. Сопоставление российской законодательной модели зонирования с иными моделями свидетельствует об универсальности принципов зонирования и неупразднимости этого института в условиях рыночной экономики.

[1] *См. ответы на вопросы 1.4.3, 1.4.4.*

2. У российской законодательной модели зонирования и моделей зонирования некоторых зарубежных стран имеются общие черты:

- в некоторых случаях обязательно двухуровневое зонирование — на уровне предшествующего планирования и на уровне последующего регламентирования правовых режимов использования недвижимости (Франция, Германия);
- действие документов зонирования второго уровня распространяется на всю территорию муниципальных образований (США);
- имеется возможность вносить изменения в нормативные правовые акты зонирования — например, в форме предложений к документам по планировке локальной территории (Великобритания, Германия);
- имеется возможность обеспечить полноту состава градостроительных регламентов непосредственно в местных нормативных правовых актах (США);
- имеется положение о необходимости унификации в определённых пределах (нетотально) градостроительных регламентов (США, Великобритания, Франция, Германия).

3. Есть и отличия:

- отсутствует формализация первого уровня зонирования — функционального зонирования генерального плана[1];
- формализация второго уровня зонирования является «закрытой» и представлена классификацией видов разрешённого использования недвижимости — отдельно от неотрывных от них параметров земельных участков и объектов, на которых и в которых соответствующие виды использования практикуются[2];
- не установлена и не используется реально существующая связь между правовыми режимами использования земельных участков в виде градостроительных регламентов, ориентированных на будущее использование недвижимости, и методами массовой оценки недвижимости в целях её налогообложения[3].

4. В целом можно сказать, что российская модель зонирования обладает хорошим внутренним потенциалом для дальнейшего развёртывания, но при условии, что удастся преодолеть законодательные препятствия со стороны системы незонирования[4].

ВОПРОСЫ (1.2) ОТНОСИТЕЛЬНО ПРЕДСКАЗУЕМОСТИ ЗОНАЛЬНО-ПРАВОВОГО ГРАДОРЕГУЛИРОВАНИЯ И НЕПРЕДСКАЗУЕМОСТИ ТОЧЕЧНО-АДМИНИСТРАТИВНОГО ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВА

В данную группу включены:

- вопрос (1.2.1) о предсказуемости и непредсказуемости, устойчивости и изменчивости прав использования недвижимости;

[1] *См. ответ на вопрос 1.4.1.*
[2] *См. ответ на вопрос 1.5.3.*
[3] *См. ответ на вопрос 1.2.3.*
[4] *См. ответы на вопросы 1.1.3, 1.1.4, 1.5.2–1.5.5.*

- вопрос (1.2.2) о процедурах внесения точечных изменений в правила землепользования и застройки;
- вопрос (1.2.3) об институте «несоответствующего использования»;
- вопрос (1.2.4) о возможностях института условно разрешённых видов использования земельных участков;
- вопрос (1.2.5) об институте отклонений от предельных параметров разрешённого строительства;
- вопрос (1.2.6) о созданном региональным законодательством неправомерном прецеденте взимания платы за изменение видов разрешённого использования земельных участков;
- вопрос (1.2.7) о том, какому органу местной власти — представительному или исполнительному — должны принадлежать полномочия по утверждению правил землепользования и застройки и внесению в них изменений.

ВОПРОС (1.2.1) О ПРЕДСКАЗУЕМОСТИ И НЕПРЕДСКАЗУЕМОСТИ, УСТОЙЧИВОСТИ И ИЗМЕНЧИВОСТИ ПРАВ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ НЕДВИЖИМОСТИ

Право существует для всех. Поскольку для всех, то оно не может быть точечным. Право — это контекст окружения, право — это равенство прав соседствующих друг с другом субъектов. Значит, признание права требует признания зонирования и неприятия точечного подхода к градорегулированию. Если же происходит наоборот, то право фактически отвергается, а за него выдаётся нечто, что правом не является. Право обладает потенциалом самозащиты. Поэтому несубъективным будет такое утверждение: если практика противоречит праву, то тем хуже для практики, поскольку рано или поздно такое противоречие даст о себе знать неотвратимыми негативными последствиями и потребует сложившуюся практику изменить[1].

Как проявляет себя логика права в отношении его устойчивости и изменчивости применительно к использованию недвижимости в городе?

Если право использования недвижимости определено, то невозможна иная трактовка объективно существующих смыслов, кроме следующей: 1) право формализовано, а значит, понимаемо всеми субъектами одинаковым образом; 2) право через некую территориальную зону предписано одинаковым образом каждому земельному участку, там расположенному; 3) право определяет, что́ можно делать на таких земельных участках ныне (с момента установления формализованного права) и впредь — в неопределённо далёком будущем[2].

Почему речь должна идти о будущем, не ограниченном предельным сроком? Потому, что именно этого требует логика права. Вот как она проявляет себя. Предположим, что коллективный субъект (посредством органа власти, представляющего всё население города), определяя права, установил предельный срок их действия. Такое предполагаемое определение имплицитно

[1] *См. ответы на вопросы 1.1.3, 1.1.4, 1.3.2.2, 1.5.2–1.5.5.*
[2] *До тех пор, пока оно не будет изменено в том же законом определённом порядке, в каком оно было определено первоначально.*

содержит в себе, помимо знания предельного срока, также и другое знание, а именно что по истечении этого срока право не обратится в ничто, но будет преобразовано в иное право, какое — пока неизвестно. Получается нечто неразумное: зачем устанавливать предельный срок, если не знать, что за ним последует? Более разумной представляется противоположная позиция: когда появится знание о том, как следует изменить ранее установленное право, тогда и можно будет определить некий срок «на шкале бесконечности», а если такое знание-намерение не появится, то, значит, нет и потребности в изменении ранее установленного права, которое, соответственно, будет продолжать действовать. Проще говоря, невозможно устанавливать право в отношении недвижимости иначе, как только «отныне и впредь» — без предельного срока действия.

Отсутствие такого срока есть гарантия устойчивости зональным способом установленных прав использования недвижимости. Однако очевидно, что нельзя обойтись и без того, чтобы они могли изменяться по мере необходимости. Очевидно также, что между устойчивостью и изменчивостью прав в отношении недвижимости должен существовать баланс. Чтобы разобраться во всём этом, потребуется отдельно рассмотреть технологии и инструменты обеспечения устойчивости и изменчивости прав использования недвижимости.

Обеспечение необходимой устойчивости прав использования недвижимости

Права обращены в будущее. Поэтому должны существовать и действительно существуют технологии определения будущего. Это технологии планирования, понимаемые в широком смысле. Они универсальны и состоят из двух этапов. Если пользоваться терминологией законодательства Российской Федерации, то это, во-первых, стратегическое, территориальное планирование[1] и, во-вторых, градостроительное (территориальное) зонирование. Устойчивость прав являет себя устойчивостью-неизменностью существующих прав и устойчивостью-неизменностью прав, запланированных в отношении будущей застройки. Поскольку рассмотрению связи между двумя технологическими уровнями определения будущего посвящён специальный вопрос[2], то здесь мы рассмотрим, какими «собственными» правовыми инструментами обладает институт градостроительного зонирования для обеспечения устойчивости-неизменности прав использования недвижимости.

В перечень таких инструментов следует включить:

1) обеспечение устойчивости-неизменности существующих прав использования недвижимости, а также восстановление нарушенной застройки:

- установление градостроительных регламентов для соответствующих территориальных зон («зон сохраняемого землепользования»), показатели

[1] *Даже если территориальное планирование не определяется законом, то в содержательном отношении оно не может быть упразднено и всегда представлено в виде некоторых обоснований при принятии документов градостроительного зонирования. См. ответ на вопрос 1.1.5, а также раздел 2.*
[2] *См. ответ на вопрос 1.4.1.*

которых почти тождественны или близки к характеристикам и параметрам существующих объектов недвижимости[1];

- для сохранения характеристик существующей застройки минимизация использования процедур, позволяющих применять условно разрешённые виды использования недвижимости и отклонения от предельных параметров, установленных градостроительными регламентами;
- в случае утраты элементов застройки вдоль линии улиц использование института «несоответствующего использования»[2];

2) обеспечение устойчивости-неизменности прав, запланированных в отношении будущей застройки: сдерживание процесса чрезмерно частого и неоправданного внесения точечных изменений в ПЗЗ путём закрепления в правилах положений об особенностях принятия решений в случаях, определённых частью 14 статьи 31 ГрК РФ[3].

Обеспечение устойчивости-неизменности прав в отношении недвижимости прямо зависит от того, какой орган власти — представительный или исполнительный — принимает решение об утверждении ПЗЗ и внесении в них изменений[4].

Обеспечение необходимой изменчивости прав использования недвижимости

В перечень пригодных для этой цели действий следует включить применение:

- института «несоответствующего использования»[5];
- процедур условно разрешённых видов использования недвижимости и процедур отклонений от предельных параметров объектов строительства, реконструкции[6];
- процедур внесения изменений в ПЗЗ[7].

Необходимо, как уже говорилось, соблюдать разумный баланс между обеспечением устойчивости и изменчивости прав использования недвижимости. Такой баланс может быть достигнут только в результате понимания того, как действуют и должны применяться технологии правового градорегулирования — особого искусства косвенного воздействия на процессы строительства в выверенном направлении развития города.

[1] *Применительно к соответствующей территориальной зоне (где есть намерение сохранить застройку в неизменном виде) в качестве универсальных для этой зоны устанавливаются максимальные параметры (этажность, процент застройки и т.д.), соответствующие фактическим параметрам самого малого по этажности объекта, самого наименее плотно застроенного земельного участка в пределах территориальной зоны. В зависимости от конкретных обстоятельств локальных мест и иных целей регулирования (например, в целях «подтягивания западающих объектов», когда наряду с желаемым сохраняется существующая застройка) максимальные значения параметров могут также устанавливаться по-другому — «чуть больше минимального значения» или «чуть ближе к среднему значению». Всем иным объектам (которые являются более значительными по отношению к наименьшим объектам) по закону присваивается правовой статус объектов и земельных участков, не соответствующих градостроительным регламентам ПЗЗ. Согласно ЗК РФ и ГрК РФ в отношении таких несоответствующих объектов не могут увеличиваться параметры, то есть застройка «замораживается» — устанавливаются правовые гарантии ее неизменности (см. ответ на вопрос 1.2.3). Более подробно о правовом регулировании в отношении «территориальных зон сохраняемого землепользования» см.: https://urban.hse.ru/data/2016/12/29/1114675146/%D0%92%D0%BE%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%81%20%D0%BE%20%D0%9F%D0%97%D0%97%20%D0%9C%D0%BE%D1%81%D0%BA%D0%B2%D1%8B.pdf. См. также ответ на вопрос 1.5.5.*

[2] *См. ответ на вопрос 1.2.3.*

[3] *См. ответ на вопрос 1.2.2.*

[4] *См. ответы на вопросы 1.2.7, 1.5.2.*

[5] *См. ответ на вопрос 1.2.3.*

[6] *См. ответы на вопросы 1.2.4, 1.2.5.*

[7] *С учётом правильного ответа на вопрос 1.2.2 относительно частоты и оправданности таких изменений.*

ВОПРОС (1.2.2) О ПРОЦЕДУРАХ ВНЕСЕНИЯ ТОЧЕЧНЫХ ИЗМЕНЕНИЙ В ПРАВИЛА ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ЗАСТРОЙКИ

Вопрос обеспечения устойчивости-изменчивости прав использования недвижимости следует продумать с точки зрения предназначения законодательства. В чём состоит такое предназначение?

Очевидно, в том, что закон не может и не должен решать проблемы практики непосредственно, но может и должен предоставить необходимый и достаточный набор правовых инструментов, комбинированное (в разных случаях разное) использование которых давало бы возможность предотвращать появление таких проблем, а также решать их все без исключения. Что касается необходимого и достаточного набора правовых инструментов, то он характеризуется как количеством последних, так и их качеством. Здесь остановимся на качестве правового инструмента (неважно какого — любого). Что это такое?

Закон — это то, что опирается на несубъективную логику. Но помимо несубъективной логики, существуют интересы разных субъектов, подчас диаметрально противоположные. Значит, неизбежно возникает задача обеспечить некий баланс прав и интересов. Ясно, что не существует объективной формулы определения такого баланса. Значит, должны быть выработаны правовые технологии его достижения. По некотором размышлении становится ясно, что эта процедурная технология должна быть двухэтапной. На первом этапе посредством федерального закона должны определяться правовые инструменты — так, чтобы они «не подыгрывали» какой-либо стороне баланса, призванного выравнивать разнонаправленные права и интересы, то есть заведомо не допускали бы очевидных и иных проявлений несправедливости. На втором этапе нормы закона применяются таким образом, чтобы: а) справедливо определённый законом правовой инструмент уже не допускал бы очевидной и иной несправедливости при его использовании на практике; б) конкретная область компромиссного (справедливого) решения определялась бы в результате выполнения определённых процедурных требований, установленных как федеральным законом, так и нормами муниципальных нормативных правовых актов, развёртывающими, детализирующими его положения.

Сформулированные требования к первому этапу фактически являются критериями для оценки федерального законодательства в соответствующей части. В порядке методического примера выполним такую оценку в отношении того, как обеспечивается устойчивость/изменчивость прав использования недвижимости в ГрК РФ. Следующие последовательные положения ведут нас к результату оценки.

1. В 2011 году посредством принятия № 41-ФЗ в ГрК РФ была введена в часть 14 статьи 31 следующая новелла: «В случае подготовки изменений в правила землепользования и застройки в части внесения изменений в градостро-

ительный регламент, установленный для конкретной территориальной зоны, публичные слушания по внесению изменений в правила землепользования и застройки проводятся в границах территориальной зоны, для которой установлен такой градостроительный регламент. В этих случаях срок проведения публичных слушаний не может быть более чем один месяц».

2. Пункт 2 статьи 85 ЗК РФ содержит следующую норму: «Правилами землепользования и застройки устанавливается градостроительный регламент для каждой территориальной зоны индивидуально, с учетом особенностей... возможности территориального сочетания различных видов использования земельных участков...». Близкая по смыслу норма содержится в пункте 3 части 1 статьи 30 ГрК РФ: «Правила землепользования и застройки разрабатываются в целях... обеспечения прав и законных интересов физических и юридических лиц, в том числе правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства...».

3. При сопоставлении части 14 статьи 31 ГрК РФ с двумя другими нормами обнаруживается, что она им противоречит в следующем отношении. Приемлемость территориального сочетания разных видов использования земельных участков (не противоречащая требованию ЗК РФ и требованию пункта 3 части 1 статьи 30 ГрК РФ) не может быть обеспечена в принципе, если рассматривать ситуацию только в границах одной территориальной зоны, а не в масштабе соседствующих зон[1].

4. Очевидно, что внедрённая в часть 14 статьи 31 ГрК РФ новелла не выдерживает проверки на соответствие требованиям логики и критерию справедливости законодательства, поскольку в данном случае она играет на стороне только одной группы заинтересованных лиц, игнорируя права и интересы или не уделяя должного внимания правам и интересам других групп — правообладателей недвижимости, смежно расположенной с территориями, в отношении которых планируются изменения градостроительных регламентов.

5. Показательно, что нарушение логики в одной норме закона обнаруживает противоречия этой нормы иным нормам закона. Это значит, что если закон выстроен без нарушений логики и справедливо, то внедрение в него с подобными нарушениями становится либо невозможным, либо затруднительным по причине очевидности таких нарушений. В некотором смысле закон сам себя защищает от искажений присущей ему логики.

6. Для снятия указанного противоречия необходимо внести изменения в часть 14 статьи 31 ГрК РФ, указав, что полномочными участниками публичных слушаний являются также правообладатели недвижимости, расположенной в сопряжённых территориальных зонах, и что продолжительность публичных слушаний должна составлять не менее некоторого срока, отвечающего требованиям разумности и справедливости (такой минимальный

[1] *Данный вывод является самоочевидным, его можно проиллюстрировать на следующем примере: правообладатели производственной недвижимости желают расширить объём деятельности, сопряженной с выбросами вредных веществ в атмосферу. Это желание может реализовываться формально без участия правообладателей жилой недвижимости, расположенной в смежных территориальных зонах. Очевидно, что норма закона, допускающая такое рассмотрение — часть 14 статьи 31 ГрК РФ, не может быть расценена как справедливая.*

срок должен быть установлен в самом законе, однако, представляется, он должен быть более одного месяца).

Есть ли возможность на местном уровне исправить несправедливую ситуацию до того, как будет осознана необходимость изменений и они будут внесены в федеральный закон? Такая возможность существует, и реализовать её можно следующим образом:

1) в процедурную часть ПЗЗ применительно к рассматриваемому случаю вводится норма, согласно которой инициаторы внесения предложений по изменению ПЗЗ должны представить в обосновывающих такие предложения материалах доказательства того, что предлагаемые изменения не противоречат требованиям пункта 2 статьи 85 ЗК РФ, пункта 3 части 1 статьи 30 ГрК РФ;

2) уполномоченный орган подготавливает заключение, подтверждающее соответствие поступивших предложений законодательству, включая отсутствие противоречий пункту 2 статьи 85 ЗК РФ, пункту 3 части 1 статьи 30 ГрК РФ, и обеспечивает публикацию такого заключения;

3) до принятия официального решения о проведении публичных слушаний проводятся обсуждения предложений с правообладателями недвижимости, расположенной в территориальных зонах, граничащих с территориальной зоной, в отношении которой предлагается изменить градостроительные регламенты;

4) на публичные слушания допускаются также лица, являющиеся правообладателями недвижимости, расположенной в смежных территориальных зонах (указанная возможность имеется, поскольку норма части 14 статьи 31 ГрК РФ не может рассматриваться как прямой запрет на такое участие);

5) положительное решение о внесении изменений в ПЗЗ может приниматься только в случае выполнения всех четырёх вышеуказанных условий.

Таким образом, действия противоречивых, нерациональных, несправедливых норм федеральных законов в определённых случаях могут корректироваться на местном уровне в обратную сторону — в сторону непротиворечивости, рациональности и справедливости. К сожалению, такого рода корректировки не всегда можно выполнить. Это значит, что новеллы в части правового обеспечения градорегулирования должны всегда быть предметом пристрастного анализа заинтересованных и просвещённых правообладателей недвижимости и их представителей.

ВОПРОС (1.2.3) ОБ ИНСТИТУТЕ «НЕСООТВЕТСТВУЮЩЕГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ»

В силу логики в системе градостроительного зонирования предопределено существовать институту «несоответствующего использования», поскольку зонирование — это реакция со стороны будущего на прошлое, а также на существующее ныне. Такая конструктивная реакция должна проявляться среди прочего в блокировании вхождения в будущее негативного прошлого и настоящего. Это блокирование с точки зрения его технологии: а) не должно быть «репрессивным» по отношению к состоявшимся фактам прошлого и настоящего; б) должно «замораживать» дальнейшее развёртывание негативного; в) должно побуждать правообладателей недвижимости к самосто-

ятельным действиям по упразднению негативного ради последовательного продвижения в ясное будущее, которое является таковым по причине его формализации с помощью соответствующих определений и параметров градостроительного зонирования.

Этим и обусловлена необходимость-неизбежность института «несоответствующего использования», обладающего вполне определённой идеологией. Суть её в том, что преодолевать негативное предлагается с помощью способов косвенного воздействия. Не прямыми указаниями-приказами власть заставляет правообладателей недвижимости изменять ситуацию с застройкой к лучшему, но созданием таких правовых условий для их деятельности, которые вынуждают их как бы по собственному выбору и с выгодой для себя делать только то, что улучшает ситуацию для всех.

Предопределено было также, чтобы институт «несоответствующего использования», являясь необходимым-неизбежным в системе зонирования, практически не применялся при подготовке ПЗЗ в городах постсоветской России. Причины этой предопределённости очевидны: 1) после многих десятилетий господства в системе управления прямых указаний-приказов должностным лицам почти невозможно смириться с необходимостью дать управляемым властью субъектам право принимать решения самостоятельно, без прямого участия власти, хотя и в предустановленных ею рамках; 2) допустить право выбора — значит признать, что власть принимает систему зонирования, но долгие годы это не было обязательным ни формально, ни фактически, поэтому лучше было «повременить» — не принимать зонирование, а вместе с ним и его неотъемлемый компонент — институт «несоответствующего использования».

То, чему предопределено быть, то и происходит. Посмотрим, в какой юридической форме был явлен нам институт «несоответствующего использования» и какие коллизии должны были случиться и случились в связи с этим на практике.

Правовые институты градорегулирования существуют объективно. Поэтому они имеют свойство логически саморазвёртываться практически без воздействия со стороны предубежденных против них субъектов. Это положение подтверждается результатами изучения института, называемого «несоответствующим использованием». Для начала приведём некоторые нормы федеральных законов — ЗК РФ и ГрК РФ.

Часть 4 статьи 85 ЗК РФ гласит:

«Земельный участок и прочно связанные с ним объекты недвижимости не соответствуют установленному градостроительному регламенту территориальных зон в случае, если:

виды их использования не входят в перечень видов разрешенного использования;

их размеры не соответствуют предельным значениям, установленным градостроительным регламентом.

Указанные земельные участки и прочно связанные с ними объекты недвижимости могут использоваться без установления срока приведения их в соответствие с градостроительным регламентом, за исключением случаев, если их использование опасно для жизни и здоровья людей, окружающей среды, памятников истории и культуры.

В случаях, если использование не соответствующих градостроительному регламенту земельных участков и прочно связанных с ними объектов недвижимости опасно для жизни или здоровья человека, для окружающей среды, объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), в соответствии с федеральными законами может быть наложен запрет на использование таких объектов.

Реконструкция существующих объектов недвижимости, а также строительство новых объектов недвижимости, прочно связанных с указанными земельными участками, могут осуществляться только в соответствии с установленными градостроительными регламентами».

Нормы аналогичного содержания имеются в частях 8–10 статьи 36 ГрК РФ:

«8. Земельные участки или объекты капитального строительства, виды разрешенного использования, предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры и предельные параметры которых не соответствуют градостроительному регламенту, могут использоваться без установления срока приведения их в соответствие с градостроительным регламентом, за исключением случаев, если использование таких земельных участков и объектов капитального строительства опасно для жизни или здоровья человека, для окружающей среды, объектов культурного наследия.

9. Реконструкция указанных в части 8 настоящей статьи объектов капитального строительства может осуществляться только путем приведения таких объектов в соответствие с градостроительным регламентом или путем уменьшения их несоответствия предельным параметрам разрешенного строительства, реконструкции. Изменение видов разрешенного использования указанных земельных участков и объектов капитального строительства может осуществляться путем приведения их в соответствие с видами разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства, установленными градостроительным регламентом.

10. В случае, если использование указанных в части 8 настоящей статьи земельных участков и объектов капитального строительства продолжается и опасно для жизни или здоровья человека, для окружающей среды, объектов культурного наследия, в соответствии с федеральными законами может быть наложен запрет на использование таких земельных участков и объектов».

Смысл этих норм понятен: посредством института «несоответствующего использования» содействовать развёртыванию процессов преобразования городских застроенных территорий в нужном направлении, определённом ПЗЗ. Например, содействовать преобразованию пришедших в упадок, запущенных земельных участков, объектов в составе производственных территорий в многофункциональные центры бизнеса, торговли, финансовой деятельности, проживания временного и постоянного и проч.

Алгоритм саморазвёртывания этого «института преобразований» также достаточно ясен, поскольку обусловлен логикой:

- с принятием ПЗЗ правообладатели земельных участков с недоиспользованным инвестиционно-экономическим потенциалом получают гарантированные права реализовать этот потенциал в полной мере в результате фиксации этих прав в соответствующих градостроительных регламентах;

- ранее практиковавшаяся деятельность на запущенных земельных участках не прекращается, не запрещается — может продолжаться, но уже без увеличения её масштабов и интенсивности. Поэтому в указанном отношении институт «несоответствующего использования» фактически является правовым гарантом неухудшения качества городской среды[1];
- неизбежно возникает разница между стоимостью недвижимости до и после принятия ПЗЗ, что порождает у разных субъектов экономическую мотивацию осуществлять в направлении, предопределённом ПЗЗ, преобразования, сулящие прибыль. Это может быть выгодная продажа возросшей в стоимости недвижимости; самостоятельно осуществляемое правообладателями перебазирование производственной недвижимости на более удалённые и менее дорогие, зато более значительные по площади земельные участки, что позволяет модернизировать производство; передача в залог возросшей в стоимости недвижимости, использование полученного финансирования на осуществление преобразований и проч.;
- эти квазиестественные экономические процессы, которые инициируются правовыми гарантиями ПЗЗ, могут идти быстрее в результате дополнительных инициирующих воздействий: а) стимулирующего налогообложения недвижимости; б) принятия норм законодательства, содействующих консолидации земельных участков и объединению их правообладателей для совместного осуществления преобразований; в) подготовки и реализации соответствующих программ по взаимодействию власти с частным бизнесом[2].

Казалось бы, институт «несоответствующего использования» мог бы стать импульсом-подспорьем в обеспечении правовых условий для содействия преобразованиям российских городов. Однако этого не происходило на протяжении длительного времени, не происходит и доныне. Почему? Есть нечто непонятное, в чём надо разобраться.

Во-первых, существует норма федерального закона, которая на первый взгляд упраздняет возможность применения института «несоответствующего использования». Это часть 1 статьи 8.8 Кодекса РФ об административных правонарушениях: «Использование земельного участка не по целевому назначению в соответствии с его принадлежностью к той или иной категории земель и (или) разрешенным использованием... влечет наложение административного штрафа...»[3]. Анализ данной нормы в соотношении с приведёнными выше нормами ЗК РФ и ГрК РФ обнаруживает ошибочность этого мнения, которое может возникнуть «на первый взгляд».

1. Согласно ЗК РФ и ГрК РФ факт несоответствия градостроительному регламенту возникает в тех случаях, когда некоторые виды земельных участков не входят в перечень видов разрешённого использования, установленный градостроительным регламентом, и когда размеры объектов не соответствуют значениям, установленным градостроительным регламентом.

[1] *См.: Афанасьева Т., Трутнев Э., Якубович Е. Градостроительное законодательство России на пути реформ : Сравнительный анализ и концепция реформирования. М. : Международный институт развития правовой экономики, 1996.*

[2] *См. ответ на вопрос 4.3.3, а также: Трутнев Э.К., Полиди Т.Д., Байкова Т.К., Игуменов Е.В. Экономические и градостроительные аспекты городского редевелопмента // Городской альманах. Вып. 7. М. : Институт экономики города, 2017.*

[3] *Эта норма существует с 2001 года, а в указанной редакции — с 4 июля 2016 года.*

2. Текущим разрешённым использованием земельного участка является то, которое зафиксировано в документах государственной регистрации прав на объекты недвижимости. В рассматриваемой ситуации речь идёт о той регистрации, которая состоялась до принятия ПЗЗ. Таким образом, в контексте указанных обстоятельств разрешённым использованием того или иного земельного участка является использование, которое может быть: а) зафиксировано в документах государственной регистрации и входит в перечень видов, установленный градостроительным регламентом; б) зафиксировано в документах государственной регистрации и не входит в перечень видов, установленный градостроительным регламентом, то есть является не соответствующим градостроительному регламенту.

3. В обоих случаях (а других случаев быть не может) земельные участки используются в соответствии с зафиксированными в документах государственной регистрации видами разрешённого использования (то есть нет места использованию не в соответствии с разрешённым использованием). По совокупности вышеуказанных положений следует однозначно заключить, что действие части 1 статьи 8.8 Кодекса РФ об административных правонарушениях не распространяется на земельные участки, которые согласно ЗК РФ и ГрК РФ не соответствуют градостроительному регламенту. То есть со стороны Кодекса РФ об административных правонарушениях не установлены «наказания» в виде штрафных санкций за применение института «несоответствующего использования»[1].

Во-вторых, в силу указанного и иных обстоятельств сложилась ситуация, когда институт «несоответствующего использования» стал неправомерно восприниматься не способом преобразований городских территорий, а «наказанием» для правообладателей недвижимости. Не желая «наказывать» последних, разработчики ПЗЗ и администрации — заказчики подготовки ПЗЗ вообще отказались от использования института «несоответствующего использования», а вместе с этим фактически отказались побуждать частных владельцев недвижимости к преобразованиям в городе на общее благо. Вместо этого в ПЗЗ стало воплощаться желание узаконить все виды объектов, которые когда-либо появлялись на той или иной территории. Возникла относительно универсальная ситуация, особенности которой можно охарактеризовать тремя примерами.

Пример первый. Большой город, срединная его часть, квартальная застройка. Реконструируем логику разработчиков ПЗЗ.

В результате использования в течение нескольких десятилетий несистемных незональных процедур предварительного согласования мест размещения объектов строительства[2] в пределах кварталов образовались причудливые сочетания, хаотические смеси из того, что не подлежит локальному смешению внутри ограниченных территорий кварталов, а именно такие сочетания, как: многоквартирные дома, резко отличающие-

[1] *Приведённое доказательство однозначно «закрывает вопрос». В порядке комментария можно предложить посмотреть на ситуацию и с другой стороны. Фраза из части 4 статьи 85 ЗК РФ о том, что соответствующие объекты недвижимости «могут использоваться без установления срока приведения их в соответствие с градостроительным регламентом», не допускает такого толкования, что даваемое ЗК РФ право якобы должно быть выкуплено выплатой соответствующего штрафа, что противоречило бы и общей логике, и логике права, то есть недопустимо.*

[2] *См. ответ на вопрос 1.1.4.*

ся друг от друга по этажности, перемешанные с индивидуальными жилыми домами, офисными и торговыми зданиями, салонами по продаже автомобилей, пунктами сбора вторичного сырья, местами выполнения услуг, называемых «шиномонтаж», мойкой и стоянками автомобилей, образовательными заведениями, детскими садами и др.

В ПЗЗ исходно поставлена задача «никого не обидеть» — узаконить все существующие виды использования недвижимости, невзирая на их локальную несовместимость (неважно, кем поставлена задача: заказчиком — разработчикам либо разработчики сами себе ее поставили), то есть исходно отторгнута необходимость применения института «несоответствующего использования» (по незнанию, непониманию, иным причинам). Из этого неотвратимо вытекает следующее.

1. Виды разрешённого использования недвижимости (ВРИН) должны быть дифференцированы на две главные группы — основные и условно разрешённые; все остальные, уже практикуемые на локальной территории, должны стать вспомогательными к основным или условно разрешённым. Таким образом, не должно остаться ни одного практикуемого ВРИН, который не был бы упомянут в том или ином виде в ПЗЗ, то есть все без исключения ныне имеющиеся на территории ВРИН легализуются, в силу чего как бы отпадает необходимость в использовании на практике института «несоответствующего использования».

2. Условно разрешёнными ВРИН должны стать такие, в отношении которых могут возникнуть сомнения в части их размещения в непосредственном соседстве, например, с многоквартирными домами, индивидуальными жилыми домами, детскими садами. Очевидно, что такие сомнения могут возникнуть в отношении таких ВРИН, как «шиномонтаж», места мойки автомобилей, салоны продажи автомобилей, пункты сбора вторичного сырья и проч. То есть, в рассматриваемой логике подготовки ПЗЗ, условно разрешёнными ВРИН должны стать виды деятельности, осуществляемые в указанных объектах.

3. Условно разрешённые ВРИН должны быть узаконены, поскольку, следуя логике ГрК РФ, это те виды, которые в настоящий момент отсутствуют и в отношении которых испрашивается разрешение на то, чтобы они состоялись в непосредственном будущем. Кроме того, в рассматриваемом случае мы имеем дело с уже существующими условно разрешёнными ВРИН, то есть это не те ВРИН, которые определены ГрК РФ, а значит, и разрешения не нужно испрашивать, и публичные слушания не нужно проводить (кроме случаев, когда, например, возникает желание на месте пункта сбора вторичного сырья создать салон по продаже автомобилей).

4. После того как в пределах кварталов состоялось узаконение всего несочетаемого в части ВРИН, возникает вопрос, как быть с предельными параметрами разрешённого строительства, реконструкции. Поскольку действует установка на «легализацию всего, даже несовместимого», то эта проблема в рамках принятой логики должна решаться следующим образом:

- должно быть минимизировано количество параметров, лучше всего до двух: предельная этажность, но предъявленная к разным видам объектов в пределах территориальной зоны (фактически должно быть допущено противоречие с нормой пункта 2 статьи 85 ЗК РФ, утверждающей принцип единого градостроительного регламента[1], то есть произойдет отрицание зонирования, о чем, разумеется, никто не пожелает знать); минимальные отступы объектов от границ земельных участков, но этот параметр «легко упраздняется» посредством ссылки на технические регламенты безопасности, содержащиеся в соответствующих сводах правил;
- по принципиальным соображениям не должны устанавливаться предельные размеры земельных участков — ни минимальные, ни максимальные. Поскольку фактически узаконены все возможные виды объектов, то, соответственно, не должны устанавливаться и препятствия для их размещения в виде ограничений размеров земельных участков внутри кварталов. То есть квартал как некое морфологическое градостроительное целое не должен предъявляться как ценность, подлежащая сохранению регламентациями зонирования.

Каков же итог зонирования, проведённого без применения института «несоответствующего использования»? Хаос в застройке легализован, равно как и его воспроизведение в будущем, то есть легализовано беспрепятственное продолжение деструктивной застройки. Под видом зонирования фактически выполнено незонирование, неизбежные деструктивные последствия которого будут обращены не на совершённые ошибки, связанные с непониманием законов градорегулирования, но на институт градостроительного зонирования как таковой.

Пример второй. Имеется крупный город, его срединная часть, производственная территория с обветшавшими, морально устаревшими объектами, удобная транспортная связь с центром, «напрашиваются» преобразования застройки. Имеется ряд почти тождественных состояний, предложений: 1) существующее положение; 2) генеральный план; 3) правила землепользования и застройки. Это значит, что документы градостроительного проектирования не создают правовых условий для косвенного побуждения и понуждения частных правообладателей к действиям по преобразованию производственной территории и ПЗЗ не включает институт «несоответствующего использования» применительно к производственной территории.

Почему документы градостроительного проектирования являются пассивными в отношении производственной территории — «не видят будущего»? Одна из главных причин — неприменение института «несоответствующего использования», что неизбежно приводит к «замораживанию» существующей ситуации[2].

Следствия пассивности документов градостроительного проектирования:

- нет правовых гарантий в ПЗЗ — нет экономических мотиваций — нет инвестиций — нет преобразований. Территория на многие годы вперёд обрекается на пребывание в «замороженном» состоянии;
- квазиестественные экономические процессы, которые могли бы инициироваться правовыми гарантиями зонирования, замещаются стремлением администрации «в ручном режиме» привлекать внимание инвесторов к производственной территории;

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

[2] *Здесь мы не будем останавливаться на этих причинах, см. ответы на вопросы 1.4.1, 1.4.2.*

- инвесторы в ответ на активные приглашения администрации вкладывать в преобразование территории демонстрируют индифферентность, которая объясняется отсутствием правовых гарантий — последние не могут возникнуть никаким иным образом, как только посредством ПЗЗ, содержащих положения о «несоответствующем использовании»;
- долгое пребывание территории в «замороженном» состоянии испытывает административное терпение и понуждает в конце концов к инициированию специального «силового» федерального закона, с помощью которого можно как бы перепрыгнуть через упущенное время незонирования посредством применения «силовых приёмов», связанных с принудительным изъятием недвижимости ради преобразования территорий. Подобные законы плохо сообразуются с задачами развития застроенных территорий за счёт частных инвестиций и не могут не отражаться негативно на развитии институтов правового градорегулирования[1].

Пример третий. О том, как неприменение института «несоответствующего использования» блокирует возможности по воздействию на процессы восстановления нарушенной застройки. Опишем проблемную ситуацию. В городах имеются улицы, которые лишились присущих им прежде вида и характера, — по разным причинам были утрачены ранее обрамлявшие эти улицы здания, и в результате образовались «пустоты». Эти «пустоты» разрушают целостное восприятие улицы, она перестает быть уютной и комфортной для людей.

Такую проблему можно и нужно решать с применением правовых механизмов, которые могли бы последовательно воздействовать на заполнение образовавшихся «пустот» объектами, обращёнными на улицу. Для этого предлагается вводить в состав градостроительного регламента дополнительный параметр: минимальная, максимальная длина или доля длины фронтальной (обращённой на улицу) границы земельного участка, вдоль которой располагается объект капитального строительства (на определённом удалении от этой границы и с соответствующими параметрами по высоте и проч.): N метров или N процентов (при регламентированной минимальной, максимальной длине фронтальной стороны земельного участка, а также минимальной и максимальной этажности указанных объектов). При наличии такого параметра определённые земельные участки становятся «не соответствующими градостроительному регламенту», а когда у застройщиков возникает необходимость в строительстве новых зданий либо в реконструкции старых, то возникает и обязанность по заполнению-восстановлению нарушенного фронта улиц.

При рассмотрениии данного вопроса (1.2.3) обнаружились некоторые закономерности. Незонирование возникает не только по причине необоснованного отторжения зонирования, но и по причине неполноты использования правовых инструментов последнего[2]. Такая неполнота зонирования влечёт за собой «необязательную необходимость» создавать искусственные замещения, суррогатные схемы, которые в совокупности выхолащивают зонирование, превращают его в незонирование, что запускает негативные процессы в отношении системы правового градорегулирования в целом.

[1] *См. ответ на вопрос 4.3.3, а также: Трутнев Э.К. Анализ закона...*
[2] *См. также по этому поводу ответы на вопросы 1.3.3, 3.3.3.*

ВОПРОС (1.2.4) О ВОЗМОЖНОСТЯХ ИНСТИТУТА УСЛОВНО РАЗРЕШЁННЫХ ВИДОВ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ

При разборе предшествующего вопроса уже упоминались условно разрешённые виды использования недвижимости. Теперь же подробно поговорим о том, зачем этот определяемый статьёй 39 ГрК РФ институт нужен, как он применяется и как может и должен работать в полную силу. Само название рассматриваемого института указывает на некие условия. Что это значит?

Зонирование — это область равенства прав. Очевидно, что такое равенство не может быть абсолютным: город не может довольствоваться исключительно равенством, город — это также и разнообразие. И равенство и разнообразие существуют в определённом контексте, то есть в некоторых рамках. Какие правовые способы сочетания зонального равенства с незональным разнообразием существуют? Полный перечень таких способов регулирования выглядит следующим образом:

1) дифференциация территориальных зон по их морфологии, функциональному наполнению, размеру, особенностям соотнесённости друг с другом;

2) включение в территориальные зоны подзон — частей территориальных зон, в пределах которых земельные участки отличаются по предельным параметрам разрешённого строительства от земельных участков, расположенных в иных частях территориальных зон, притом что в пределах территориальных зон действуют одинаковые для подзон наборы видов разрешённого использования недвижимости;

3) использование института отклонений от предельных параметров разрешённого строительства в соответствующих случаях[1];

4) использование института условно разрешённых видов использования недвижимости (УРВ ИН).

Оправданна ли необходимость института УРВ ИН? Оправданна по следующим причинам. Наряду с относительным равенством располагаемых в пределах территориальных зон земельных участков существует многообразие их различий на уровне локального окружения (например, в части удалённости от различных объектов: улицы, детского сада, других зданий различного вида, автостоянки, парка и т.д.). Избежать таких различий нельзя, следовательно необходимо их учитывать, а значит, необходим институт УРВ ИН.

Теперь относительно содержания самих условий. Какие виды условий определяет ГрК РФ? Ныне это только одно процедурное условие: чтобы получить разрешение на условно разрешённый вид использования (если он специального поименован в ПЗЗ), необходимо провести публичные слушания и учесть их результаты. Собственно, о содержании самих условий в их пространственно-физическом проявлении ничего не говорится.

Как содержательные условия должны быть определены в ГрК РФ? На наш взгляд, двумя способами.

Способ первый — уточнение состава обосновывающих материалов, а также решений, подлежащих соблюдению:

[1] *Об этом см. ответ на вопрос 1.2.5.*

- должно подготавливаться заключение уполномоченного органа на каждое заявление о предоставлении разрешения на УРВ ИН;
- в заключении уполномоченного органа должно быть указано, какие конкретно условия следует выполнить. Например, если речь идет о создании кафе на земельном участке, окружённом земельными участками многоквартирных домов, то указывается предельное число мест для посетителей (в рамках значений, установленных градостроительным регламентом); количество мест на стоянке автомобилей для посетителей кафе; оговаривается необходимость создания «зелёного ограждения» в виде посадки кустарников для отделения земельного участка кафе от иных земельных участков, обеспечения доступности объекта для маломобильных групп населения. Могут быть и иные указания, определяемые конкретной ситуацией и требованиями законодательства (техническими регламентами безопасности, градостроительными регламентами);
- предметами обсуждения на публичных слушаниях, наряду с соответствующими обосновывающими материалами, должны быть и положения указанного заключения уполномоченного органа;
- положительное решение должно содержать указание о включении в градостроительный план земельного участка (ГПЗУ) соответствующих условий, подлежащих выполнению;
- по факту включения соответствующих условий в ГПЗУ они становятся обязательными к выполнению на стадиях подготовки и экспертизы проектной документации, получения разрешения на строительство и разрешения на сдачу построенного, реконструированного объекта в эксплуатацию.

Способ второй — обеспечение баланса между объёмами застройки и обслуживающей её инфраструктурой. Доныне остаётся нерешённой болезненная по причине её «всеобщности» проблема, когда жильё строится и заселяется там, где отсутствует базовая инфраструктура — дороги, детские сады, школы, поликлиники. Новосёлы обрекаются на продолжительное существование в местах, фактически не приспособленных для проживания людей по меркам элементарных представлений о качестве городской среды. Как правовыми нормами синхронизировать во времени два процесса — создания жилья и создания инфраструктуры в объёмах, соотнесённых с объёмами строящегося жилья?

В правовом отношении эта задача решена применительно к комплексному освоению территорий, когда застройщикам на аукционах предоставляется право аренды земельных участков, находящихся в государственной, муниципальной собственности, — право осваивать пустующие территории для жилой застройки согласно договорам с администрациями, предусматривающим, помимо строительства жилья, и строительство соответствующей инфраструктуры. Для других случаев, когда не используются правовые инструменты комплексного освоения и развития территорий, задача остаётся нерешённой[1].

Один из подходов к её решению обеспечивается использованием института УРВ ИН. Следует создать правовыми методами такую ситуацию, когда в

[1] *Для случаев комплексного развития территорий задача не может считаться решённой по совокупности причин, изложенных в: Трутнев Э.К. Анализ закона...*

чётко определённых случаях права начинать освоение некоторых земельных участков не возникают автоматически с момента утверждения градостроительных регламентов в составе ПЗЗ, а появляются с момента создания соответствующих условий, например с момента утверждения программы с соответствующими обязательствами публичной власти, с момента заключения договора между администрацией и частными лицами на строительство соответствующих видов инфраструктуры, с момента получения каким-либо лицом разрешения на строительство детского сада либо школы в соседнем квартале, с момента получения разрешения на ввод в эксплуатацию инфраструктурных объектов, построенных в соседнем квартале. Это значит, что возможность деструктивного строительства жилья отдельно от обслуживающей инфраструктуры блокируется — по правовым основаниям.

Обеспечить правовыми методами решение указанной задачи можно посредством получения разрешений на соответствующие виды использования земельных участков после создания указанных условий. В ГрК РФ институт УРВ ИН остаётся не развёрнутым в полной мере, но федеральное законодательство не запрещает такое развёртывание в инициативном порядке на муниципальном уровне[1]. Поэтому существует возможность до внесения соответствующих дополнений в ГрК РФ внести изменения в ПЗЗ с определением следующих положений:

1) в месте расположения соответствующего проекта освоения, преобразования территории устанавливаются территориальные зоны:

а) с «неконкурентными для застройки» основными видами разрешённого использования земельных участков, например рекреационного либо сельскохозяйственного использования без застройки (наличие таких видов будет сдерживать строительство, которое могло бы осуществляться «раньше положенного времени», то есть до того, как будут созданы необходимые и достаточные инфраструктурные условия для соответствующего строительства);

б) условно разрешёнными видами использования земельных участков, связанными с будущей застройкой, например со строительством многоквартирных домов с определёнными параметрами;

2) условно разрешённые виды использования соответствующих земельных участков, связанные с будущей застройкой, определяются таким образом, чтобы разрешение для таких видов могло бы выдаваться только при соответствующих условиях, например при возникновении правовых гарантий предстоящего строительства детского сада, иных инфраструктурных объектов.

Указанный правовой механизм позволяет городу поступательно развиваться без деструкции посредством строительства, когда строится жильё, не обеспеченное инфраструктурой, когда фактически происходит деградация

[1] *Напомним, что законодательство о градостроительной деятельности относится к административному законодательству, которое является предметом совместного ведения Российской Федерации, субъектов РФ, органов местного самоуправления. Это значит, что при отсутствии соответствующих положений на уровне федерального законодательства допускается эти положения урегулировать посредством регионального законодательства или муниципальными нормативными правовыми актами, не входя в противоречие с положениями федерального законодательства. См. об этом вопрос 2 в кн.: Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. Комментарий...*

городской среды, несмотря на увеличение объёмов строительства или даже благодаря такому увеличению[1].

Таким образом, рассмотрение данного вопроса (1.2.4) показало, что ГрК РФ имеет не используемый по сей день потенциал в части возможностей правового градорегулирования решать пока ещё не решённые проблемы практики.

ВОПРОС (1.2.5) ОБ ИНСТИТУТЕ ОТКЛОНЕНИЙ ОТ ПРЕДЕЛЬНЫХ ПАРАМЕТРОВ РАЗРЕШЁННОГО СТРОИТЕЛЬСТВА

Здесь, как и в предшествующем разборе (1.2.4), следует прежде всего ответить на вопрос о необходимости института — в данном случае института отклонений от предельных параметров разрешённого строительства, реконструкции (ОПП СР).

Для начала полезно указать на следующее. Может ли закон содержать нечто большее, чем необходимо? Со стороны логики ответ ясен — нет. При наличии одновременно необходимого и ненеобходимого последнее предопределено рамками необходимого, то есть область ненеобходимого не нужно специально регламентировать — она уже предопределена рамками необходимого-рационального, а делать «более рациональным то, что уже рационально» является не правовой задачей закона, а технологической — административно-реализационной. Вопрос, как, опираясь на закон, делать всё лучше и лучше, — это вопрос развёрнутых рекомендаций, адресуемых субъектам практического градорегулирования.

Однако, помимо логики, существует психология, пристрастия, намерения, интересы, которые воздействуют на толкование и применение норм закона вне прямой зависимости от несубъективной логики. Это обстоятельство наглядно иллюстрируется ***примером применения института ОПП СР.***

Относительно необходимости данного института надо сказать следующее. Зонирование — это справедливость. Справедливость в условиях несправедливости. Это ситуация, когда с любой единицы площади на любом земельном участке соответствующей территориальной зоны застройщику можно «снять» одинаковую площадь застройки (энное количество квадратных метров застройки с 1 кв. м площади земельного участка). Согласно закону-требованию зонирования справедливость должна быть обеспечена, что, однако, не всегда возможно по объективным причинам. Невозможно тогда, когда в территориальной зоне наряду с земельными участками правильной прямоугольной формы имеются равные им по площади (что предполагается при использовании зонирования) земельные участки «неправильной», причудливой формы. Для последних «снятая» площадь застройки будет меньше, чем с земельных участков правильной прямоугольной формы. То есть справедливость будет нарушена. Если так, то она должна быть восстановлена. Каким образом? Очевидно, что путём компенсации — предоставления права на дополнительный объём строительства, покрывающий возникшую «недостачу» для земельных участков «неправильной» формы. Именно в этом и состоит простая, ясная и честная суть института ОПП СР.

В российской практике этот институт имеет ряд особенностей.

[1] *См.: Трутнев Э.К. Деструкция города строительством.*

1. В ГрК РФ не была до конца раскрыта правовая суть ОПП СР. Хотя при честном правоприменении должен учитываться сам факт использования слова «отклонение», которое невозможно трактовать иначе, кроме как «нечто незначительное по отношению к дозволенному без отклонения».

2. Предопределено было, чтобы правоприменение определялось следующими обстоятельствами:

- недостаточной развёрнутостью формулировок ГрК РФ, что провоцировало заинтересованных лиц трактовать их в свою пользу;
- инерцией мышления — ностальгией по тому времени, когда процедуры незонирования, максимизированные в институте «предварительного согласования мест размещения объектов строительства»[1], позволяли неформализованно, неподконтрольно определять фактически любые параметры планируемых объектов согласно желанию заинтересованных лиц;
- отсутствием юридической культуры трактовки норм законодательства исходя из их внутренней логики, а не из соображений целесообразности, носителями которых являются заинтересованные лица — как правило, застройщики.

3. В результате не могла не возникнуть и распространиться фактически противоречащая нормам федерального закона практика замещений-подмен, когда за «отклонение» выдаётся то, что отклонением не может быть в принципе, но является утверждением произвола в морфологии застройки и в процедурах градорегулирования[2].

В контексте сказанного следует напомнить о важном обстоятельстве, на которое ранее мы уже обращали внимание:

- в 2004 году ГрК РФ не мог явиться в завершённом виде относительно института зонирования, необходимо было продолжать работу по дальнейшему развёртыванию и детализации его положений;
- предопределено было, чтобы эта работа не проводилась, поскольку развёртывалась работа в противоположном направлении — по утверждению антисистемы незонирования[3];
- невозможно «навечно» отстраниться от решения недорешённых ГрК РФ задач — необходимо завершать эту работу в соответствии с той внутренней логикой, которая фактически уже содержится в соответствующих нормах[4].

ВОПРОС (1.2.6) О СОЗДАННОМ РЕГИОНАЛЬНЫМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ НЕПРАВОМЕРНОМ ПРЕЦЕДЕНТЕ ВЗИМАНИЯ ПЛАТЫ ЗА ИЗМЕНЕНИЯ ВИДОВ РАЗРЕШЁННОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ

Зонирование — это свобода в предустановленных формализованных рамках. В этом отношении зонирование можно считать символом предустановлен-

[1] *См. ответ на вопрос 1.1.4.*
[2] *Соответствующий пример см. на сайте Института экономики города: http://www.urbaneconomics.ru/node/8691/ Там речь идёт о намерении застройщика построить здание высотой 400 м, отклонившись на 300 м от предельного параметра высоты зданий в 100 м для соответствующей территориальной зоны (анализ ситуации представлен в выполненном в 2009 году экспертном заключении относительно заявления об отклонении от предельных параметров разрешённого строительства применительно к общественно-деловому центру «Охта» в Санкт-Петербурге).*
[3] *См. ответ на вопрос 1.1.3.*
[4] *См. раздел 6 настоящей книги.*

ного логикой способа достижения баланса между устойчивостью и изменчивостью прав использования недвижимости.

Преимущества зонирования для правообладателей недвижимости понятны[1].

Какую выгоду получает от зонирования власть? Например, давая правообладателям недвижимости в соответствии с законодательством право выбирать наиболее прибыльные виды деятельности, власть стимулирует их экономическую активность, сопряжённую с повышением рыночной стоимости недвижимости и, соответственно, с повышением налоговых и арендных поступлений в городскую казну. Это значит, что власть, действуя рационально, должна быть заинтересована в том, чтобы не препятствовать процессам смены одного вида использования недвижимости на другой. В этом проявляется универсальная правовая и экономическая логика.

Однако эта универсальная логика, оставаясь неупразднимой, «отодвигается» практикой, явившей себя в некоторых региональных актах, посредством применения которых была как бы обеспечена возможность взимать плату за изменение одного вида разрешённого использования недвижимости на другой[2]. Анализ ситуации показал следующее[3]:

- взимание платы за изменение одного вида разрешённого использования недвижимости на другой (если считать такое взимание правомерным) по своей сути не может быть ничем иным, как оказанием государственной или муниципальной услуги[4], однако в анализируемых региональных актах отсутствуют слова «государственная услуга», «муниципальная услуга»;
- вопрос о платности какого-либо вида государственной, муниципальной услуги решается только федеральным законом, а в нём отсутствует положение о том, что изменение одного вида разрешённого использования недвижимости на другой является платным, то есть такое изменение может быть только бесплатным[5].

Таким образом, отсутствие в региональных законах слов «государственная услуга», «муниципальная услуга» в отношении действий по изменению одного вида разрешённого использования недвижимости на другой (эти действия по своей сути и согласно определению федерального закона являются не чем иным, как именно предоставлением государственной или муниципальной услуги) как бы выводит эти региональные акты из-под действия федерального закона, то есть фактически является неправомерным замещением нормами регионального законодательства норм федеральных законов.

[1] *См. раздел 1 в кн.: Трутнев Э.К. (рук.). Градорегулирование: Основы...*

[2] *Речь идёт, в частности, о Законе г. Москвы от 10 июля 2013 года № 42 «О внесении изменений в Закон города Москвы от 19 декабря 2007 года № 48 «О землепользовании в городе Москве»; Постановлении Московской областной Думы от 19 декабря 2013 года № 18/72-П «О Законе Московской области «О внесении изменений в Закон Московской области «О регулировании земельных отношений в Московской области».*

[3] *См. также: http://www.urbaneconomics.ru/sites/default/files/4010_import.pdf.*

[4] *В пунктах 1 и 2 статьи 2 Федерального закона от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» даются определения государственной услуги и муниципальной услуги. Главное в том, что они являются деятельностью по реализации функций органов власти и осуществляются по запросам заявителей. И первое и второе положения закреплены как в законе города Москвы, так и в законе Московской области (см. сноску 2). Это значит, что не могут не быть государственной либо муниципальной услугой действия по изменению вида разрешённого использования земельного участка.*

[5] *Частью 3 статьи 8 № 210-ФЗ установлено, что вопрос об определении платности/бесплатности услуги решается федеральным, а не региональным законодательством.*

Анализ должен быть завершён, и в этой связи нельзя не обратить внимание на то, как проявляет себя на практике ряд положений, а именно «замещение» — «подмена» — «попущение». Когда замещение превращается в подмену? Тогда, когда создается преднамеренно. Может ли в рассматриваемом случае не быть преднамеренным неиспользование слов «государственная, муниципальная услуга»? Не может, поскольку иначе не была бы достигнута предзаданная цель — создать как бы основания для взимания платы. То есть в данном случае замещение диктуется целью-намерением, что и превращает его в подмену. Далее: подмена не может скрыть противоречия, «благодаря» которому она состоялась. Однако тот факт, что противоречие существует устойчиво и неопровержимо, оставаясь не явленным публично, свидетельствует о его сокрытии — о попущении со стороны тех структур, которые призваны не допускать и устранять противоречия в законодательстве. Если же противоречия намеренно порождаются и долго существуют беспрепятственно, то это не может не отразиться деструктивным образом на практике управления со стороны его качества и результативности.

Итак, рассматривая данный вопрос (1.2.6), мы увидели, что:

- для региональной, местной власти подчас не является приоритетным налаживание функционирования местных систем градорегулирования по сравнению с наполнением бюджета любой ценой, даже невзирая на то, что для решения этой сиюминутной фискальной задачи приходится создавать «неочевидные противоречия» с федеральными законами;
- при устойчивом и многолетнем отсутствии реакции со стороны уполномоченных федеральных органов исполнительной власти на эти противоречия, содержащиеся в региональных актах, приобретается и закрепляется опыт накапливания и преумножения таких противоречий на региональном и местном уровнях посредством утверждения специальных псевдоправовых технологий, в том числе в виде замещений и подмен одних положений и процедур на другие, не предусмотренные федеральным законодательством[1].

Аналогичные положения, связанные с производством антиправовых замещений-подмен, обнаруживаются и при изучении иных вопросов[2].

ВОПРОС (1.2.7) О ТОМ, КАКОМУ ОРГАНУ МЕСТНОЙ ВЛАСТИ — ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОМУ ИЛИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОМУ — ДОЛЖНЫ ПРИНАДЛЕЖАТЬ ПОЛНОМОЧИЯ ПО УТВЕРЖДЕНИЮ ПРАВИЛ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ЗАСТРОЙКИ И ВНЕСЕНИЮ В НИХ ИЗМЕНЕНИЙ

Устойчивость/изменчивость прав использования недвижимости зависит, среди многого иного, также от того, насколько легко и быстро эти однажды

[1] *Достаточно указать на три наиболее очевидных примера: 1) замещение-подмена, позволившая сохранить в неизменном виде практически все избыточные процедуры, несмотря на их упразднение посредством ГрК РФ в 2004 году, произведённая инкорпорированием упразднённых процедур в параллельные «независимые» региональные процедуры (фактически дублирующие процедуры ГрК РФ под видом самостоятельных процедур), связанные с выдачей «разрешений на производство земляных работ» (см. ответ на вопрос 1.1.3); 2) замещение-подмена, связанная с неправомерным взиманием платы за изменение одного вида разрешённого использования недвижимости на другой (см. ответ на вопрос 1.2.6); 3) замещение-подмена, состоящая в принятии под видом ПЗЗ нормативного правового акта, противоречащего федеральным законам, — акта, утверждающего антизонирование (см. ответ на вопрос 1.5.4).*

[2] *См., например, ответы на вопросы 1.3.2, 1.5.2.*

определённые права можно изменить, а лёгкость и простота зависят от того, какой орган публичной власти — представительный или исполнительный — правомочен такие изменения производить, утверждая ПЗЗ. Какие закономерности открывает нам несубъективная правовая логика в этом отношении?

Следует различать право и технологию реализации имеющегося права. Право обращено вовне — во время и в пространство. Обращённость права во время — это обращённость в будущее. Право существует в каждый последовательно наступающий конкретный момент времени, независимо от технологической возможности, желания и способности какого-либо субъекта это право реализовать прямо «сейчас». Поэтому именно право предопределяет технологию пределами допустимости её развёртывания в каждой точке города[1]. Право предшествует технологии и не зависит от неё прямым образом[2].

В пространство же право обращено потому, что оно в принципе не может быть замкнутым на самое себя, не может быть «точечным». Право возникает лишь тогда, когда возникают пары отношений — право на право. Такая обращённость права в пространство есть не что иное, как проявление требования быть равенству прав (равенству одного права перед другим правом), а равенство прав — это внутренне присущее логике требование быть зональности и отрицание «точечности». Природа права требует зонирования, право не существует без зонирования. А зонирование — это предустановленность прав, в том числе предустановленность по отношению к технологии их реализации[3].

Итак, внутренняя логика права предопределяет его первичность по отношении к технологии реализации-исполнения того, что предустановлено как право.

Очевидно, что предустановить право без ограничения времени его действия может только закон. Эта истина закреплена частью 3 статьи 34 Конституции РФ: «Условия и порядок использования земель определяются на основе федерального закона».

В соответствии с Конституцией РФ федеральный закон — ЗК РФ — определяет, что пользование землёй в виде земельных участков осуществляется в рамках их правового режима — в рамках установленных прав[4]. Установленные права — это не что иное, как закон. Поскольку закон имеет высшую юридическую силу, его действие распространяется на всех субъектов без исключения. Чтобы распространяться на всех субъектов, закон должен быть принят от имени всех, а это лишь тогда возможно, когда закон принимается представителями всех — представительным органом власти, депутатами. Иного не дано.

В рассматриваемом случае имеется следующая последовательность:

[1] *В этом смысле право пространственно, а технология внепространственна — безразлична к пространству, поскольку в любой его точке может предложить любые технологические решения.*
[2] *Абсолютная независимость невозможна, поскольку предустановленное право адресовано субъектам и не может полностью игнорировать их возможности.*
[3] *См. ответ на вопрос 1.1.1.*
[4] *Норма пункта 2 статьи 85 ЗК 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».*

предустановления Конституции РФ — предустановления федеральных законов (ЗК РФ и ГрК РФ) — предустановления местного нормативного правового акта в виде ПЗЗ, принимаемых представительным ОМС. Подобная схема является универсальной и практикуется во всех странах с устоявшейся системой правового регулирования[1]. Эта схема была универсальной и для Российской Федерации вплоть до 2014 года, когда посредством Федерального закона от 14 октября 2014 года № 307-ФЗ было определено, что отныне ПЗЗ для городов федерального значения утверждаются не представительной властью, но высшими исполнительными органами власти этих административных образований.

Никакое решение в области законодательства не может остаться без последствий. И если логика предопределяет рациональный подход к делу, то однажды принятое нелогичное решение предопределяет псевдологику производных от него положений. Принятие ПЗЗ исполнительным органом власти — это утверждение того, что ПЗЗ являются не местным законом, а всего лишь техническим документом и, соответственно, градостроительные регламенты — это не проявления правового режима в отношении будущего, а всего лишь технические характеристики, не имеющие отношения к будущему с позиции права, но определяющие, каким быть каждому объекту в отдельности «здесь и сейчас». Логикой предопределённое отсутствие у технологических решений обращённости в будущее — это «точечность» и безразличие к месту (в смысле допущения уникальности любого объекта как его «права быть независимым» — противостоять контексту окружения), это отказ от зонирования. Иными словами, исходное ошибочное решение (в данном случае о передаче полномочий от представительного к исполнительному органу власти) становится спусковым крючком для всего последующего как необходимости — для принятия таких ПЗЗ, которые отрицали бы зональный подход. Эта необходимость и будет реализована как логическая предопределённость в соответствующее время[2].

Какова бы ни была текущая законодательная практика, она не может упразднить вневременных законов логики и её выводов. Однако упразднение может произойти «на время» — ради решения так называемых экстраординарных, эксклюзивных задач. Такие решения обречены быть мнимыми, они чреваты деструктивными последствиями. Помимо формальных противоречий между обсуждаемой новеллой законодательства и логикой права, в чём ещё должна проявиться её деструктивность?

Деструкция — это следствие ошибок, а ошибки случайные в законах невозможны (поскольку законы от ошибок защищает логика — см. выше обоснование ошибочности указанной новеллы), ошибки могут быть только намеренными (некими намерениями обусловленными), а намеренные ошибки не могут быть одноразовыми, точечными «исправлениями логики» — они являются порождением ранее совершённых намеренных ошибок и обречены порождать цепочки новых ошибок.

[1] *См. ответ на вопрос 1.1.5.*
[2] *См. ответ на вопрос 1.5.4.*

Не является исключением из общего правила и рассматриваемая новелла. Она встроена в цепочку следующих неслучайных ошибок[1]:

- ошибочное принятие ПЗЗ, противоречащих федеральным законам и утверждающих под видом зонирования систему незонирования[2];
- ошибочное внесение изменений в часть 14 статьи 31 ГрК РФ, позволивших максимально быстро вносить изменения в ПЗЗ[3];
- ошибочное создание такой правовой ситуации, когда ПЗЗ фактически упраздняются, поскольку градостроительные регламенты якобы могут устанавливаться не ПЗЗ, а документацией по планировке территории[4];
- ошибочное внесение изменений в часть 4.1 статьи 63 ГрК РФ, ошибочное принятие № 136-ФЗ, позволившие вопреки общей логике и логике права принимать ПЗЗ не представительными, но исполнительными органами власти[5].

Эта цепочка неслучайных ошибок и противоречий направлена на: 1) закрепление такого положения, когда права использования недвижимости как гарантии в отношении будущего становятся настолько изменчивыми, что практически упраздняются, превращаются в абсолютное ничто; 2) утверждение под видом зонирования системы незонирования — системы точечно-административного градостроительства, отторгающей систему правового градорегулирования.

Чего следует ожидать в дальнейшем? Ответ будет представлен далее при рассмотрении вопроса 1.5.5.

Таким образом, практика законотворчества в Российской Федерации показывает примеры нарушения баланса устойчивости/изменчивости прав использования недвижимости в пользу изменчивости за счёт устойчивости, практически полностью упраздняемой.

ВОПРОСЫ (1.3) ОТНОСИТЕЛЬНО ФОРМАЛИЗАЦИИ И НЕФОРМАЛИЗАЦИИ ПРАВОВОГО РЕЖИМА ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ПРИ СИСТЕМАХ СООТВЕТСТВЕННО ЗОНАЛЬНО-ПРАВОВОГО ГРАДОРЕГУЛИРОВАНИЯ И ТОЧЕЧНО-АДМИНИСТРАТИВНОГО ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВА

В данную группу включены:

- вопрос (1.3.1) о максимизации антипринципа неформализации в системе незонирования — о правовом обеспечении сверх исчерпывающих процедур также и дополнительных процедур, связанных с подготовкой архитектурно-градостроительных решений;
- вопрос (1.3.2) об определении понятия «градостроительный регламент», его трактовках согласно новеллам законодательства, включая обеспечение возможности вывода определённых территорий из-под действия градостроительного зонирования;

[1] *Ошибки далее излагаются не в хронологическом порядке, а следуя внутренней логике их «создания».*
[2] *См. ответ на вопрос 1.5.4.*
[3] *См. ответы на вопросы 1.2.1, 1.2.2.*
[4] *См. ответ на вопрос 1.4.3.*
[5] *См. ответ на вопрос 1.5.2.*

- вопрос (1.3.3), рассмотренный в порядке упреждения, — о полноте состава параметрической компоненты градостроительных регламентов;
- вопрос (1.3.4) об установлении предельных размеров земельных участков и некоторых особенностях установления границ территориальных зон, подзон;
- вопрос (1.3.5) об оценке с позиции градостроительного зонирования логики организации систем установления ограничений использования недвижимости посредством зон с особыми условиями использования территорий;
- вопрос (1.3.6) о необходимости, правовой логике и критериях рациональности и справедливости при организации публичных слушаний в сфере градорегулирования.

ВОПРОС (1.3.1) О МАКСИМИЗАЦИИ АНТИПРИНЦИПА НЕФОРМАЛИЗАЦИИ В СИСТЕМЕ НЕЗОНИРОВАНИЯ — О ПРАВОВОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ СВЕРХ ИСЧЕРПЫВАЮЩИХ ПРОЦЕДУР ТАКЖЕ И ДОПОЛНИТЕЛЬНЫХ ПРОЦЕДУР, СВЯЗАННЫХ С ПОДГОТОВКОЙ АРХИТЕКТУРНО-ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫХ РЕШЕНИЙ[1]

Предопределено было, чтобы раздвоение формально единого законодательства о градорегулировании усугублялось. С одной стороны, в законодательстве не могла не возникнуть «линия зонирования», с другой — продолжала развёртываться «линия незонирования». Эти линии должны были сойтись и проявить себя особым образом в ситуации так называемой борьбы с административными барьерами в строительстве.

Проявления «линии зонирования»:

- в положенное время нельзя было не осознать, что административные барьеры в строительстве чрезмерно избыточны и их избыточность является следствием утвердившегося доминирования неформализованных процедур незонирования, источником которых был институт «предварительного согласования мест размещения объектов строительства»[2];.
- это осознание, в свою очередь, заставило понять, что процедуры необходимо формализовать и что такая формализация не может быть осуществлена никак иначе, кроме как на основании своего первоисточника — градостроительного зонирования;
- формализация процедур была в своё время закреплена в федеральных законах. Однако в силу параллельного существования «линии незонирования», автоматически порождающей неформализацию, такое закрепление оказалось неэффективным — барьеры на практике не уменьшались. Потребовалось вносить изменения в законодательство[3], в итоге возник исчер-

[1] *С данной темой связаны, в частности, ответы на вопросы 1.5.4, 3.3.3, 1.3.2.2, 5.2.2.3.*
[2] *См. ответ на вопрос 1.1.4.*
[3] *Во-первых, путем внесения соответствующих изменений в пункт 7.4 части 1 статьи 6 ГрК РФ было дано дополнительное полномочие Правительству РФ устанавливать исчерпывающий перечень процедур, уже фактически определённых федеральными законами (то есть полномочие как бы утверждать то, что уже определено, содержательно не определяя ничего нового, зато ещё раз как бы отсекая всё то, что не определено федеральными законами, что им противоречит, полномочие «ещё раз запретить то, что уже запрещено»). Во-вторых, согласно новому полномочию было принято постановление Правительства РФ от 30 апреля 2014 года № 403 «Об исчерпывающем перечне процедур в сфере жилищного строительства». Этим постановлением была утверждена «дорожная карта», где, в частности, определялось, что позиция России в рейтинге Doing Business по показателю «Получение разрешения на строительство» должна последовательно изменяться: со 178-го места на момент принятия постановления до 130-го в 2014 году, 78-го в 2015 году и 34-го в 2018 году.*

пывающий перечень процедур в сфере жилищного строительства — фактически было запрещено использовать процедуры, не включённые в этот перечень.

Проявления «линии незонирования»:

- незонирование тождественно неформализации процедур;
- поскольку на самом деле незонирование долгие годы обеспечивалось-охранялось законом, в частности путём гарантированного и стабильного откладывания крайних сроков принятия ПЗЗ, то и в данном случае должны были быть изысканы способы легитимного несоблюдения исчерпывающего перечня процедур;
- в чём есть потребность, то и будет обеспечено, поэтому такой способ был найден: Правительство РФ получило право дополнять исчерпывающий перечень процедурами, которые не определены федеральными законами, то есть противоречат федеральным законам, но которые с согласия Правительства РФ определены региональными и местными нормативными правовыми актами, однако без увязывания срока применения этих дополнительных процедур с крайними сроками принятия ПЗЗ;
- логический итог: в силу отсутствия указанной связи дополнительные процедуры, противоречащие федеральным законам, могут применяться и после принятия ПЗЗ сколь угодно долго. Это значит, что указанный способ можно будет достаточно эффективно использовать для утверждения, как и все предшествовавшие годы, системы незонирования — системы точечно-административного градостроительства — и вытеснения системы зонально-правового градорегулирования.

В число дополнительных процедур были включены процедуры принятия так называемых архитектурно-градостроительных решений (АГР). Эти процедуры являются одним из главных инструментов, обеспечивающих функционирование системы незонирования — системы точечно-административного градостроительства. Чтобы понять правовую и содержательную суть АГР, предлагается рассмотреть табл. 1П8, где система зонирования сопоставляется с системой незонирования на основании практикуемых процедур, предшествующих строительству, его сопровождающих и завершающих.

По результатам рассмотрения данного вопроса можно указать на две стороны проявления принципа формализации и, соответственно, антипринципа неформализации — объективную и субъективную.

Объективная сторона — это зафиксированное в табл. 1П8 реальное положение дел и следствия из этого положения:

1) общее количество действий (процедур) при системе зонирования в два раза меньше, чем при системе незонирования;

2) при системе зонирования все действия (процедуры) выполняются на основании предустановленных юридически значимых формализованных оснований для принятия решений;

3) при системе незонирования все действия (процедуры) выполняются на основании результатов «административного творчества» — при отсутствии предустановленных юридически значимых формализованных оснований для принятия решений.

Кроме этого, объективная сторона вопроса являет себя двумя положениями о реальной, обычно не предъявляемой публично идеологии института АГР и его роли в обеспечении системы незонирования.

1. Каждая система согласно присущей ей внутренней логике стремится к максимизации. Для обеспечения возможности максимизации системы незонирования необходимы два условия:

а) наличие такого местного нормативного акта градостроительного зонирования, посредством которого провозглашалось бы номинальное наличие этого института, но фактически отрицалась бы система зонирования и утверждалась свобода от зонирования для развёртывания противоположной ему системы незонирования[1];

б) поддержка со стороны федерального законодательства в виде невмешательства в развёртывание на местном (региональном) уровне системы незонирования, противоречащей федеральным законам[2]; утверждения бессрочной возможности (не увязанной со сроками принятия ПЗЗ и с фактом наличия ПЗЗ) применения дополнительных процедур в виде подготовки АГР.

2. При состоявшемся как бы законодательном обеспечении указанных условий институт АГР с неизбежностью становится главным инструментом:

а) упразднения системы зонирования — вроде бы на законных основаниях утверждая (но не провозглашая публично) как принципиальное неприятие предустановленных посредством зонирования формализованных оснований для принятия решений, так и неограниченную свободу волевых точечных решений. Оправданием последних, естественно, должно служить их как бы коллективное обсуждение профессионалами, вне контекста принимаемых решений, ввиду отсутствия контекстуальных предписаний зонирования и агрессивного отторжения их необходимости;

б) оправдания абсолютного права верховного администратора принимать индивидуальные неформализованные решения в отношении каждой точки городского пространства в любой момент времени и по любому поводу — фактически неподконтрольно со стороны документов территориального планирования и градостроительного зонирования, на практике не применяющихся и замещённых псевдодокументами[3].

Субъективная сторона — это вопрос о том, кому такое положение дел выгодно, кому и почему выгодно отрицать необходимость установления формализованных рамок для принятия решений — рамок в виде градостроительных регламентов в составе ПЗЗ. В отношении представителей власти ответ понятен. Имея в виду проявления принципа формализации, можно уточнить ранее данный ответ[4]. Формализованные рамки — это заведомо нежелательное сдерживание неограниченной свободы управления, поскольку вместе с такими рамками возникает ответственность за их соблюдение. Отсутствие таких

[1] *См. ответы на вопросы 1.4.4, 1.5.4.*

[2] *Суть такого невмешательства состоит в обеспечении неисполнения полномочий органов прокурорского надзора, а также полномочий соответствующего федерального органа исполнительной власти по контролю за соблюдением соответствия регионального законодательства федеральному законодательству — полномочий, определённых пунктом 7.1 части 1 статьи 6 ГрК РФ (см. также ответы на вопросы 1.5.4, 5.3).*

[3] *См. ответы на вопрос 1.1.1, 1.1.2, 1.5.4, 2.3.6.*

[4] *См. ответы на вопросы 1.1.1–1.1.4.*

рамок и отсутствие связанной с ними ответственности содействует утверждению соблазнительного представления о более значительном объёме неконтролируемой индивидуальной свободы администрировать при управлении развитием города.

Также должен быть дан ответ и в отношении профессиональных субъектов, содействующих утверждению неформализованного псевдоправового института архитектурно-градостроительных решений, выталкивающего из практики регулирования правовой институт градостроительного зонирования. Но представляется более правильным, чтобы ответ был дан именно профессиональными инициаторами и активистами упразднения системы зонально-правового градорегулирования, действующими во имя утверждения системы точечно-административного градостроительства антирыночного толка, существовавшего в прошлом периоде отечественной истории и внедряемого в практику нового времени[1].

В заключение — о практических аспектах применения АГР и теоретических основаниях (источниках) этого инструмента.

С практической точки зрения следует рассматривать АГР одним из инструментов, применяемых для спасения пережившего своё время точечно-административного градостроительства путём эксплуатации «полезных» представлений о мнимых положительных возможностях точечных несистемных воздействий на ныне защищённую региональным законодательством от выправления градостроительную неустроенность.

Теоретические основы АГР обнаруживают себя двояким образом.

Во-первых, АГР возможны только тогда, когда город лишён формализованных прав в отношении будущего. Такое лишение прав требует замещений — порождает суррогаты в виде АГР, которые становятся неизбежными и как бы облагораживающими практику. В такой «облагораживающей ситуации» встраивание каждого нового объекта в существующий контекст окружения происходит без опоры на знание о надёжном зональном будущем, поскольку такое знание отсутствует, а необходимость его приобретения агрессивно отвергается.

Во-вторых, упразднение формализованных прав в отношении будущего создаёт ситуацию, когда каждый последующий объект обречён быть точечным, независимым от других объектом для встраивания в заранее никогда не известный контекст, формируя вместе с другими точечными объектами всякий раз новый аморфный псевдоконтекст для каждого последующего объекта. Иными словами, градостроительный контекст, понимаемый как относительно стабильная критериальная основа для увязывания новых точечных решений с ранее принятыми решениями, становится фикцией — он как основа градорегулирования упраздняется, а вместе с ним упраздняются и методические основания для упорядочения. Вместо этого расширяется область хаотизации застройки, что со стороны лиц, принимающих АГР, оправдывается «необходимостью». Их

[1] *Было время, когда такие активисты предлагали изъять институт градостроительного зонирования из российского законодательства. Сейчас ситуация изменилась в том смысле, что реализация таких кардинальных предложений перестала быть возможной в номинальном виде (в виде требований об упразднении соответствующих формулировок федеральных законов), зато стала возможной фактически (см. ответы на вопросы 1.1.4, 1.5.4, раздел 6.1).*

действия фактически являются действиями заложников, поскольку предопределены неустанно воспроизводимой хаотизацией, почти неосознанно возведённой в методологический принцип, предопределены теми поведенческими рамками, из которых выйти уже невозможно, кроме как упразднив ложные процедурные схемы, навязанные антисистемой точечно-административного градостроительства.

Ущербность теоретических оснований для АГР состоит в том, что эти решения обречены быть безосно́вными, поскольку в городе таким основанием может быть только взгляд со стороны выработанного-выстраданного будущего, закреплённого в параметрическом виде юридически значимым зонированием.

Таким образом, АГР — это соблазнительная ловушка для склонных к неконтекстуальному мышлению архитекторов-проектировщиков и управленцев, уготованная им объективными законами функционирования города, сиротливо оставленного без системного попечения со стороны отвергнутых либо самоустранившихся градоустроителей.

ВОПРОС (1.3.2) ОБ ОПРЕДЕЛЕНИИ ПОНЯТИЯ «ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫЙ РЕГЛАМЕНТ», ЕГО ТРАКТОВКАХ СОГЛАСНО НОВЕЛЛАМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, ВКЛЮЧАЯ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВОЗМОЖНОСТИ ВЫВОДА ОПРЕДЕЛЁННЫХ ТЕРРИТОРИЙ ИЗ-ПОД ДЕЙСТВИЯ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ЗОНИРОВАНИЯ[1]

Нынешнее положение дел в законодательстве в части определения понятия «градостроительный регламент» понуждает к изучению двух вопросов:

- о необходимых и достаточных, а также избыточных компонентах в различных определениях понятия «градостроительный регламент» — прежнем и нынешнем;
- о предоставляемых законодательством диаметрально противоположных возможностях — возможности обеспечения исчерпывающей полноты состава параметрической компоненты градостроительных регламентов и противоположной возможности вывода территорий из-под действия градостроительных регламентов при наличии на то желания власти.

ВОПРОС (1.3.2.1) О НЕОБХОДИМЫХ И ДОСТАТОЧНЫХ, А ТАКЖЕ ИЗБЫТОЧНЫХ КОМПОНЕНТАХ В РАЗЛИЧНЫХ ОПРЕДЕЛЕНИЯХ ПОНЯТИЯ «ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫЙ РЕГЛАМЕНТ» — ПРЕЖНЕМ И НЫНЕШНЕМ

Главное, что надо знать в отношении градостроительного регламента:

- невозможно не быть правовому режиму использования земельных участков, и такой режим должен заранее (до начала строительства, реконструкции) устанавливаться в формализованном виде и быть доступным для любого заинтересованного лица;
- должен применяться особый способ формализованного установления правового режима использования земельных участков, и таким способом может

[1] *При ответе на данный вопрос использовался текст, размещённый на сайте Высшей школы урбанистики (https://urban.hse.ru/data/2016/12/29/1114674201/%D0%B2%D0%BE%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%81%D1%8B%201,%202,%203.pdf), а также: Трутнев Э.К. Анализ закона...*

быть только зонирование, а в рамках зонирования должны быть территориальные зоны, каждая из которых имеет свой состав компонентов градостроительного регламента, адресуемого земельным участкам, расположенным в соответствующей территориальной зоне.

Каким же в этой связи должно быть определение понятия «градостроительный регламент»? Как и во многих иных случаях, связанных с градорегулированием, здесь мы вынуждены отдельно рассматривать, а затем сопоставлять несубъективные требования логики и субъективные намерения.

Определение понятия «градостроительный регламент» со стороны несубъективных требований логики

Градостроительный регламент — это основа правового режима использования земельных участков[1], и этот правовой режим включает три компонента:

1) виды разрешенного использования земельных участков;

2) предельные параметры разрешённого строительства, а также предельные размеры земельных участков;

3) ограничения в использовании земельных участков[2].

Все ли компоненты включены в изучаемое определение? Да, включено всё то необходимое, чем может определяться правовой режим использования земельных участков[3]. Но возможно, в определение включены какие-либо избыточные компоненты? Таких не обнаруживается. Значит, такой подход к определению обеспечивает его адекватность, то есть по смысловому наполнению понятие «градостроительный регламент» является завершённым и не может быть иным.

Определение понятия «градостроительный регламент» со стороны субъективных намерений

С недавнего времени существует изменённое формальное определение понятия «градостроительный регламент»[4]. Согласно этому определению, фактически утверждается, что в прежнем определении не содержалось нечто «забытое», обязательно должное в определении быть, а именно расчётные показатели обеспеченности инфраструктурными объектами соответствующих территорий — показатели, которые якобы должны быть включены в понятие

[1] *Пункт 2 статьи 85 ЗК 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».*

[2] *См. пункт 9 статьи 1 ГрК РФ в редакции, действовавшей до введения в действие Федерального закона от 3 июля 2016 года № 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» (далее: № 373-ФЗ).*

[3] *Здесь мы не рассматриваем «индивидуальную компоненту» правового режима, как то: залог, арест, иные ограничения, устанавливаемые не зонально (ко всем земельным участкам), но индивидуально в связи с действиями, бездействием конкретных правообладателей по отношению к конкретным земельным участкам.*

[4] *См. пункт 9 статьи 1 ГрК РФ в редакции № 373-ФЗ.*

«градостроительный регламент» в качестве четвертого, ранее «забытого» компонента[1].

Правильной ли является позиция № 373-ФЗ? Универсальная и беспристрастная логика помогает ответить на этот вопрос однозначно 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 соблюдение 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 в № 373-ФЗ допущена очевидная логическая и смысловая ошибка.

В связи с полученным выводом (который нельзя опровергнуть) возникает необходимость задать вопрос: что могло понудить законодателя совершить очевидную ошибку? Может быть, неведомая нам сверхлогика, ради которой потребовалось пренебречь логикой элементарной? Такое предположение подкрепляется еще одной новеллой № 373-ФЗ.

Итак, предполагаемая сверхлогика являет себя реальностью в последовательности следующих положений:

1) ошибочная привязка расчётных показателей к градостроительным регламентам как бы превращает расчётные показатели в обязательные к выполнению для застройщиков (подобно обязательному для выполнения правовому режиму использования земельных участков); используя это искусственное превращение, можно понуждать застройщиков выполнять то, что они выполнять непосредственно не обязаны (только если это не определено соответствующими персональными договорами);

2) за невыполнение того, что застройщики выполнять не обязаны, формально можно отказать в выдаче разрешения на ввод уже построенного объекта в эксплуатацию, поскольку основанием для такого отказа является несоответствие объекта требованиям ГПЗУ[2];

3) в состав требований ГПЗУ № 373-ФЗ предусмотрительно введены указанные расчётные показатели[3] — еще одна противоречащая логике права новелла[4].

[1] *Пункт 9 статьи 1 ГрК РФ в редакции № 373-ФЗ: «...градостроительный регламент — устанавливаемые в пределах границ соответствующей территориальной зоны виды разрешенного использования земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе их застройки и последующей эксплуатации объектов капитального строительства, предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства, **а также применительно к территориям, в границах которых предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории, расчетные показатели минимально допустимого уровня обеспеченности соответствующей территории объектами коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур и расчетные показатели максимально допустимого уровня территориальной доступности указанных объектов для населения».***

[2] *См. пункт 2 части 6 статьи 55 ГрК РФ.*

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

[4] *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.*

Таким образом, первая ошибка (неверное изменение понятия «градостроительный регламент») является «полезной», поскольку она предусмотрительно создает основания для совершения второй полезной ошибки (введение в состав ГПЗУ ненужных там расчетных показателей), а вместе они создают как бы основанный на нормах законодательства (номинально легитимных, но ошибочных в силу правовой логики) квазиправовой инструмент понуждения застройщиков к своего рода круговой поруке. Власть как бы легитимно понуждает застройщиков делать то, что они делать непосредственно 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 деятельность по комплексному и устойчивому развитию.

Иначе говоря, № 373-ФЗ благодаря «полезной» ошибке — неправильному определению понятия «градостроительный регламент» — фактически утверждает псевдоправовые основания для введения круговой поруки как ответственности одних субъектов за бездеятельность других — за неисполнение обязательств другими субъектами. Невозможно признать такую позицию законодателя оправданной[1].

ВОПРОС (1.3.2.2) О ПРЕДОСТАВЛЯЕМЫХ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ ДИАМЕТРАЛЬНО ПРОТИВОПОЛОЖНЫХ ВОЗМОЖНОСТЯХ — ВОЗМОЖНОСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИСЧЕРПЫВАЮЩЕЙ ПОЛНОТЫ СОСТАВА ПАРАМЕТРИЧЕСКОЙ КОМПОНЕНТЫ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫХ РЕГЛАМЕНТОВ И ПРОТИВОПОЛОЖНОЙ ВОЗМОЖНОСТИ ВЫВОДА ТЕРРИТОРИЙ ИЗ-ПОД ДЕЙСТВИЯ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫХ РЕГЛАМЕНТОВ ПРИ НАЛИЧИИ НА ТО ЖЕЛАНИЯ ВЛАСТИ

Новеллами законодательства, помимо рассмотренной ошибочной нормы о включении в состав градостроительного регламента избыточной компоненты в виде расчётных показателей инфраструктуры[2], создана неопределённость в отношении параметрической компоненты такого регламента. Чтобы разобраться в этой искусственно созданной коллизии, потребуется рассмотреть вопрос о полноте состава параметрической компоненты градостроительного регламента и вопрос о трактовках новой части 1.1 статьи 38 ГрК РФ.

Первый вопрос обсуждается далее как вопрос 1.3.3. Предвосхищая результаты этого обсуждения, следует со всей определённостью заявить, что параметрическая компонента градостроительного регламента может быть представлена исчерпывающим перечнем всех возможных видов параметров, использование которых позволяет регулировать все без исключения возможные ситуации в отношении морфологии городского пространства, включая внешний вид зданий.

[1] *Весьма вероятной причиной введения в законодательство рассмотренной ошибочной новеллы является «компенсация» за незнание и неприменение правовых механизмов эффективного воздействия на ситуацию, когда необходимо не допускать строительства жилья там, где отсутствует в должном объёме инфраструктура. Об этом см., в частности, ответ на вопрос 1.2.4.*

[2] *См. ответ на вопрос 1.3.2.1.*

Второй вопрос — о трактовках новой части 1.1 статьи 38 ГрК РФ[1], которая сформулирована следующим образом: «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».

Эту норму можно трактовать одним из двух нижеприведенных способов либо одновременно и тем и другим — в зависимости от желания власти, которая как бы получает в этом отношении дополнительные полномочия.

Первый вариант трактовки новой части 1.1 статьи 38 ГрК РФ

Что означает процитированная норма?

Во-первых, эта норма означает, что федеральный закон как бы предлагает органам муниципальной власти установить самим себе бессрочный запрет на использование института градостроительного зонирования в части предельных параметров разрешённого строительства — отказаться от градостроительного зонирования.

Во-вторых, этот запрет действует в отсутствие запрета на строительство, которое отныне может осуществляться не под контролем власти, указанным образом самоустранившейся от регулирования, но по воздействующему на власть усмотрению самих застройщиков, без учёта окружения. Иными словами, по неформализованному, то есть выведенному из-под внешнего контроля, усмотрению администрации происходит узаконение хаоса (см. ниже второй вариант трактовки рассматриваемой нормы).

В-третьих, допускаемый новеллой № 373-ФЗ бессрочный отказ от регулирования создаёт внутреннее противоречие 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 участках[2].

В-четвёртых, как бы узаконенная возможность добровольного отказа власти от применения института градостроительного зонирования будет действовать наряду с другой новеллой № 373-ФЗ, согласно которой документация по планировке территории не обязана соответствовать ПЗЗ[3].

Таким образом, новеллы № 373-ФЗ, не имея возможности окончательно упразднить институт градостроительного зонирования, то есть упразднить его номинально[4], обеспечивают условия для его фактического упразднения, в том

[1] *Новелла введена посредством № 373-ФЗ.*

[2] *См. пункт 6 части 1 статьи 34 ГрК РФ.*

[3] *См. ответ на вопрос 1.4.2.*

[4] *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.*

числе понуждая органы местного самоуправления к отказу от применения этого института.

Второй вариант трактовки новой части 1.1 статьи 38 ГрК РФ

Примечательно, что возможность второго варианта обнаружилась при рассмотрении первого, что подтверждает высокую вероятность применения соответствующих деструктивных трактовок на практике.

Мы обязаны рассмотреть эту новеллу со стороны подготовки и применения ГПЗУ как документов, фиксирующих предустановленные рамочные правовые условия для подготовки проектной документации частными лицами — застройщиками[1].

1. Есть два способа установления правового режима использования земельных участков: заблаговременно, формализованно и открыто — посредством градостроительных регламентов в составе ПЗЗ; незаблаговременно, неформализованно и закрыто — посредством принятия уполномоченными органами индивидуальных решений применительно к территориям, для которых градостроительные регламенты не устанавливаются либо на которые их действие не распространяется.

2. Нет прямого запрета трактовать часть 1.1 статьи 38 ГрК РФ следующим образом: если применительно к некоторой территории написать в ПЗЗ, что «предельные параметры разрешённого строительства, реконструкции не подлежат установлению», то можно якобы допустить, что такая территория подпадает под действие нормы, сформулированной в части 6 статьи 36 ГрК РФ, в порядке её дополнения некими новыми территориями, для которых градостроительные регламенты не устанавливаются, а раз так, то использование земельных участков в составе таких территорий, согласно части 7 статьи 36 ГрК РФ, определяется не ПЗЗ, но уполномоченными органами. Иными словами, соответствующие территории (а практически все виды территорий — при необходимости/желании) можно якобы выводить из-под регулирования градостроительным зонированием — без использования ПЗЗ.

3. Ныне имеется в наличии уникальный пример применения (правда, пока лишь частичного) новеллы, зафиксированной в части 1.1 статьи 38 ГрК РФ, когда в ПЗЗ уже не установлены предельные параметры, но пока ещё не написано, что они и «не подлежат установлению». Когда это будет написано, весь город будет свободен от ПЗЗ уже официально и поступит в полное и безраздельное распоряжение верховного администратора, обладающего абсолютными правами — утверждать окончательное господство системы точечно-административного градостроительства и упразднять систему зонально-правового градорегулирования[2].

Логику внедрения в ГрК РФ новой части 1.1 статьи 38 трудно утаить — она являет себя при малейшем стремлении её обнаружить. В данном случае есть только одно затруднение: высокие риски. Риски как в части создания законодательного прецедента именно такой трактовки этой нормы (крайне сомнительной, но формально всё же не запрещённой прямо, открыто и безапелляционно), так и в части сомнения в том, что не возникнет активного противодействия её применению со стороны профессиональной и иной общественности.

Рассмотрение вопроса 1.3.2 обнаружило ещё один пример создания в законодательстве противоречий-замещений ради реализации субъективных намерений демонтировать рациональные схемы градорегулирования, сделать их менее эффективными либо даже деструктивными[1].

ВОПРОС (1.3.3), РАССМОТРЕННЫЙ В ПОРЯДКЕ УПРЕЖДЕНИЯ, О ПОЛНОТЕ СОСТАВА ПАРАМЕТРИЧЕСКОЙ КОМПОНЕНТЫ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫХ РЕГЛАМЕНТОВ

С одной стороны, этот вопрос связан с предшествующим вопросом 1.3.2 — об исчерпывающем определении понятия «градостроительный регламент» (и особенно с вопросом 1.3.2.2 о возможности «выталкивания» градостроительных регламентов из практики регулирования). С другой стороны, чтобы исчерпывающим образом раскрыть вопрос 1.3.3, его требуется рассмотреть в контексте разговора о системе градостроительного нормирования — о взаимосвязи различных компонентов такого нормирования, чему посвящён специальный вопрос 3.3.3. Поэтому здесь, в этом месте нашего исследования мы помещаем обсуждение вопроса о полноте состава параметрической компоненты градостроительных регламентов, но обсуждение в кратком, результирующем виде, со ссылкой на последующий вопрос 3.3.3, который представлен в более широком контексте сопряжённых смыслов градостроительного нормирования.

Акцентируем наиболее важные положения.

1. Поскольку градостроительный регламент определяет основу правового режима использования земельных участков, а полнота характеристик этого режима как бы «самоопределяется», то и состав градостроительного регламента в части его параметрических положений может быть определён относительно автономно от других институтов градостроительного нормирования. Тем не менее, несмотря на логическое «самоопределение» полноты состава градостроительного регламента в части его параметрических положений (см. ниже пункт 2), на практике происходит вторжение в область градостроительных регламентов, например, из области нормативов градостроительного проектирования, в результате чего ни тот, ни другой институт не может быть развёрнут в полной мере. По этой причине необходимо дополнить статью 2 ГрК РФ об основных принципах законодательства о градостроительной деятельности новым принципом, согласно которому не допускается вторгаться в сферу регулирования какого-либо института градостроительного нормирования другим институтом, другими институтами градостроительного нормирования[2].

2. Исчерпывающий перечень показателей, относящихся к параметрической компоненте градостроительного регламента, представлен в табл. 3П2:

1) предельные (минимальные и/или максимальные) размеры земельных

[1] *См. ответ на вопрос 5.2.2.2.*
[2] *См. ответы на вопросы 1.5.4, 1.5.5, а также подраздел 6.1.*

[1] *См., например, ответы на вопросы 1.2.6, 1.5.4, 1.5.5, 2.3.6.*
[2] *См. ответы на вопросы 3.1.1, 3.3.1.*

участков (ЗУ): площадь в кв. метрах, в метрах длина границ ЗУ — фронтальной, боковой[1];

2) предельные параметры разрешённого строительства, реконструкции на земельных участках соответствующих территориальных зон:

а) предельный процент застройки ЗУ (в процентах доля суммарной площади проекций на плоскость всех построек на земельном участке к его площади);

б) предельная высота (минимальная и/или максимальная) объектов (в метрах и/или в количестве этажей);

в) предельное значение (минимальное и/или максимальное) коэффициента застройки ЗУ в пределах соответствующих территориальных зон: отношение суммарной площади пола всех этажей (площадь в контурах внешних стен) всех объектов на земельном участке к его площади;

г) минимальные отступы построек от границ земельных участков[2];

д) предельное количество (минимальное и/или максимальное) машиномест (м/м) на земельных участках соответствующих территориальных зон применительно к соответствующим видам объектов. Могут определяться как процент от площади ЗУ (с переводом в количество м/м); количество м/м, приходящихся на определённое количество кв. метров здания, квартир (в случаях с многоквартирными домами), людей, работающих в здании определённого вида[3];

е) предельные значения поэтажного распределения площадей различного назначения в многофункциональных зданиях[4];

ж) минимальный процент площади земельных участков соответствующих территориальных зон, подлежащих озеленению;

з) предельные параметры, регламентирующие внешний вид зданий: установление либо неустановление запретов на устройство некоторых видов оборудования на фасадах зданий, обращённых на территории общего пользования; размеры и пропорции элементов фасадов (оконных и дверных проёмов); параметры, регламентирующие цветовое оформление фасадов и применяемые материалы, скаты кровель и проч.[5];

3) предельные размеры (минимальные и/или максимальные) кварталов для различных территориальных зон (площадь в гектарах, в метрах длина, ширина)[6].

Представленный перечень является исчерпывающим, поскольку не существует никаких иных показателей, характеризующих на языке параметров правовой режим использования земельных участков, создания, реконструкции объектов капитального строительства.

Можно сказать, что существует правовая возможность нормировать все без исключения виды показателей, если бы такая необходимость возникла в рамках института зонирования посредством градостроительных регламентов.

[1] *Пояснения — см. вопрос 3.3.3.*
[2] *Пояснения — см. там же.*
[3] *Пояснения — см. вопросы 3.3.3, 3.4.1, 3.4.7.*
[4] *Пояснения — см. вопрос 3.4.8.*
[5] *Пояснения — см. вопрос 3.3.3.*
[6] *Пояснения — см. вопрос 3.3.5.*

Например, это относится к правовым возможностям регулирования разнообразных параметров в отношении фасадов зданий[1]; поэтажного распределения видов использования недвижимости в многофункциональных зданиях и особенностей их оборудования вплоть до регулирования пределов распространения и бесконфликтной встроенности в городскую среду таких непростых в правовом отношении объектов, как апартаменты[2].

Следует также указать на то, что институт градостроительного зонирования обладает рядом ещё не использованных в отечественной практике правовых инструментов, расширяющих арсенал воздействия на совершенствование качества среды и улучшение условий проживания в городе[3].

3. Очевидно, что необходимо различать вопросы о наличии исчерпывающего перечня видов параметров в составе градостроительных регламентов как потенциального инструментария в арсенале средств зонирования и вопросы о разумном выборе соответствующих средств в конкретных обстоятельствах в связи с соответствующими намерениями воздействовать на градостроительную ситуацию[4]. Наличие такого выбора наряду с иными обстоятельствами, обнаруженными в данном исследовании, указывает:

- на необходимость овладения профессиональным искусством градостроительного зонирования — искусством косвенного инициирования-ведения преобразований в городе в предусмотренном морфологическом направлении;
- опасности неприятия профессионального искусства градостроительного зонирования и его упразднения посредством ошибочных, внутренне противоречивых новелл законодательства, которые утверждают изжившую себя систему точечно-административного градостроительства[5] и выталкивают из практики регулирования институт градостроительного зонирования[6].

Вопросы соотношения параметров градостроительных регламентов с показателями двух других институтов градостроительного нормирования (техническими регламентами безопасности и нормативами градостроительного проектирования) рассмотрены в разделе 3[7].

ВОПРОС (1.3.4) ОБ УСТАНОВЛЕНИИ ПРЕДЕЛЬНЫХ РАЗМЕРОВ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ И О НЕКОТОРЫХ ОСОБЕННОСТЯХ УСТАНОВЛЕНИЯ ГРАНИЦ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ЗОН, ПОДЗОН

Тема предельных размеров земельных участков важна для понимания исходных положений, определяющих направленность процессов упорядочения застройки в городах. Эта тема охватывает ряд вопросов:

[1] *См.: Трутнев Э.К. Городская среда: воздействие правовых норм на повышение качества. М. : Институт экономики города, 2014.*
[2] *См.: Он же. Качество городской среды и право // Городской альманах. Вып. 5. М. : Институт экономики города, 2012.*
[3] *См. вопрос 3.3.4 о координации объёмов возводимой застройки с объёмами, возможностями её инфраструктурного обеспечения, вопрос 3.3.5 о регулировании предельных размеров кварталов применительно к различным территориальным зонам.*
[4] *Речь идёт о неприятии позиции механистического тотального формализованного нормирования.*
[5] *См., например, вопросы 1.3.1, 1.5.4.*
[6] *См. ответ на вопрос 1.3.2.2, подраздел 6.1.*
[7] *В частности, этому посвящён вопрос 3.3.3.*

- о минимальных размерах земельных участков — о связи показателей технических регламентов безопасности с показателями градостроительных регламентов[1];
- о том, почему каждый земельный участок должен располагаться только в одной территориальной зоне[2] и как этим требованием следует пользоваться в отношении больших земельных участков;
- об установлении единой территориальной зоны по обе стороны улицы;
- о способах установления границ территориальных подзон.

О том, почему каждый земельный участок должен располагаться только в одной территориальной зоне и как этим требованием следует пользоваться в отношении больших земельных участков

Градостроительным регламентом определяется правовой режим использования земельных участков. Градостроительный регламент приписывается земельным участкам через территориальную зону их расположения. Посредством территориальной зоны группируются совокупности однородных земельных участков — однородных в силу неконфликтности видов и параметров их использования.

Если предположить, что земельный участок располагается не в одной территориальной зоне, а, скажем, в двух, трёх зонах, то это будет означать допущение и провоцирование на «точечном уровне» функциональных конфликтов. Например, между не сочетаемыми в пределах ограниченного пространства жилой и производственной функциями[3]. То есть можно сказать, что фактически в систему регулирования намеренно вводятся деструктивные положения, способные демонтировать ее, начиная с самого основания.

Поскольку каждый земельный участок должен располагаться только в одной территориальной зоне, может возникать определенного рода недопонимание.

Рассмотрим следующую ситуацию: имеется большой земельный участок; согласно ПЗЗ он включён в одну территориальную зону; в ПЗЗ не установлены ни минимальные, ни максимальные размеры земельных участков; правообладатель большого земельного участка получает ГПЗУ для строительства объекта, «затерянного» на необозримом пространстве большого земельного участка; узаконенное посредством недоработанного ПЗЗ строительство таких «затерянных» объектов — это путь к хаотичной застройке.

Данная ситуация порождена тем, что ПЗЗ не определили максимальных размеров земельных участков, которые были бы меньше реального размера большого земельного участка. В противном случае было бы невозможно автоматически осуществлять строительство на большом земельном участке, поскольку он перестал бы соответствовать градостроительному регламенту. Значит, предварительно потребовалось бы посредством документации по планировке территории выполнить его межевание — разделение на несколько приемлемых по размерам участков, а также при необходимости (в случае особо большого земельного участка, равного по площади нескольким кварталам) образовать улично-дорожную сеть. После того как были бы произведены действия по образованию земельных участков, соответствующих градостроительному регламенту территориальной зоны, можно приступать к последующим действиям, уже встроенным в системные рамки, предустановленные ПЗЗ. Таким образом, хаотизация застройки исключена[1].

Важно понимать, что неиспользование инструментов зонирования (по причинам их игнорирования, незнания, непонимания и проч.) создаёт условия для деструктивных проявлений в сфере строительства.

Об установлении единой территориальной зоны по обе стороны улицы

Тема полноты формализованного инструментария зонирования, способного предвосхищать, предотвращать и решать проблемы города, не может не включать вопроса о том, как устанавливать территориальные зоны для поддержания функционирования улиц.

Улицы — это каналы концентрации деятельности. Практика зонирования может быть индифферентной к такой концентрации либо ей способствовать. Соответственно, возникают два подхода: установление границ территориальных зон без специального выделения направлений улиц и установление границ территориальных зон вдоль улиц — по обеим их сторонам.

При втором подходе приходится решать некоторые проблемы. В ситуации, когда не завершено межевание кварталов расположения МКД, отсутствуют в юридическом смысле земельные участки. Именно это и понуждает чаще всего использовать первый, «индифферентный», подход — устанавливать границы территориальных зон по границам кварталов либо по осям улиц. Если бы были установлены границы земельных участков МКД, примыкающих к улицам, то можно было бы формировать территориальные зоны по границам таких земельных участков внутри кварталов, по обеим сторонам улиц.

Можно ли сделать нечто подобное при отсутствии юридически значимых границ земельных участков МКД? Ответ на этот вопрос был дан в первых постсоветских ПЗЗ Великого Новгорода:

1) границы территориальных зон должны проходить по юридически значимым границам земельных участков;

2) в законодательстве нет запрета на прохождение границ территориальных зон там, где ещё не установлены юридически значимые границы земельных участков, в том числе внутри кварталов вдоль МКД, обращённых на улицы;

3) в случае, указанном в пункте 2, граница территориальной зоны формализуется посредством указания дистанции, скажем, от оси улицы либо от красной линии;

4) при установлении юридически значимых границ земельных участков МКД границы территориальных зон корректируются действиями технологического характера.

[1] *Данный вопрос рассматривается в разделе 3 под номером 3.2.2.*

[2] *Пункт 2 статьи 85 ЗК РФ: «Границы территориальных зон должны отвечать требованиям принадлежности каждого земельного участка только к одной зоне».*

[3] *Здесь мы не будем отвлекаться на рассмотрение особого и решённого вопроса о правовых предопределениях для формирования в пределах одного участка сложных многофункциональных строительных образований-комплексов, применительно к которым также стоит задача предотвращения функциональных конфликтов посредством «локального зонирования объекта».*

[1] *Более подробное изложение решения указанной проблемы см. в вопросе 53 из «Библиотеки ответов на вопросы градостроительной деятельности» на сайте Института экономики города: http://www.urbaneconomics.ru/expert/trutnev/biblioteka-otvetov-grad/*

Для территориальных зон, акцентирующих улицы как особые образования, устанавливаются особые градостроительные регламенты, нацеленные на активизацию торговых, обслуживающих, офисных функций — всего того, что способствует оживлению городской жизни, повышению привлекательности городской среды.

Об особенностях установления границ подзон

Напомним, что подзона — это часть территориальной зоны, имеющая те же самые виды разрешённого использования недвижимости, но отличные от иных частей территориальной зоны параметры разрешённого строительства, реконструкции объектов[1]. Существует два способа установления границ подзон: посредством обозначения границ подзон на карте градостроительного зонирования и посредством сочетания обозначения и описания — указания границ подзон в виде формализованного описания унифицированных ситуаций расположения объектов и их частей относительно границ земельных участков, границ кварталов, иных характерных мест расположения разных по параметрам объектов. Последний способ позволяет при необходимости более дифференцированно регламентировать визуально воспринимаемые характеристики застройки в части её разнообразия, соотнесённости с градостроительным окружением[2].

ВОПРОС (1.3.5) ОБ ОЦЕНКЕ С ПОЗИЦИИ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ЗОНИРОВАНИЯ ЛОГИКИ ОРГАНИЗАЦИИ СИСТЕМ УСТАНОВЛЕНИЯ ОГРАНИЧЕНИЙ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ НЕДВИЖИМОСТИ ПОСРЕДСТВОМ ЗОН С ОСОБЫМИ УСЛОВИЯМИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ТЕРРИТОРИЙ[3]

Градостроительный регламент как правовой режим использования земельных участков не может не содержать трех компонентов, включая в соответствующих случаях третий компонент в виде ограничений использования недвижимости, которые устанавливаются зонами с особыми условиями использования территорий[4]. В соответствии с законодательством РФ органы местного самоуправления не обладают полномочиями по установлению таких зон, но они обязаны границы последних вместе с указаниями о содержании ограничений отражать в ПЗЗ посредством ссылок на соответствующие документы, утверждённых уполномоченными органами государственной власти. Значит, с позиции обеспечения оптимальной технологии градостроительного зонирования, посредством которого должна публично предъявляться вся юридически значимая информация о правовом режиме использования земельных участков,

[1] См. часть 3 статьи 38 ГрК РФ.

[2] См. ответ на вопрос 1.5.4 в части применения подхода к зонированию, называемого Form Based Code.

[3] При ответе на данный вопрос использовались, в частности, следующие материалы: Трутнев Э.К. (рук.). Градорегулирование : Основы... [Раздел 9]; Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. Комментарий... [Вопрос 24]. См. также вопрос 5.2.2.4.

[4] См. ответ на вопрос 1.3.2, а также пункт 4 статьи 1 ГрК РФ: «...зоны с особыми условиями использования территорий — охранные, санитарно-защитные зоны, зоны охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации (далее — объекты культурного наследия), защитные зоны объектов культурного наследия, водоохранные зоны, зоны затопления, подтопления, зоны санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, зоны охраняемых объектов, приаэродромная территория, иные зоны, устанавливаемые в соответствии с законодательством Российской Федерации».

должны возникать вопросы о наличии указанных документов; предельных сроках их принятия; последствиях непринятия документов в установленные сроки; формализованном, то есть ясном, предъявлении в этих документах юридически значимой информации, которую необходимо отражать в ПЗЗ.

В силу того что рассматриваемый вопрос является непростым и даже в некотором смысле запутанным, полезно перевести его в относительно простую и наглядную табличную форму. В табл. 1П9 сопоставляются по основным позициям три системы установления ограничений использования земельных участков и иных объектов недвижимости посредством зон с особыми условиями использования территорий:

1) система наложения ограничений на «непамятники» со стороны охраны объектов культурного наследия (памятников);

2) система наложения ограничений посредством установления санитарно-защитных зон (СЗЗ) вокруг объектов вредного воздействия на окружающую среду;

3) система наложения ограничений посредством установления вокруг аэродромов приаэродромных территорий.

После проведённого в табл. 1П9 сопоставления можно выделить главное.

1. В отношении системы установления ограничений с позиции охраны ***объектов культурного наследия***:

1) несубъективный анализ показывает, что Федеральный закон от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее: № 73-ФЗ) в общем и целом направлен на создание ситуации, когда можно «действуя, не действовать», а именно:

а) не возлагать на уполномоченные органы обязанности по установлению юридически значимых земельных участков для памятников, что необходимо по причине имеющегося в № 73-ФЗ признания памятников объектами недвижимости;

б) упразднив указанную обязанность (неупразднимую в силу объективной логики), заменить её установлением некоего неопределённого с правовой точки зрения образования, называемого «территорией памятника» (по сути, это ещё один дополнительный-ненужный вид зоны с особыми условиями использования территорий), указав при этом, что и такая территория не является обязательной[1];

в) введя действительно необходимый институт «проектов зон охраны объектов культурного наследия», сделать его практически необязательным по причине неустановления предельных сроков для подготовки и утверждения таких проектов в полном объёме;

г) закрепить результаты этой многолетней необязательности, поименованной в пунктах «а», «б» и «в», введением ещё одного «спасительного» образования, называемого «защитной зоной», границы которого могут устанавливаться абстрактно-отвлечённо посредством циркуля с радиусом 100, 150, 200 метров. С помощью такого образования можно, применяя федеральный закон, оправдывать на долгие годы вперёд предстоящее отсутствие

[1] Возможность неустановления «территории памятника» определена частью 4 статьи 34.1 № 73-ФЗ.

действий по подготовке необходимых «проектов зон охраны объектов культурного наследия»;

2) существует требующая разрешения коллизия, состоящая в том, что формально положения № 73-ФЗ подпадают под действие статьи 57 ЗК РФ, согласно которой установление ограничений в виде «охранных зон» («защитных зон», «зон охраны» в терминологии № 73-ФЗ) влечёт за собой необходимость возмещения вреда, возникшего в результате установления таких ограничений.

2. Если говорить о системе установления ограничений посредством ***санитарно-защитных зон*** с позиции соблюдения требований законодательства о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, то у этой системы некоторые проблемы существуют в законодательном обеспечении (см. приложение на стр. 681), а именно:

1) с формальной и содержательной точек зрения представляется более правильным, чтобы этот институт регламентировался законодательством о техническом регулировании[1];

2) следует ввести положение, согласно которому изменение границ СЗЗ с использованием соответствующих проектов может происходить только в сторону уменьшения территории таких зон, установленных посредством нормативных границ.

3. В отношении системы установления ограничений использования объектов недвижимости посредством ***установления приаэродромных*** территорий предлагается завершить внутреннюю логику № 135-ФЗ, указав, что:

1) при отсутствии в установленный срок утверждённых в соответствии с законодательством документов относительно приаэродромной территории Правительство РФ в течение месяца по истечении этого срока обязано принять решение о приостановлении функционирования соответствующего аэродрома. Это решение прекращает своё действие на следующий день после утверждения документов, относящихся к приаэродромной территории;

2) Правительство РФ утверждает: формализованные критерии и показатели для использования при подготовке, согласовании и утверждении документов, относящихся к приаэродромным территориям; критерии определения, характеристики и параметры случаев, когда установление приаэродромных территорий должно определяться не исключительно технологическими требованиями их функционирования, но обстоятельствами существования и развития сопряжённых территорий;

3) расчёт убытков, возникших в результате установления приаэродромных территорий, производится независимыми оценщиками в соответствии с законодательством об оценочной деятельности.

В результате проведённого анализа обнаруживается относительно простая логика установления зон с особыми условиями использования территорий: для обеспечения эффективного функционирования системы градостроительного зонирования органы государственной власти без замещений и недоделок должны выполнить свою часть работы с тем, чтобы её результат передать органам местного самоуправления для включения в ПЗЗ.

[1] *Обоснование этой позиции см. в разделе 3.*

ВОПРОС (1.3.6) О НЕОБХОДИМОСТИ, ПРАВОВОЙ ЛОГИКЕ И КРИТЕРИЯХ РАЦИОНАЛЬНОСТИ И СПРАВЕДЛИВОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ ПУБЛИЧНЫХ СЛУШАНИЙ В СФЕРЕ ГРАДОРЕГУЛИРОВАНИЯ[1]

Тема публичных слушаний (ПС) неизбежно должна возникать до того, как она выносится на специальное рассмотрение[2]. Почему так происходит? Потому что зонирование является следствием наличия прав, которые не могут устанавливаться без участия правообладателей, а такое участие неизбежно порождает публичные слушания.

Права использования недвижимости предопределены Конституцией РФ[3]. Это права, защищённые Конституцией РФ. Что это означает? В чём должна состоять такая защита?

В соответствии с Конституцией РФ наличие таких прав должно быть зафиксировано в федеральных законах, в том числе указанием на то, что эти права устанавливаются на местном уровне, поскольку иначе и быть не может. В силу того что первоисточником таких прав является Конституция РФ, эти права могут устанавливаться только «местным законом» — утверждаться представителями населения: депутатами, представительным органом местного самоуправления[4]. Изменение прав, установленных представительным органом местного самоуправления, не может происходить без участия носителей этих прав — правообладателей недвижимости.

В этом первопричина необходимости и неизбежности возникновения института, называемого публичными слушаниями в области градорегулирования и впервые введённого в законодательный оборот в России в 2004 году посредством ГрК РФ.

Основываясь на логике законодательства, можно ли выделить то главное, что должно определять публичные слушания? И можно и должно.

1. ПС не может не быть (см. выше).

2. ПС не могут быть заседанием представительного органа местного самоуправления, также ПС не могут быть местным референдумом. Это значит, что итоги ПС (в том числе предъявляемые в виде подсчёта голосов за и против) не могут быть обязательными для принятия решения властью, а также должна существовать процедурная технология проведения публичных слушаний.

3. Процедурная технология ПС должна определяться тем, что речь идёт о правах. Значит, при обсуждении соответствующих вопросов, предъявляемых властью, должны быть даны доказательства того, что предлагаемым решением права не нарушены. Например, права на минимальный размер земельного участка многоквартирного дома[5] — в случае обсуждения документации

[1] *При ответе на данный вопрос использовались следующие материалы: Сафарова М.Д. Публичные слушания по вопросам градорегулирования. М. : Институт экономики города, 2014; Трутнев Э.К. Публичные слушания по вопросам градорегулирования : Рекомендации органам местного самоуправления // Приложение к журналу «Имущественные отношения в Российской Федерации». 2007. URL: http://www.urbaneconomics.ru/search/node/%D0%BF%D1%83%D0%B1%D0%BB%D0%B8%D1%87%D0%BD%D1%8B%D0%B5%20%D1%81%D0%BB%D1%83%D1%88%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D1%8F/ (далее: Трутнев Э.К. Публичные слушания...).*

[2] *См. ответ на вопрос 1.2.2.*

[3] *См., например, часть 3 статьи 34 Конституции РФ: «Условия и порядок использования земель определяются на основе федерального закона».*

[4] *См. ответ на вопрос 1.2.7.*

[5] *Как эти права должны определяться, см. в ответе на вопрос 3.2.2.*

по планировке территории, посредством которой производится межевание кварталов на земельные участки. Если же права вынужденно нарушаются[1], то должны быть предъявлены: 1) правовые основания для такого действия; 2) доказательства того, что в силу определённых обстоятельств права невозможно было не нарушить (например, по причине прокладки, расширения дороги); 3) гарантии того, что убытки, причинённые вынужденным нарушением прав, будут возмещены.

4. Указанные доказательства должны публично предъявляться в виде соответствующих обоснований в составе материалов, предъявляемых на обсуждение, и в виде официального заключения уполномоченного органа о том, что требования законодательства не нарушены. В противном случае вообще не имеет смысла представлять на ПС соответствующие материалы, поскольку любой факт их несоответствия нормам законодательства дискредитирует власть, организующую ПС.

5. В отношении каждого вида документа, предъявляемого к обсуждению на ПС, должны быть определены в самих ПЗЗ формализованные предметы обсуждения, тождественные предметам утверждения. Этот принцип отражает нечто простое и необходимое: время участников ПС не должно тратиться на обсуждение вопросов, не относящихся к делу, а их внимание должно быть направлено на главное для них — соблюдаются ли и в какой мере их имущественные права, защищаемые законом[2].

6. Процедурную технологию должно определять также то, что речь может идти не только о правах, но и об интересах. Это значит, что при наличии доказательств соблюдения прав (определяемых обычно требованиями технических регламентов безопасности) как своеобразного фундамента ПС, а также формализованных предметов обсуждения, могут обсуждаться и иные вопросы, которые допускают люфт в рамках установленных формализованных предметов и решения по которым могут достигаться лишь в результате некоторого согласия.

7. Важен вопрос о широте/узости состава официально признаваемых участников публичных слушаний. Содержательным и формальным основанием для решения этого вопроса является зафиксированный в ЗК РФ принцип, согласно которому взаимное расположение объектов недвижимости не должно наносить им вред и создавать несоразмерные неудобства[3]. Изменение градостроительного регламента в какой-либо территориальной зоне предполагает воздействие на соседние территориальные зоны и, соответственно, участие правообладателей недвижимости, расположенной в соседних территориальных зонах, в публичных слушаниях относительно указанных изменений[4].

[1] *«Вынужденным нарушением прав» могут считаться действия, производимые ради государственных или муниципальных нужд, для чего законодательством предусмотрена возможность изъятия недвижимости. При этом должны соблюдаться требования технических регламентов безопасности (например, в части соблюдения безопасных разрывов между различными объектами и проч.).*

[2] *См. ответы на вопросы 1.2.4, 1.2.5.*

[3] *Норма пункта 2 статьи 85 ЗК РФ: «Правилами землепользования и застройки устанавливается градостроительный регламент для каждой территориальной зоны индивидуально, с учетом особенностей ее расположения и развития, а также возможности территориального сочетания различных видов использования земельных участков (жилого, общественно-делового, производственного, рекреационного и иных видов использования земельных участков)».*

[4] *См. ответы на вопросы 1.2.2 и 1.2.7.*

8. Имеется также вопрос о временных ограничениях на проведение ПС. Решение этого вопроса должно предопределяться необходимостью создания условий для участия как можно более широкого круга правообладателей недвижимости, имеющих право быть официальными участниками ПС. Например, ПС не должны проводиться в рабочее время.

Есть основания считать, что вышеперечисленные положения могут быть приняты в качестве критериев рациональной и справедливой организации ПС, включая возможность использовать их для оценки качества предложений по совершенствованию законодательства в отношении публичных слушаний[1].

ВОПРОСЫ (1.4) ОТНОСИТЕЛЬНО ПРЕЕМСТВЕННОСТИ И НЕПРЕЕМСТВЕННОСТИ РЕШЕНИЙ, ПРИНИМАЕМЫХ НА РАЗЛИЧНЫХ ЭТАПАХ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ПРОЕКТИРОВАНИЯ ПРИ СИСТЕМАХ СООТВЕТСТВЕННО ЗОНАЛЬНО-ПРАВОВОГО ГРАДОРЕГУЛИРОВАНИЯ И ТОЧЕЧНО-АДМИНИСТРАТИВНОГО ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВА

В данную группу включены:

- вопрос (1.4.1) об особенностях связи генерального плана с правилами землепользования и застройки;
- вопрос (1.4.2) об особенностях связи правил землепользования и застройки с документацией по планировке территории;
- вопрос (1.4.3) о содержании и последствиях использования псевдоправовой возможности одновременного утверждения изменений правил землепользования и застройки и утверждения документации по планировке территории;
- вопрос (1.4.4) о необходимости градостроительного плана земельного участка, его содержании, а также его форме, указывающей на введение эксклюзивным законом сомнительного права строить при отсутствии права на земельный участок.

ВОПРОС (1.4.1) ОБ ОСОБЕННОСТЯХ СВЯЗИ ГЕНЕРАЛЬНОГО ПЛАНА С ПРАВИЛАМИ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ЗАСТРОЙКИ

Преемственность — это то, что не позволяет пренебрежительно относиться к предшествующему, автоматически упразднять ранее совершённое как нечто малоценное, а также даёт возможность считать ныне совершаемое не очередным «градостроительным капризом», а действием в контексте многозначных смыслов, приходящих к нам из прошлого и ведущих нас в будущее. Зонирование является одним из ключевых звеньев в цепи таких преемственных действий.

Зонирование — это двухэтапный процесс: 1) установление правового режима использования земельных участков в виде градостроительных регламентов; 2) использование правового режима после его установления, в том числе подготовка в соответствии с этим режимом документации по планировке территории — в необходимых случаях.

[1] *См. также вопрос 5.1.5.2 о содержании основных положений регламентирования публичных слушаний. При рассмотрении этого вопроса была проведена с использованием указанных положений-критериев оценка федерального закона, посредством которого наряду с публичными слушаниями были введены и так называемые общественные обсуждения.*

Лучше понять особенности первого этапа нам поможет рассмотрение в обобщённом виде вопроса об особенностях обеспечения преемственных связей между генеральным планом (ГП) и ПЗЗ[1]. Необходимо раскрыть смысл нормы, согласно которой ПЗЗ подготавливаются «с учётом» положений ГП[2], но сначала надо разобраться с тем, что такое функциональное зонирование ГП и что такое градостроительное зонирование ПЗЗ по их содержанию и правовому статусу.

Итак, что такое функциональное зонирование ГП? Карта функционального зонирования ГП (вместе с положениями о территориальном планировании) показывает момент физического состояния города, который (момент) согласно воле коллективного планирующего субъекта должен наступить по прошествии длительного времени (через 15, 20, 30 лет), как достигнутую взаимную скоординированность двух компонентов: будущих объёмов застройки и будущих возможностей (объёмов/мощности) инфраструктуры, обеспечивающей существование-функционирование этих объёмов. Рационально организованное территориальное планирование требует, чтобы на карте функционального зонирования ГП и в положениях о территориальном планировании ГП (и в обосновывающих материалах к ГП) были указаны в параметрическом виде планируемые действия (и их приоритетное распределение на территории города) по созданию, развитию инфраструктуры, возможностями которой (объём/мощность) должны обеспечиваться суммарные объёмы застройки, достигаемые к соответствующим временны́м рубежам — к моменту завершения первой очереди реализации ГП, второй очереди и т.д.[3]

Что такое градостроительное зонирование ПЗЗ? Карта градостроительного зонирования ПЗЗ вместе с градостроительными регламентами показывает правовой режим использования ЗУ как правовые гарантии их использования в соответствии с этими регламентами (в том смысле, что никто не может запретить использовать ЗУ так, как это определено градостроительными регламентами) отныне (с момента вступления в силу ПЗЗ) и впредь — в неопределённо далёком будущем (до тех пор, пока действуют ПЗЗ в соответствующей редакции). Однако право использования ЗУ ($а_1$) не тождественно имеющейся технической возможности ($а_2$) реализовать это право в текущий момент времени. Например, гарантируемый с правовой точки зрения объём застройки требует определённого объёма инженерно-технических ресурсов, которого может и не быть в наличии с момента введения в действие ПЗЗ. Поэтому существует объективная и неотвратимая задача, которая формулируется в следующем виде: как рациональным образом при подготовке и применении ПЗЗ синхронизировать во времени и скоординировать по объёмам $а_1$ и $а_2$?

[1] Далее воспроизводится с некоторыми сокращениями и изменениями ответ на вопрос 3.3.2.

[2] Часть 3 статьи 31 ГрК РФ: «Подготовка проекта правил землепользования и застройки осуществляется с учётом положений о территориальном планировании, содержащихся в документах территориального планирования…».

[3] С этой точки зрения деструктивными являются совершённые в 2011 году изменения ГрК РФ, согласно которым были упразднены из генеральных планов распределённые по временны́м периодам мероприятия по реализации ГП. Более подробно об этом см.: Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации в части института территориального планирования, изменённого Федеральным законом «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части вопросов территориального планирования» от 20 марта 2011 года № 41-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: http://www.urbaneconomics.ru/node/4617/

Ответ на вопрос как должен определяться особенностями соответствующих территорий и управленческими позициями по отношению к планируемым сценариям сохранения, модернизации, преобразований территорий, а также запланированными временны́ми рубежами начала воздействия (либо «прямо сейчас», либо «не сейчас — позже») на соответствующие территории.

По результатам анализа, представленного в табл. 3П6, можно ответить на поставленный выше вопрос, что означает подготовка ПЗЗ «с учётом» ГП.

С позиции рационального, соответствующего правовым нормам градорегулирования такая подготовка должна означать перевод на правовой язык текущего времени (на язык имеющих в данный момент юридическую силу градостроительных регламентов) первоначально определённых ГП в отношении некоторого отдалённого будущего балансов между будущими объёмами застройки и будущими объёмами (возможностями) инфраструктуры.

Такой перевод можно выполнить не иначе, как только «с учётом», но никак не «в соответствии» с ГП, поскольку «соответствие» ПЗЗ ГП в определённых случаях неотвратимо будет деструктивным для города. При этом по объективным основаниям соотношение ПЗЗ и ГП может иметь диаметрально противоположные проявления: для различных территорий эти документы могут визуально и параметрически «почти совпадать» либо «кардинально отличаться» друг от друга, но не противоречить друг другу ни формально, ни по существу. Как ни странно, именно такие противоположные проявления как раз и свидетельствуют о рационально построенных ПЗЗ, обеспечивающих последовательное проведение в жизнь эффективной градостроительной политики в городе.

Это универсальное правило (ситуативного сочетания возможностей для ГП и ПЗЗ быть «тождественными и нетождественными») наглядно подтверждается представленными в табл. 3П6 типологическими случаями.

Предлагается разобраться также в следующей ситуации. Имеется ГП, в котором применительно к различным территориям жилого назначения определено увеличение по сравнению с существующим положением объёмов жилой застройки на 10, 20, 40%[1]. Имеются ПЗЗ, где полностью игнорируется предусмотренный в ГП рост объёмов застройки — фиксируется отсутствие роста застройки, закрепляется существующее положение как бы в неизменном виде[2]. Спрашивается: имеет ли место противоречие указанных ПЗЗ части 3 статьи 31 ГрК РФ, где сказано: «Подготовка проекта правил землепользования и застройки осуществляется с учетом положений о территориальном планировании, содержащихся в документах территориального планирования...»? Состоялся ли «учёт» положений ГП в ПЗЗ?

[1] См.: Москалик С.Л. Связь правовых ограничений на превышение плотности застройки с эффективностью системы градорегулирования (анализ на примере документов градостроительного проектирования в городе Москве) : Магистерская диссертация. М. : Высшая школа урбанистики, 2015 (далее: Москалик С.Л. Связь правовых ограничений...).

[2] См.: Трутнев Э.К. Вопросы о правилах землепользования и застройки в городе Москве [Электронный ресурс]. URL: https://urban.hse.ru/data/2016/12/29/1114675146/%D0%92%D0%BE%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%81%20%D0%BE%20%D0%9F%D0%97%D0%97%20%D0%9C%D0%BE%D1%81%D0%BA%D0%B2%D1%8B.pdf (далее: Трутнев Э.К. Вопросы о ПЗЗ).

Корректный ответ на поставленный вопрос предполагает необходимость фиксации вариантов учёта положений ГП в ПЗЗ — учёта, требуемого федеральным законом. Обнаруживается, что имеется два возможных варианта.

Вариант 1: в градостроительных регламентах ПЗЗ определяются предельные параметры каждого многоквартирного дома, соответствующие его фактическому состоянию[1] на момент принятия ПЗЗ, при этом в самих ПЗЗ не определяются условия для изменения таких параметров в сторону увеличения согласно ГП. Очевидно, что при таком варианте отсутствует учёт положений ГП, то есть имеет место противоречие части 3 статьи 31 ГрК РФ.

Вариант 2: в градостроительных регламентах ПЗЗ одновременно определяются две характеристики: 1) основные виды разрешённого использования недвижимости в виде МКД с предельными параметрами, соответствующими их фактическому состоянию; 2) условно разрешённые виды использования МКД с предельными параметрами, согласующимися с показателями, определёнными ГП, а в качестве условий для получения разрешения на такие виды определены либо факты наличия договоров комплексного развития соответствующих территорий, либо факты наличия у соответствующих субъектов иных юридически значимых обязательств по созданию объектов инфраструктуры, обеспечивающих функционирование приращённых объёмов застройки. Очевидно, что в отличие от первого варианта здесь учтены положения ГП, то есть соблюдено требование части 3 статьи 31 ГрК РФ — обеспечена преемственная связь между документами градостроительного проектирования и, соответственно, обеспечены содержательные и правовые условия для упорядоченного развития города[2].

Таким образом, разрыв выраженных в параметрах связей между ГП и ПЗЗ не может не сказаться на развитии города деструктивным образом. Существует закономерность, согласно которой однажды допущенная ошибка влечёт за собой новую, ещё более серьёзную. В данном случае первый разрыв влечёт за собой следующий — между ГП и документацией по планировке территории, делает последнюю автономной, независимой от контекста системного планирования. Подтверждают эту закономерность итоги рассмотрения следующего вопроса.

ВОПРОС (1.4.2) ОБ ОСОБЕННОСТЯХ СВЯЗИ ПРАВИЛ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ЗАСТРОЙКИ С ДОКУМЕНТАЦИЕЙ ПО ПЛАНИРОВКЕ ТЕРРИТОРИИ

Этот вопрос исключительно важен для понимания реального соотношения системы зонирования и «выталкивающей» её системы незонирования. Смысл его в том, чтобы выявить наличие/отсутствие для любой локальной территории

[1] Мы не обсуждаем здесь вопрос о правомерности такого установления. Об этом см. в: Трутнев Э.К. Вопросы о ПЗЗ.

[2] Если же такая связь не установлена, то фактически между предшествующими и последующими решениями имеет место разрыв, который необходимо преодолеть, и такое преодоление обеспечивается созданием дополнительных квазиправовых документов (необязательных при сохранении системного управления). Более подробно об этом см.: Трутнев Э.К. Вопросы технологии замещения посредством «закона о реновации» правовых методов на квазиправовые методы градорегулирования [Электронный ресурс]. URL: https://urban.hse.ru/data/2017/08/14/1174402466/%D0%93%D1%80%D0%B0%D0%B4%D0%BE%D1%80%D0%B5%D0%B3%20%D0%B2%20%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B5%20%D0%BE%20%D1%80%D0%B5%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%B8%20(07%2008%2017).pdf (далее: Трутнев Э.К. Вопросы технологии замещения...).

будущего в виде предустановленных параметрических рамок допускаемых действий (градостроительных регламентов) и в зависимости от этого определить, действует ли система правового понуждения в контексте сбалансированного развития всего города либо — вопреки такому контексту — согласно точечным решениям документации по планировке территории, независимым от решений генерального плана и правил землепользования и застройки.

Этот достаточно простой вопрос искусственно усложнён, запутан псевдоправовыми новеллами федерального законодательства, фактически поддерживающими новеллы регионального законодательства о незонировании. Поэтому в силу сложившихся обстоятельств приходится говорить о двух подходах к решению обсуждаемой проблемы — правовом зональном и псевдоправовом незональном.

Основные особенности связи ПЗЗ с ДПТ помогает сформулировать табл. 1П10. Перечислим их.

1. Система зонирования обладает правовым потенциалом для организации рациональной, эффективно работающей связи между ПЗЗ и ДПТ. Однако этот потенциал находится под угрозой размывания со стороны некоторых неоправданных нововведений (см. ниже пункт 3).

2. Есть основания утверждать, что в системе незонирования[1] упраздняется связь между ПЗЗ и ДПТ, поскольку: 1) ПЗЗ, в силу их специфики в рассматриваемом случае[2], фиксируют лишь существующие факты, но не содержат указаний о будущем; 2) ДПТ — это параметризованное представление о будущем, а будущее не может быть тождественным существующему положению вещей. Поэтому не только отсутствует связь между ПЗЗ и ДПТ, но её и быть не может — она отрицается в принципе (что противоречит общей логике градорегулирования и формальным нормам права — ЗК РФ и ГрК РФ). Одновременно с упразднением связи между ПЗЗ и ДПТ упраздняется и связь ДПТ с ГП, поскольку ГП может «понуждать» к исполнению своих решений в соответствующей части только через ПЗЗ, а ПЗЗ не передаёт «импульсы» этой связи ДПТ.

Для подготовки рационально устроенной ДПТ технологически невозможно обойтись без указанной связи, которая упразднена. Что делать? Ответ очевиден и прост: надо заместить фактически упразднённые документы (по причине их неадекватности и отказа от их применения) — ГП и ПЗЗ — неким иным документом. Поскольку это необходимо, то это и происходит: посредством эксклюзивного закона вводится как бы новый вид документа — «комплексная схема инженерного обеспечения», как бы независимая, в частности, от ГП («как бы» потому, что эта схема заведомо должна быть инкорпорирована в документ территориального планирования, называемый генеральный план) и предназначенная для внесистемного обслуживания[3] иных документов в виде ДПТ, независимых от ГП и ПЗЗ[4].

[1] Область распространения этой системы определяется нормативными правовыми актами, указанными в сноске к табл. 1П10.

[2] См. ответ на вопрос 1.5.4.

[3] Без юридической обязанности следовать предустановленному в ГП градостроительному контексту, который отсутствует как по причине его неустановления (предположительно), так и по причине отказа от следования ГП.

[4] См.: Трутнев Э.К. Вопросы технологии замещения...

Указанным способом происходит превращение ДПТ в автономные, не зависящие ни от ПЗЗ, ни от ГП документы, в инструмент точечных, выведенных из-под внешнего контроля индивидуально-волевых административных решений — инструмент, ранее применявшийся в виде института «предварительного согласования мест размещения объектов строительства», ныне модифицированного. Разница лишь в том, что прежние «точки» расширены до размеров «точек-пятен-территорий». Создаётся возможность для упразднения в случае необходимости ДПТ путём несистемных действий в виде подготовки схем расположения земельных участков на кадастровой карте территории — процедур, которые «экономят время» и не требуют проведения хлопотных публичных слушаний. Попутно демонтируются основы федеральных законов в той части, которая определяет, что осуществлять строительство имеют право только лица, владеющие правами на земельные участки. В данном же случае это право дано лицам, не обладающим правами на земельные участки, которые ещё даже не образованы в юридическом смысле[1].

3. Некоторые новеллы, вводимые в федеральные законы, «работают» на незонирование — препятствуют установлению рациональной связи между ПЗЗ и ДПТ. В частности, это нормы, согласно которым документацию по планировке территории допускается утверждать при отсутствии её соответствия ПЗЗ[2].

С указанными обстоятельствами связаны предложения по совершенствованию законодательства, изложенные в разделе 6 настоящей книги.

По рассмотрении вопроса 1.4.2 можно заключить, что создание разрыва между ПЗЗ и ДПТ является способом вернуться к «точечности» в ситуации, когда номинально признан зональный подход, но фактически состоялось утверждение системы незонирования.

ВОПРОС (1.4.3) О СОДЕРЖАНИИ И ПОСЛЕДСТВИЯХ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПСЕВДОПРАВОВОЙ ВОЗМОЖНОСТИ ОДНОВРЕМЕННОГО УТВЕРЖДЕНИЯ ИЗМЕНЕНИЙ ПРАВИЛ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ЗАСТРОЙКИ И УТВЕРЖДЕНИЯ ДОКУМЕНТАЦИИ ПО ПЛАНИРОВКЕ ТЕРРИТОРИИ

Новеллой эксклюзивного законодательства является норма, согласно которой в соответствующих случаях «вносимые в правила землепользования и застройки изменения и документация по планировке территории утверждаются одновременно»[3]. Что это значит?

[1] *См.: Трутнев Э.К. Вопросы технологий замещения…*

[2] *Речь идёт о связке двух норм ГрК РФ: части 10 статьи 45 и части 13.1 статьи 46. См: Трутнев Э.К. Анализ закона…*

[3] *Эта норма содержится в статье 7.2 Федерального закона «О статусе столицы Российской Федерации» в редакции № 141-ФЗ: «В случае, если подготовленной для реализации решения о реновации документацией по планировке территории предусматривается размещение объектов капитального строительства, виды разрешенного использования которых и (или) параметры которых не соответствуют видам разрешенного использования объектов капитального строительства и (или) предельным параметрам разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, установленным правилами землепользования и застройки, и (или) если виды разрешенного использования земельных участков, на которых планируется размещение указанных объектов, не соответствуют видам разрешенного использования земельных участков, установленным правилами землепользования и застройки, **одновременно с подготовкой документации по планировке территории осуществляется подготовка изменений, вносимых в правила землепользования и застройки**. В этом случае принятие в соответствии со статьей 33 Градостроительного кодекса Российской Федерации решения о подготовке проекта о внесении изменений в правила землепользования и застройки не требуется. При этом вносимые в правила землепользования и застройки изменения и документация по планировке территории утверждаются одновременно».*

Поскольку речь идёт о двух разных документах, то и решений должно быть два, а если два, то они не могут не быть последовательными, то есть сначала одно решение, затем другое. Значит, не может быть одновременности; значит, приведённая норма ошибочна в указанном отношении.

Какой должна быть последовательность? Поскольку посредством градостроительных регламентов в составе ПЗЗ утверждается правовой режим использования земельных участков, расположенных в соответствующих территориальных зонах, а противоречия такому режиму недопустимы, то первыми должны утверждаться изменения ПЗЗ, а затем документация по планировке территории.

Далее. Предметом утверждения ДПТ является ряд положений (красные линии, характеристики планируемого развития территории, очерёдность такого развития, границы образуемых земельных участков и т.д.[1]), в состав которых не входят, не могут и не должны входить конкретные параметры конкретных объектов на конкретных земельных участках, а при наличии соответствующих отображений такие параметры не могут выходить за пределы, определённые градостроительными регламентами в составе ПЗЗ.

Факт утверждения ДПТ не является препятствием для совершения сделок купли-продажи земельных участков или передачи их в аренду. Правообладатель земельного участка не обязан следовать ДПТ в части возможного наличия в ней конкретных параметров конкретного объекта на конкретном земельном участке, но обязан следовать градостроительным регламентам в составе ПЗЗ. Поэтому реальный облик застройки территории может отличаться от того, что был «нарисован» в иллюстративной, обосновывающей части ДПТ.

В отношении визуально-образных решений будущей застройки утверждённая ДПТ и утверждённые изменения ПЗЗ не могут быть тождественными, поскольку ДПТ, утверждая общие параметры застройки в рамках градостроительных регламентов, может демонстрировать лишь один или несколько из многих возможных вариантов решений, допускаемых согласно градостроительным регламентам ПЗЗ.

Последнее означает, что если в процессе подготовки ДПТ соответствующие предложения из этой документации механистически переводятся в предложения по изменению ПЗЗ, то возникнет ситуация, при которой ПЗЗ будут противоречить и сути градостроительного зонирования, и формальным требованиям, зафиксированным в ЗК РФ, согласно которым градостроительный регламент должен быть единым (одинаковым) для всех земельных участков в составе соответствующих территориальных зон[2].

Указанное требование, однако, не является призывом к тотальной и омертвляющей унификации. Напротив, оно позволяет в рамках градостроительных регламентов достигать приемлемой степени разнообразия без допущения хаотизации застройки. В этом месте возникает малознакомая для российской

[1] *См. часть 3 статьи 42, часть 6 статьи 43 ГрК РФ.*

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

практики тема профессионального искусства установления градостроительных регламентов[1].

Рассмотрение данного вопроса (1.4.3) потребовало дополнения в связи с появлением нового законопроекта, в котором предложено закрепить и сделать универсальной представленную выше норму эксклюзивного законодательства о возможности в соответствующих случаях определять правовой режим использования земельных участков не градостроительными регламентами в составе ПЗЗ, но документацией по планировке территории[2]. Соответствующие новеллы представлены в названии статьи 14.4 ЗК РФ в редакции законопроекта («Определение разрешенного использования земельных участков правообладателями земельных участков») и в пункте 10 статьи 14.4 ЗК РФ в редакции законопроекта[3]. Ошибки законопроекта по данному вопросу раскрываются следующими положениями:

- градостроительные регламенты могут устанавливаться только одним способом — посредством утверждения ПЗЗ;
- установленные посредством ПЗЗ градостроительные регламенты определяют область свободного выбора компонентов таких регламентов для частных лиц, включая тех, кто осуществляет деятельность по комплексному и устойчивому развитию территорий;
- имеются только два способа такого свободного выбора: посредством проектной документации, подготавливаемой правообладателями в отношении принадлежащих им земельных участков, и посредством документации по планировке территории, подготавливаемой частными лицами, являющимися сторонами договоров о комплексном и устойчивом развитии территорий.

Иными словами, концептуальная ошибка рассматриваемого законопроекта допущена в том отношении, что недопустимо смешивать понятие «установление градостроительных регламентов» и понятие «персонального выбора состава компонентов из набора компонентов, предустановленных (заранее установленных) градостроительным регламентом».

Дополнительно может быть поднят вопрос о последствиях выбора, наступающих после завершения действия договора о комплексном и устойчивом развитии территории. У этого вопроса есть рациональное и ясное правовое решение. Однако законопроект такого вопроса не ставит и, соответственно, не решает, поскольку состоялось мнимое упразднение вопроса посредством недопустимого смешения понятий. Рациональное и ясное правовое решение этого вопроса определяется тем, что после завершения действия указанного договора и при наличии на то необходимости (либо представляемого в виде необходимости желания закрепить на долгое время вперёд в неизменном виде однажды содеянную застройку) может быть обеспечено внесение изменений в ПЗЗ в части установления обуженной области компонентов из состава градостроительных регламентов — обуженной посредством выбора, состоявшегося в документации по планировке территории.

[1] *См. ответ на вопрос 1.3.3, где говорится о широте состава градостроительных регламентов, а также вопрос 1.5.4, где рассматривается правовая природа инструмента, называемого Form Based Code.*

[2] *Речь идёт о проекте федерального закона № 496293-7 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и некоторые законодательные акты Российской Федерации (в целях совершенствования определения видов разрешённого использования земельных участков)», размещённом по адресу: http://asozd.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=496293-7/*

[3] *«В случае, если… **вид разрешенного использования земельного участка устанавливается документацией по планировке территории**, правообладатель такого земельного участка вправе осуществлять выбор вида его разрешенного использования лишь в отношении тех видов **разрешенного использования земельных участков, которые установлены в документации по планировке территории** для этого земельного участка. Изменение вида разрешенного использования этого земельного участка допускается только путем внесения изменений в документацию по планировке территории».*

ВОПРОС (1.4.4) О НЕОБХОДИМОСТИ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ПЛАНА ЗЕМЕЛЬНОГО УЧАСТКА, ЕГО СОДЕРЖАНИИ, А ТАКЖЕ ЕГО ФОРМЕ, УКАЗЫВАЮЩЕЙ НА ВВЕДЕНИЕ ЭКСКЛЮЗИВНЫМ ЗАКОНОМ СОМНИТЕЛЬНОГО ПРАВА СТРОИТЬ ПРИ ОТСУТСТВИИ ПРАВА НА ЗЕМЕЛЬНЫЙ УЧАСТОК

Помимо взаимосвязей между документами градостроительного проектирования, преемственность выражается и в том, что обеспечивает переход от результатов градостроительного проектирования, выполняемого под началом публичной власти, к рамочным заданиям, в границах которых должна подготавливаться проектная документация для строительства, реконструкции объектов частными лицами. То есть происходит переход от действий публичной власти к действиям частных лиц.

Общий вопрос о градостроительном плане земельного участка по необходимости должен распадаться на два вопроса: о смысле и содержании этого важного документа в контексте иных документов градостроительного проектирования и о форме ГПЗУ, одна из позиций которой указывает на фундаментальные положения законов и эксклюзивные намерения законодателей.

Вопрос о смысле и содержании ГПЗУ

ГПЗУ содержит описание градостроительного регламента территориальной зоны расположения соответствующего земельного участка. Есть ли необходимость в таком описании? Ведь действуют ПЗЗ, информация которых открыта, в том числе относительно градостроительного регламента применительно к каждой территориальной зоне и, соответственно, применительно к каждому земельному участку. Однако ПЗЗ и градостроительные регламенты в составе ПЗЗ могут изменяться[1]. Застройщик, получивший ГПЗУ и приступивший к подготовке проектной документации и далее к строительству, должен быть уверен, что из-за возможного изменения ПЗЗ ему не придётся переделывать однажды подготовленную проектную документацию и демонтировать конструкции уже строящегося объекта. Именно такую гарантию он и получает со дня выдачи ему ГПЗУ. Понятно, что такая гарантия не может быть «вечной», она должна иметь некий предельный срок[2].

ГПЗУ содержит технические условия подключения строящегося объекта к сетям инженерно-технической инфраструктуры. Это необходимая информация, которая также является соответствующей гарантией наличия необходимых ресурсов для строительства объекта[3].

[1] *Это может происходить даже чаще, чем необходимо, по причине, раскрытой при обсуждении вопроса 1.2.2.*

[2] *Ныне этот срок составляет три года (см. часть 10 статьи 57.3 ГрК РФ).*

[3] *Согласно части 7 статьи 48 эта гарантия действует в течение трёх лет.*

Помимо указанной информации, ГПЗУ содержит также информацию «о расчетных показателях минимально допустимого уровня обеспеченности территории объектами коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур и расчетных показателях максимально допустимого уровня территориальной доступности указанных объектов для населения в случае, если земельный участок расположен в границах территории, в отношении которой предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории»[1]. Следует отметить, что федеральный законодатель совершил ошибку, включив указанные расчётные показатели в состав ГПЗУ[2].

ГПЗУ должны готовиться не дольше 30 дней по форме, утверждённой уполномоченным органом.

Вопрос о наличии в форме ГПЗУ позиции, указывающей на введение эксклюзивным законом сомнительного права строить при отсутствии права на земельный участок

При изучении формы ГПЗУ[3] обнаруживается примечательная и совершенно непонятная поначалу особенность, смысл которой раскрывается по мере анализа новелл № 141-ФЗ. Этот смысл интересен не только сам по себе, но и тем, что указывает на сквозные связи «всего со всем» в системе градорегулирования[4].

При изучении формы ГПЗУ возникает вопрос, почему кадастровый номер земельного участка не определяется как позиция, во всех случаях подлежащая обязательной фиксации в ГПЗУ[5]. На этот вопрос имеется два противоположных ответа: универсальный — для случаев, регламентируемых по общему правилу, и частный — для случаев, регламентируемых в порядке исключения.

Универсальный ответ — для общего случая. Согласно общему правилу, земельный участок не может существовать как объект правоотношений при отсутствии у него уникального кадастрового номера. Нет кадастрового номера, значит нет и земельного участка. Значит, никакие действия, претендующие быть юридически правомерными, не могут осуществляться в отношении юридически отсутствующего земельного участка (несмотря на его возможное физическое наличие), в том числе не может предоставляться ГПЗУ без кадастрового номера (поскольку ГПЗУ без кадастрового номера свидетельствует о юридическом факте отсутствия земельного участка, то есть ГПЗУ без кадастрового номера — это ГПЗУ для отсутствующего земельного участка, что есть не что иное, как правовой нонсенс). Это неопровержимо доказывается для общего случая[1].

Частный ответ — для исключения. Такое исключение ныне специально создано посредством нормы статьи 7.2 № 141-ФЗ, куда включены три уникальные по смыслу, юридическим и практическим последствиям новеллы, а именно:

1) до завершения процесса образования земельного участка допускается выдача градостроительного плана земельного участка, ещё только подлежащего образованию, то есть ещё не образованного в юридическом смысле;

2) для выдачи разрешения на строительство не требуется правоустанавливающих документов на земельный участок, процесс образования которого в юридическом смысле не завершён;

3) вместо правоустанавливающих документов на земельный участок к заявлению о выдаче разрешения на строительство прикладывается утвержденная схема расположения земельного участка на кадастровом плане территории[2].

Остановимся на содержании и последствиях применения этих новелл — последовательно, по пунктам.

1. С самого начала обнаруживает себя ранее неведомая нам причина включения в форму ГПЗУ неправомерной, казалось бы, ремарки «при наличии» — относительно того, что кадастровый план зе-

[1] *Пункт 8 части 3 статьи 57.3 ГрК РФ.*

[2] *Доказательства того, что речь идёт об ошибке, представлены при рассмотрении вопроса 1.3.2.*

[3] *Форма ГПЗУ утверждена Приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 25 апреля 2017 года № 741/пр «Об утверждении формы градостроительного плана земельного участка и порядка ее заполнения» (далее: Приказ № 741/пр).*

[4] *Далее использован в уточнённом виде размещённый на сайте Высшей школы урбанистики текст «Вопросы о новой форме градостроительного плана земельного участка: форма ГПЗУ как зеркало ошибок законодательства». URL: https://urban.hse.ru/data/2017/07/20/1173825075/%D0%9E%20%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D0%B9%20%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B5%20%D0%93%D0%9F%D0%97%D0%A3%2018%2007%2017.pdf.*

[5] *В форме ГПЗУ имеется позиция «Кадастровый номер земельного участка (при наличии)», воспроизводящая формулировку пункта 2 части 3 статьи 57.3 ГрК РФ.*

[1] *Доказательство: 1) земельный участок как объект прав существует лишь тогда, когда он индивидуализирован однозначным образом (см. пункт 3 статьи 6 ЗК РФ); 2) юридический факт состоявшейся индивидуализации земельного участка и юридический факт существования прав на индивидуализированный земельный участок могут быть установлены только предъявлением выписки из ЕГРН, а форма такой выписки устанавливается соответствующим органом нормативно-правового регулирования (см. часть 1 статьи 28 и часть 5 статьи 62 Федерального закона от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости», далее № 218-ФЗ); 3) ГПЗУ предоставляется по запросу правообладателя земельного участка (см. часть 5 статьи 57.3 ГрК РФ). При рассмотрении указанного запроса должны быть установлены юридические факты наличия: а) прав на земельный участок у субъекта, подающего запрос; б) земельного участка как объекта прав; в) связи между первым и вторым фактами; 4) указанные факты фиксируются исключительно в выписках из ЕГРН применительно к земельным участкам, где в обязательном порядке должен указываться их кадастровый номер (см. приказ Минэкономразвития России от 25 декабря 2015 года № 975 «Об утверждении форм выписок из единого государственного реестра недвижимости, состава содержащихся в них сведений и порядка их заполнения, а также требований к формату документов, содержащих сведения единого государственного реестра недвижимости и предоставляемых в электронном виде»). Иными словами, в общем случае для земельного участка как объекта прав не может не указываться его кадастровый номер. Соответственно, ГПЗУ, как вторичный документ (возникающий на основании предшествующих документов), должен содержать такой кадастровый номер и не должен выдаваться при отсутствии кадастрового номера земельного участка. В противном случае ГПЗУ выдавался бы для отсутствующего в юридическом отношении земельного участка, что есть правовой нонсенс.*

[2] *Вот эта сложно сформулированная норма статьи 7.2 № 141-ФЗ в её полном изложении с выделенными новеллами: «В случае, если в целях реализации решений о реновации земельный участок образуется из земельных участков, которые находятся в собственности города Москвы или государственная собственность на которые не разграничена, и (или) из земельных участков, занятых многоквартирными домами, включенными в решения о реновации, и его границы не пересекаются с границами земельных участков, поставленных на государственный кадастровый учет и находящихся в федеральной либо частной собственности, **до образования такого земельного участка** в соответствии с земельным законодательством на основании утвержденных правил землепользования и застройки, проекта планировки территории и схемы расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории допускаются выдача градостроительного плана земельного участка, подлежащего образованию в целях реализации проекта планировки территории, выполнение инженерных изысканий, подготовка проектной документации для строительства, реконструкции объекта капитального строительства, проведение государственной экспертизы проектной документации и (или) результатов инженерных изысканий, выдача разрешения на строительство объекта капитального строительства, строительство, реконструкция объекта капитального строительства. В данном случае предоставление правоустанавливающих документов на земельный участок для выдачи разрешения на строительство объекта капитального строительства не требуется. К заявлению о выдаче разрешения на строительство **прикладывается утвержденная схема расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории».** Кроме того, этой же статьёй определяется, что не требуются правоустанавливающие документы на земельный участок для получения разрешения на ввод построенного объекта в эксплуатацию.*

мельного участка якобы не является обязательной позицией в ГПЗУ[1]. Действительно, такая позиция уже не является обязательной, поскольку № 141-ФЗ позволил совершать ранее непозволительные действия с юридическими фантомами — с не существующими в юридическом отношении земельными участками, с такими земельными участками, которые ещё не образованы, ещё только подлежат образованию, то есть ещё не учтены в ЕГРН со своими уникальными кадастровыми номерами.

2. Упразднив необходимость предоставления вместе с заявлением о выдаче разрешения на строительство правоустанавливающих документов на земельный участок, № 141-ФЗ совершил псевдоправовую революцию — определил, что реновацию жилищного фонда могут производить лица, не обладающие статусом застройщиков, не являющиеся правообладателями земельных участков. Этой новеллой упраздняется фундаментальный принцип законодательства, включая законодательство о градостроительной деятельности, — принцип, согласно которому застройщиком может быть только правообладатель земельного участка или его доверенное лицо (см. пункт 16 статьи 1 ГрК РФ)[2].

3. Определяя, что в целях реновации жилищного фонда образование земельных участков должно происходить посредством подготовки схем расположения земельных участков на кадастровом плане территории, № 141-ФЗ упраздняет для частных случаев следующие универсальные нормы федеральных законов:

- норму ЗК РФ, согласно которой образование земельных участков в границах элементов планировочной структуры, застроенных многоквартирными домами, осуществляется исключительно в соответствии с утвержденными проектами межевания территории (подпункт 4 пункта 3 статьи 11.3 ЗК РФ);
- норму ГрК РФ, согласно которой проекты межевания территории подлежат обязательному рассмотрению на публичных слушаниях (часть 5 статьи 46 ГрК РФ).

Для частных случаев реновации упразднение универсальных норм федеральных законов происходит по принципу «нет упразднённого документа (проекта межевания территории) — нет и публичных процедур его принятия». Очевидно, что упразднение для случаев реновации проектов межевания территории — это узаконенный ошибочный отказ от рациональной технологии, от

[1] *Формулировка фрагмента формы ГПЗУ «Кадастровый номер земельного участка (при наличии)» воспроизводит пункт 2 части 3 статьи 57.3 ГрК РФ.*

[2] *Во избежание возможной недосказанности в разборе этого вопроса следует уточнить следующее. Во-первых, на праве собственности городу Москве могут принадлежать земельные участки, имеющие кадастровые номера, то есть учтённые в ЕГРН, и земли (не земельные участки!), государственная собственность на которые не разграничена. Во-вторых, на праве собственности городу Москве не могут принадлежать земельные участки, которые одновременно характеризуются тем, что они не учтены в ЕГРН — не имеют кадастрового номера (их границы определены всего лишь схемами расположения земельных участков на кадастровой карте), и тем, что они превращены в объекты правоотношений несмотря на то, что отсутствуют в юридическом смысле. Значит, для таких мнимых, не существующих в юридическом отношении земельных участков (до придания им кадастровых номеров) не могут быть назначены никакие публичные правообладатели, которые обладали бы правом непосредственно действовать в отношении юридически отсутствующих земельных участков либо действовать опосредованно — передавать это право на юридически отсутствующие земельные участки доверенным юридическим лицам. А там, где нет исходных правообладателей, там нет и не может быть застройщиков. Это значит, что в формально-юридическом смысле программа реновации согласно № 141-ФЗ может осуществляться лицами, не обладающими юридическим статусом застройщиков, притом что в этой части указанный закон противоречит общей логике и внутренней логике законодательства.*

системной планировочной организации территории ради возможности произвольного изъятия из территории «кусков земли» для выборочной, точечной застройки, это созданная № 141-ФЗ возможность не учитывать права собственников квартир в многоквартирных домах, не включённых в программу реновации, это узаконенный отказ от выделения полноценных по площади земельных участков для таких домов.

4. Вопреки иным федеральным законам № 141-ФЗ применительно к отсутствующему в юридическом отношении земельному участку позволяет отсутствующему правообладателю и, соответственно, отсутствующему застройщику получать ГПЗУ, обеспечивать подготовку проектной документации, получать разрешение на строительство и обеспечивать строительство. Кроме этого, той же статьёй 7.2 указанного закона определено, что для получения разрешений на ввод построенных объектов также не требуется правоустанавлиающих документов на земельные участки.

Какими будут последствия от действий «незастройщиков» на земельных участках, не образованных в начале процесса, а также не подлежащих образованию в конце процесса, — от действий «незастройщиков» на «не земельных участках»?

Эти последствия будут определяться следующими положениями:

1) посредством эксклюзивного законодательства декларирован отказ от образования земельных участков в контексте планировочного окружения;

2) наряду с «незастройщиками» собственники квартир в будущих многоквартирных домах не обязаны будут образовывать земельные участки (хотя и будут иметь на это право);

3) в силу первого и второго пунктов будет иметь место развилка в действиях и последствиях. Либо всё будет оставаться «так, как есть», то есть отсутствие юридически значимых границ земельных участков будет означать увековечивание деструктивной ситуации, характерной для «неупакованного города»[1]; либо собственники квартир в новых МКД будут всё же добиваться установления юридически значимых границ земельных участков, которые по причине принципиального, законом санкционированного отказа от системного подхода к их образованию обречены быть ущербными как по размерам, так и по конфигурации, то есть обречены свидетельствовать о неупорядоченности планировочной структуры города, порождающей его дисфункцию.

Проще говоря, последствиям предопределено быть негативными и для города, и для его жителей.

Итоговое заключение относительно особенностей формы ГПЗУ, обусловленных потребностями специально созданного эксклюзивного законодательства, таково: получила псевдоправовое основание деструктивная возможность того, чтобы строительство могли осуществлять лица, не обладающие правами на земельные участки, в отношении которых не завершён процесс образования, поскольку он замещён внесистемными действиями вне контекста подготовки документов градостроительного проектирования.

[1] *См. ответ на вопрос 1.1.3.*

Изучение вопросов преемственности документов в рамках системы градорегулирования убеждает нас в следующем. Во-первых, действительно, речь идёт о системе, где разрывы между звеньями цепи приводят к дисфункции всей системы. Во-вторых, нет «случайных» положений и норм, которые бы существовали сами по себе, и исследовательское любопытство по поводу самого, казалось бы, незначительного обстоятельства или слова помогает понять, как устроена система в целом и каковы намерения субъектов законотворчества — намерения, не всегда осуществляемые рациональными правовыми методами.

ВОПРОСЫ (1.5) ОТНОСИТЕЛЬНО УНИВЕРСАЛЬНОСТИ ЗОНАЛЬНО-ПРАВОВОГО ГРАДОРЕГУЛИРОВАНИЯ И ЭКСКЛЮЗИВНОСТИ ТОЧЕЧНО-АДМИНИСТРАТИВНОГО ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВА

В данную группу включены:

- вопрос (1.5.1) о зонировании, явленном в соотношении норм Земельного кодекса РФ и Градостроительного кодекса РФ;
- вопрос (1.5.2) о технологиях превращения универсального в эксклюзивное: пример перераспределения полномочий в области градостроительного зонирования;
- вопрос (1.5.3) о методологических основах унификации градостроительных регламентов, а также о классификаторе видов разрешённого использования земельных участков;
- вопрос (1.5.4) о специфике зонирования, явленной противоположными примерами из зарубежной и отечественной практики превращения эксклюзивного в универсальное и наоборот;
- вопрос (1.5.5) о развилках направлений, по которым в будущем может развёртываться процесс максимизации незонирования.

ВОПРОС (1.5.1) О ЗОНИРОВАНИИ, ЯВЛЕННОМ В СООТНОШЕНИИ НОРМ ЗЕМЕЛЬНОГО КОДЕКСА РФ И ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО КОДЕКСА РФ

Данный общий вопрос содержит в себе два частных вопроса:

- вопрос (1.5.1.1) о приоритетах федеральных законов в определении основ правовой технологии планирования будущего;
- вопрос (1.5.1.2) об ошибках, содержащихся в законодательных планах решения проблемы соотношения института категорий земель и института градостроительного (территориального) зонирования.

ВОПРОС (1.5.1.1) О ПРИОРИТЕТАХ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ЗАКОНОВ В ОПРЕДЕЛЕНИИ ОСНОВ ПРАВОВОЙ ТЕХНОЛОГИИ ПЛАНИРОВАНИЯ БУДУЩЕГО

Из табл. 1П11 видно, что одни нормы представлены в ЗК РФ и не представлены в ГрК РФ и наоборот, другие присутствуют в обоих кодексах. Почему так, правильно ли это? Попытаемся разобраться.

Зонирование начинается с утверждения необходимости быть правовому режиму использования земельных участков (ПРИ ЗУ). Смысл ПРИ ЗУ раскрывается не определением, но указанием на то, посредством чего ПРИ ЗУ предъявляется, — на градостроительный регламент. ПРИ ЗУ, являемый градостроительным регламентом, не природой создаётся, но человеком. Значит, должна быть технология создания ПРИ ЗУ, являемого градостроительным регламентом. Это во-первых.

Говоря об использовании земельных участков, следует не упускать из виду, что используется то, чем владеется, а приобретается во владение нечто исключительно для использования после приобретения прав владения — для использования в будущем. Значит, ПРИ ЗУ, являемый градостроительным регламентом, — это то, что обращено в будущее; технология создания ПРИ ЗУ, являемого градостроительным регламентом, — это технология определения будущего, то есть не что иное, как технология планирования некоторого будущего состояния, характеристики которого переадресуются на земельные участки. Это во-вторых.

Теперь спрашивается: какой федеральный закон должен определять основы технологии планирования будущего, результаты которого обращались бы в ПРИ ЗУ, явленный в градостроительном регламенте? Или иначе: какой вид отношений должен регулироваться при выполнении технологии планирования будущего, результаты которого обращались бы в ПРИ ЗУ, явленный в градостроительном регламенте? Земельные отношения? Экологические отношения? Отношения по поводу ведения бизнеса? Отношения по поводу строительства? Каждый раз нет, и каждый раз да, поскольку то, что относится к технологии планирования будущего, не может не быть комплексным — объемлющим разные сферы деятельности. С учётом сказанного о каком федеральном законе, точнее, виде законодательства должна идти в рассматриваемом случае речь?

Логика определяет возможность двух базовых вариантов ответа.

1. Об особом виде единого законодательства, область регулирования которого объемлет «всё от будущего вплоть до настоящего»; виде законодательства, посредством которого регламентируется процесс от начала и до конца. От начала, каковым является планирование будущего состояния территорий, до конца — до установления ПРИ ЗУ и применения этого правового режима при осуществлении строительства и после его завершения.

2. О двух видах законодательства. Область регулирования первого объемлет завершающий этап процесса после планирования — то, что определяет базовые положения в отношении ПРИ ЗУ (но не может распространяться на начало процесса — на область планирования, а распространение на завершающий этап процесса должно быть ограничено по причине наличия законодательства второго вида). Область регулирования законодательства второго вида объемлет «всё от будущего вплоть до настоящего, но частично — в отношении настоящего» (поскольку существует законодательство первого вида). Посредством этого законодательства регламентируется процесс от начала и до конца — от начала, каковым является планирование будущего состояния территорий, до конца — до установления ПРИ ЗУ и применения этого правового режима при осуществлении строительства и после его завершения (с учётом ограничений со стороны законодательства первого вида).

Эти два предопределенные логикой варианта явлены на практике: аналог первого наблюдается в Германии[1], второго — в России.

Очевидно, что при втором варианте неизбежно должна существовать проблема достижения непротиворечивого разграничения сфер регулирования, включая вопросы зонирования, между ЗК РФ и ГрК РФ. Табл. 1П11 демонстрирует, что эта проблема остаётся нерешённой. Представляется, что на пути её решения должны быть урегулированы вопросы об упразднении избыточного (по причине наличия института территориального зонирования) института деления земель на категории[2] и об исправлении содержательных и методологических ошибок в отношении классификатора видов разрешённого использования земельных участков[3].

ВОПРОС (1.5.1.2) ОБ ОШИБКАХ, СОДЕРЖАЩИХСЯ В ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ ПЛАНАХ РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМЫ СООТНОШЕНИЯ ИНСТИТУТА КАТЕГОРИЙ ЗЕМЕЛЬ И ИНСТИТУТА ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО (ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО) ЗОНИРОВАНИЯ[4]

Эти планы представлены в соответствующем законопроекте[5]. Мы обязаны беспристрастно рассмотреть их с концептуальных позиций. При таком рассмотрении обнаруживаются три концептуальные ошибки законопроекта:

1) в части неоправданного с формально-правовой и практической точек зрения сохранения тех категорий земель, для которых устанавливаются градостроительные регламенты;

2) в части утверждения некорректного в правовом отношении способа установления внешних границ земель, для которых устанавливаются градостроительные регламенты;

3) в части нечёткого разграничения понятий — общего понятия «разрешённое использование земель» и частного понятия «виды разрешённого использования земельных участков».

Раскроем суть и логические причины возникновения этих ошибок.

Первая ошибка — в части неоправданного с формально-правовой и практической точек зрения сохранения тех категорий земель, для которых устанавливаются градостроительные регламенты

О наличии указанной ошибки убедительно свидетельствует следующая цепочка рассуждений.

Законопроектом предъявлены две позиции в отношении категорий земель: 1) позиция по сохранению категорий земель, для которых не устанавливаются

[1] *См: Raumordnungsgesetz (ROG) ROG Ausfertigungsdatum: 22.12.2008. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/rog_2008/ROG.pdf; Baugesetzbuch (BauGB) BauGB Ausfertigungsdatum: 23.06.1960. URL: (https://www.gesetze-im-internet.de/bbaug/BauGB.pdf.*

[2] *См. ответ на вопрос 2.1.3.2 в настоящей книге, а также ответ на вопрос 61 «О переходе от категорий земель к территориальному зонированию» в «Библиотеке ответов на вопросы о градостроительной деятельности» (http://www.urbaneconomics.ru/sites/default/files/61_faq_trutnev.pdf).*

[3] *См. ответ на вопрос 1.5.3.*

[4] *См. также вопрос 2.1.3.2.*

[5] *См. проект федерального закона № 496293-7 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и некоторые законодательные акты Российской Федерации (в целях совершенствования определения видов разрешенного использования земельных участков)»: http://asozd.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=496293-7/*

градостроительные регламенты; 2) позиция по сохранению тех категорий земель, для которых устанавливаются градостроительные регламенты.

В отношении первой позиции не возникает логических и иных проблем — здесь всё правильно: такие категории земель должны быть сохранены. Проблемы есть в отношении второй позиции. Согласно законопроекту градостроительные регламенты устанавливаются не для всех, но только для нескольких категорий земель, а именно для земель: 1) населённых пунктов, 2) промышленности, 3) сельскохозяйственного назначения, исключая сельскохозяйственные угодья в составе таких земель[1]. То есть образуется некая территориальная область градостроительного зонирования, содержащая в себе несколько категорий земель, — область градостроительного зонирования посредством подготовки и применения правил землепользования и застройки, которые утверждаются ОМС.

Факт расположения некоторого количества категорий земель в пределах общей для них территориальной области градостроительного зонирования упраздняет правовой смысл установления границ между этими категориями земель (например, между землями населённых пунктов и землями промышленности, между землями населённых пунктов и землями сельскохозяйственного назначения за вычетом сельскохозяйственных угодий и т.д.), а вместе с упразднением таких границ упраздняется и смысл существования указанных категорий земель[2]. Таковы законы логики, с которыми «ничего не поделаешь» в том смысле, что эти законы надлежит принимать и выполнять. Согласно этим законам логики вместо поименованных категорий земель, для которых устанавливаются градостроительные регламенты, должна быть образована одна сводная категория земель, например «земли градостроительного зонирования».

Поскольку законопроект, вопреки законам логики, сохраняет указанные категории земель и не предлагает их упразднить путём объединения в некую сводную категорию земель, он тем самым фактически утверждает необходимость сохранить ставшие мнимыми категории земель, которые уже не имеют никакого правового значения.

Тем не менее вскрываемое логикой отсутствие правового значения не тождественно отсутствию некоторого практического смысла. Подсказку о его наличии даёт пункт 2 статьи 103 ЗК РФ: «Использование земель запаса допускается после перевода их в другую категорию...». Это значит, что практический смысл нелогичного сохранения категорий земель, для которых должны устанавливаться градостроительные регламенты, состоит в некотором интересе — в сохранении формальных оснований для того, чтобы институт перевода земель из одной категории в другую продолжал существовать. Эти формальные основания будут защищать данный институт от окончательного упразднения, несмотря на то что необходимость в нём отсутствует, а сам он является коррупциогенным.

[1] *См. пункт 1 статьи 14.2 ЗК РФ в редакции законопроекта, а также пункт 1 статьи 7 ЗК РФ. Согласно формулировкам законопроекта, градостроительные регламенты также должны устанавливаться и для категории земель, называемой «земли запаса». Суждение об этом будет высказано далее.*

[2] *Отдельно может обсуждаться вопрос о сохранении словосочетания «населённый пункт», но только не с позиции использования земель.*

Очевидно, что ситуация, когда федеральный закон содержит нормы, противоречащие законам логики и дающие основания для неэффективного управления, не должна создаваться.

Вторая ошибка — в части утверждения некорректного в правовом отношении способа установления внешних границ земель, для которых устанавливаются градостроительные регламенты

Суть этого способа раскрывается на наиболее показательном примере установления внешних границ (внешних для земель установления градостроительных регламентов) в виде сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения — угодий, для которых градостроительные регламенты не устанавливаются. Следует выделить следующие положения:

- ОМС обладают полномочиями по установлению градостроительных регламентов, но не обладают полномочиями по установлению границ сельскохозяйственных угодий, такими полномочиями обладают субъекты РФ;
- в силу законов общей и правовой логики для ОМС невозможно в принципе юридически корректным образом реализовать указанные полномочия без заблаговременного установления границ сельскохозяйственных угодий;
- законопроект игнорирует эту принципиальную невозможность, предлагая свой особый способ — фактически ОМС предлагается утверждать ПЗЗ, несмотря на отсутствие юридически значимых границ сельхозугодий в составе земель сельскохозяйственного назначения, то есть действовать, руководствуясь неправовым принципом, — утверждать на свой страх и риск;
- в случае возникновения споров относительно принадлежности/непринадлежности ЗУ к сельхозугодьям, законопроект вводит особую универсальную (не только для рассматриваемого случая предназначенную) процедуру, которая характеризуется непубличностью и предельно краткими сроками проведения — три дня[1];
- указанные характеристики особого способа свидетельствуют о наличии коррупциогенных факторов в тексте законопроекта, а также о нелогичности или даже деструктивности отказа от единственно правильного с правовой точки зрения способа, когда субъекты РФ понуждались бы федеральным законом в некоторый предельный срок завершить юридически значимое установление указанных границ[2].

[1] *См. пункт 3 статьи 16 законопроекта: «В случае если невозможно определить нахождение земельного участка в границах определенной территориальной зоны, уполномоченный орган государственной власти субъекта Российской Федерации — города федерального значения Москвы, субъекта Российской Федерации — города федерального значения Санкт-Петербурга или субъекта Российской Федерации — города федерального значения Севастополя или орган местного самоуправления муниципального образования по заявлению любого заинтересованного лица, органа государственной власти, органа местного самоуправления в течение трех рабочих дней с момента поступления такого заявления обязаны без взимания платы выдать заключение о нахождении земельного участка в границах определенной территориальной зоны. При этом отказ в выдаче указанного заключения не допускается».*

[2] *Дополнительный аргумент в пользу такой оптимальной схемы даёт сам законопроект: если так быстро (в течение трёх дней) разрешаются сомнения и споры, то не должно быть проблем для комплексного-одноразового установления указанных границ не выборочно-импульсивно, от случая к случаю, но системно. Указанная логика системного решения обсуждаемой проблемы непременно обнаружит ещё один объективный факт, а именно что установление указанных границ должно осуществляться как результат подготовки субъектами РФ документов территориального планирования. Это, в свою очередь, укажет на другой объективный факт правового характера, а именно на то, что процедуры по установлению границ категорий земель являются предметом регулирования не ЗК РФ, но ГрК РФ с учётом положений земельного и иного законодательства.*

Третья ошибка — в части нечёткого разграничения общего понятия «разрешённое использование земель» и частного понятия «виды разрешённого использования земельных участков»

Во первых, в обсуждаемом законопроекте имеется исходная логическая ошибка в виде подмены, когда нечто частичное предъявляется как замещающее собою все иные части, как мнимое целое, а именно:

- в законопроекте первоначально предъявляется нечто действительно целое — «разрешённое использование земель» (РИЗ)[1], а затем частичное — то, что называется «видами разрешённого использования земельных участков» (ВРИ ЗУ). Даётся понять, что такое целое не является монолитом, но состоит из компонентов[2], однако состав таких компонентов в законопроекте не предъявляется непосредственно, кроме одного компонента — ВРИ ЗУ;
- далее один-единственный компонент — ВРИ ЗУ — выдаётся за целое, то есть за мнимо единственное и мнимо достаточное, а значит, фактически по умолчанию вытесняется-упраздняется пространственный компонент РИЗ — в действительности неупразднимые из РИЗ предельные параметры в отношении земельных участков, иных объектов недвижимости.

Во-вторых, исходная логическая ошибка-подмена уже не может не породить и порождает ошибку методическую:

- существует потребность (которую как бы можно оправдать практикой) классифицировать РИЗ, создать некие универсальные правила для определения компонентов и различных комбинаций компонентов в составе целого — РИЗ;
- поскольку законопроектом сделано так, что это целое стало представлять-ся-замещаться только одной его частью — ВРИ ЗУ, то и классифицироваться отныне как бы может часть под видом целого, недостаточное под видом достаточного;
- в законопроекте, использующем указанную ошибочную логику, упущено из виду, что деятельностный-функциональный компонент (собственно ВРИ ЗУ) никак не может быть оторван от пространственного компонента — от пространственных параметров ЗУ и иных объектов недвижимости, в которых де-

[1] *РИЗ правильно трактуется в законопроекте как основа правового режима земель — как то, что устанавливается применительно к землям, территориям и далее адресуется каждому земельному участку, расположенному в пределах соответствующей земли, территории.*

[2] *То, что РИЗ может состоять не из одного компонента, а по меньшей мере из двух, следует из законов логики и формулировок самого законопроекта, которому не удаётся эти законы опровергнуть. Рассмотрим и то и другое. Результат действия законов логики. РИЗ — это родовое, общее понятие, включающее в себя видовые понятия. В родовое понятие РИЗ должно быть включено, например, понятие «градостроительный регламент», которое включает в себя, в частности, понятие «предельные параметры недвижимости», следовательно родовое понятие РИЗ не может не содержать в себе понятия «предельные параметры недвижимости». Если же законопроект прямо упоминает только ВРИ ЗУ, то это не может означать, что законопроект упразднил из родового понятия РИЗ компонент, называемый «предельные параметры недвижимости». Следствие формулировок самого законопроекта. Пункт 4 статьи 14.1 ЗК РФ в редакции законопроекта: «В случае, если **разрешенное использование** земельного участка допускает размещение зданий, сооружений, их разрешенное использование (назначение) должно соответствовать **виду или видам разрешенного использования** такого земельного участка…». Из этого следует, что: 1) РИЗ не тождественно ВРИ ЗУ; 2) в составе РИЗ имеется нечто помимо ВРИ ЗУ, и это нечто связано со зданиями, сооружениями, то есть с тем, что, помимо собственно использования (как видов функционирования-деятельности), обладает пространственными параметрами, которые не могут быть упразднены из РИЗ и не могут автоматически отождествляться с ВРИ ЗУ; 3) компонент ВРИ ЗУ неразрывно связан с компонентом пространственных параметров.*

ятельность-функции осуществляются[1], что в реальности могут существовать только неразрывные сочетания этих компонентов.

Соответственно, невозможно корректно выполнить классификацию ВРИ ЗУ отдельно и независимо от предельных параметров ЗУ и объектов. Значит, должна быть классификация одновременно двух связанных компонентов, то есть должно быть не классифицирование ВРИ ЗУ, а классифицирование регламентов, включая градостроительные регламенты (в части двух неразрывных компонентов)[2].

В третьих, порождённая исходной логической ошибкой методическая ошибка далее обречена по инерции порождать ошибки, деструктивные для практики, — через уже обречённый быть неадекватным классификатор ВРИ ЗУ.

Суть практических ошибок как результатов логических и методических ошибок двоякая. С одной стороны, будут создаваться деструктивные для рациональной жизни сочетания недопустимых функционально-пространственных «смесей» на конкретных территориях, а с другой стороны, будет блокироваться рациональный процесс создания многофункциональных пространственных образований — в соответствующих случаях, когда имеется потребность в организации высокоплотных урбанизированных территорий[3].

ВОПРОС (1.5.2) О ТЕХНОЛОГИЯХ ПРЕВРАЩЕНИЯ УНИВЕРСАЛЬНОГО В ЭКСКЛЮЗИВНОЕ: ПРИМЕР ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ В ОБЛАСТИ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ЗОНИРОВАНИЯ[4]

С принятием некоторых специальных законов применительно к отдельным частям территории страны связано появление термина «эксклюзивное законодательство»[5]. Эксклюзивное — значит исключённое из универсального, специально выделенное для регулирования не по универсальным, а по иным, особым правилам, которые могут быть диаметрально противоположны универсальным.

Анализ практики позволяет составить типологию способов превращения универсального в эксклюзивное:

- ***превращение по закону*** — посредством специального федерального закона выведение некоторых вполне конкретных особых случаев из-под действия универсальных правил, создание именно для этих случаев специальных правил;

[1] *Такая непозволительная оторванность может состояться только в результате оторванных от логической и практической реальности умозаключений.*

[2] *Косвенное подтверждение невозможности разрыва указанных двух компонентов содержится в действующей версии классификатора видов разрешённого использования земельных участков (утверждён Приказом Минэкономразвития России от 1 сентября 2014 года № 540 в редакции от 6 октября 2017 года), где применительно к отдельным ВРИ ЗУ указываются предельные параметры объектов, размещаемых на земельных участках.*

[3] *См. вопрос 1.5.3.*

[4] *Данный вопрос из области градостроительного зонирования связан с вопросом 2.1.2 из области территориального планирования.*

[5] *Это, например, следующие специальные законы: Федеральный закон от 1 декабря 2007 года № 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 горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; Федеральный закон от 28 сентября 2010 года № 244-ФЗ «Об инновационном центре «Сколково»; Федеральный закон от 8 мая 2005 года № 93-ФЗ «Об организации проведения встречи глав государств и правительств стран — участников форума «Азиатско-Тихоокеанское Экономическое Сотрудничество» в 2012 году, о развитии города Владивостока как центра международного сотрудничества в Азиатско-Тихоокеанском регионе и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».*

- ***превращение как бы по закону*** — посредством законодательных и иных нормативных правовых актов создание новых положений, норм, замещающих, модифицирующих прежние положения, нормы таким образом, что прежний универсальный порядок превращается в свою противоположность, но, фактически став эксклюзивным, продолжает действовать под прежним названием; например, фактически возникает ситуация незонирования, но практикуется она (уже как бы по закону) под именем «зонирование».

Для превращения универсального в эксклюзивное «как бы по закону» применяются следующие действия либо их сочетания:

1) принятие федеральных законодательных и иных актов, действие которых распространяется на все случаи без исключения, — актов, содержащих противоречия, наличие которых может и не быть очевидным «с первого взгляда», но является доказанным фактом[1];

2) принятие региональных актов, противоречащих федеральному законодательству, когда, несмотря на очевидное наличие противоречий, последние не становятся основанием для признания таких актов не действующими с момента их принятия[2];

3) принятие эксклюзивного федерального закона применительно к отдельной территории без номинального упразднения градостроительного зонирования, но с определением положений, противоречащих нормам иных федеральных законов, а также логике рационального, основанного на праве градорегулирования[3].

К первому виду указанных действий следует отнести институт так называемого перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и субъектами Российской Федерации. Представляет интерес методическая задача выявления логического алгоритма устройства этого института применительно к градостроительному зонированию[4]. В процессе анализа законодательных актов, определивших основания для применения института перераспределения полномочий[5], выясняется, что указанный алгоритм основан

[1] *Речь идёт о федеральных законодательных и иных актах, посредством которых легализуются псевдоправовые положения, в частности, в отношении архитектурно-градостроительных решений (см. ответ на вопрос 1.3.1); классификатора видов разрешённого использования земельных участков (см. ответ на вопрос 1.5.3); неверного определения понятия «градостроительный регламент» (см. ответ на вопрос 1.3.2); утверждения ошибочного положения, согласно которому документация по планировке территории якобы может быть утверждена при наличии её несоответствия ПЗЗ (см. ответ на вопрос 1.4.2); упрощённого проведения публичных слушаний при внесении изменений в ПЗЗ (см. ответ на вопрос 1.2.2).*

[2] *См. ответы на вопросы 1.2.6, 1.5.4, 5.3.*

[3] *См. ответы на вопросы 1.4.3, 1.4.4.*

[4] *Здесь мы ограничимся только областью градостроительного зонирования, поскольку комплексный анализ указанного института является особой задачей и эта задача решена, а результаты предъявлены в ряде публикаций. См., например: Игуменов Е. Правовые аспекты института перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов РФ // Местное право. 2015. № 9; ответ на вопрос 55 в «Библиотеке ответов на вопросы градостроительной деятельности» (http://www.urbaneconomics.ru/sites/default/files/4133_import.pdf).*

[5] *Речь идёт о следующих актах: № 136-ФЗ; Закон Московской области от 24 июля 2014 года № 106 «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Московской области и органами государственной власти Московской области»; Закон Московской области от 24 июля 2014 года № 107 «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Московской области отдельными государственными полномочиями Московской области»; Закон Ленинградской области от 7 июля 2014 года № 45-ОЗ «О перераспределении полномочий в области градостроительной деятельности между органами государственной власти Ленинградской области и органами местного самоуправления Ленинградской области».*

на замещениях — на заменах одних положений на другие[1].

Замещение первое. Положение о том, что полномочия органов местного самоуправления не подлежат априорному, однозначному и безапелляционному разделению на две группы — влияющие и не влияющие на формирование местного бюджета, замещается на противоположное.

Замещение второе. Положение о том, что без волеизъявления ОМС их полномочия не могут быть от них изъяты и переданы субъекту РФ, замещается противоположным положением о том, что:

1) полномочия ОМС, как бы не влияющие на формирование бюджета, могут быть от них изъяты без волеизъявления ОМС и переданы субъекту РФ;

2) указанное изъятие производится путём принятия соответствующего закона субъекта РФ;

3) изъятые у ОМС полномочия прекращают существовать в качестве муниципальных полномочий и превращаются в государственные полномочия субъектов РФ.

Замещение третье. Элементарной логикой определяемое положение, согласно которому существует объективное различие между насильственным изъятием полномочий и их добровольным перераспределением, замещается положением, согласно которому насильственное изъятие полномочий предлагается определять как добровольное перераспределение полномочий.

Замещение четвёртое. Государственные полномочия субъектов РФ, созданные псевдоправовым путём (путём насильственного упразднения муниципальных полномочий), становятся объектом манипулирования таким образом, что, например, прежде неделимые полномочия неправомерно разделяются на составные части и как бы дополнительно перераспределяются между ОМС и субъектом РФ.

Приведём из практики два примера последствий указанных замещений.

Пример первый — о подготовке и утверждении документов градостроительного проектирования в Московской области. Здесь полномочия по принятию решений о подготовке генеральных планов и ПЗЗ переданы правительству Московской области, а полномочия по утверждению указанных документов сохранены за органами местного самоуправления. Неправомерный отрыв полномочия подготавливать документ от полномочия утверждать подготовленный документ[2] гипотетически может означать одно из двух: либо наличие у утверждающего органа местного самоуправления права вето — права не утвердить проект документа и направить его на доработку в правительство Московской области; либо отсутствие у утверждающего органа местного самоуправления права вето, то есть наличие безапелляционной обязанности утвердить «без права понуждать исправлять ошибки» подготовленный правительством Московской области проект документа.

[1] Данные положения будут далее представлены кратко, поскольку подробно они были изложены в публикациях, указанных в сноске [3] на с. 127.

[2] На неправомерность такого отрыва указывалось задолго до его «материализации» в законах: «… полномочия в сфере территориального планирования не могут быть ограничены только подготовкой, а с неизбежностью одновременно предполагают и утверждение соответствующих документов. Наличие полномочия у субъекта публичной власти есть неизбежная, обязательная и неразрывная связка — "подготавливать-утверждать"» (см. вопрос 7.2. в кн.: Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. Комментарий...).

Второй вариант невозможен, поскольку в этом случае полномочие утверждать отождествляется с полномочием утверждать не глядя — с фактическим упразднением полномочия утверждать при сохранении его номинального наличия в виде словесного обозначения в региональном законе, то есть в виде профанации. Остаётся только первый вариант, при котором неизбежен конфликт между «вышестоящим» органом — разработчиком проекта документа и «нижестоящим» ОМС, «принуждённым утверждать» не им подготовленный документ. Потребуются правовые механизмы разрешения «необязательных конфликтов». Региональные законы не закрепляют правовых моделей (механизмов) разрешения таких конфликтов, зато создают возможности для их возникновения. Фактически наблюдается силовое давление «вышестоящих» органов власти на «нижестоящие», что является прямым нарушением конституционного принципа самостоятельности ОМС.

Пример второй — об отобранном у ОМС муниципальном полномочии утверждать ПЗЗ и принятом на себя субъектом РФ полномочии утверждать ПЗЗ, автоматически ставшем государственным полномочием в результате отъёма полномочия у ОМС. Такая ситуация наблюдается в Ленинградской области[1]. В этом случае:

1) и подготовка и утверждение ПЗЗ переходят к субъекту РФ в самом «жёстком» виде, поскольку утверждение ПЗЗ поручено не представительному, но исполнительному органу власти;

2) происходит унификация зонирования, что не может не сказаться негативным образом на качественных характеристиках развития территорий;

3) утверждение ПЗЗ исполнительным органом власти дискредитирует зонирование в том отношении, что с утверждением ПЗЗ утверждаются как бы не права использования недвижимости, а исключительно технологические вопросы, не слишком понятные гражданам, то есть происходит ещё одно кардинальное замещение[2].

Изучение применяемых в российской законодательной практике технологий превращения универсального в эксклюзивное на примере вопроса о перераспределении полномочий в области градостроительного зонирования между органами местного самоуправления и субъектами РФ привело нас к следующим выводам.

1. Очевидно, что институт перераспределения полномочий (в том виде, как он представлен в действующем законодательстве) основан на замещениях — псевдоправовых нормах, которые не выдерживают проверки на логическую непротиворечивость, то есть системность.

2. Очевидно, что создание и применение псевдоправовых норм возможно лишь тогда, когда качество законодательства определяют не критерии правовой логики, а критерии текущей целесообразности в её понимании теми субъектами, которые ныне воздействуют на процесс законотворчества.

3. Очевидно также, что вера в приоритет целесообразности над правовой логикой есть вера в ложные принципы, реализация которых на практике ведёт

[1] В пункте 1 части 2 статьи 2 Закона Ленинградской области от 7 июля 2014 года № 45-ОЗ определено, что полномочия по утверждению ПЗЗ поселений, городских округов, внесению в правила изменений относятся к полномочиям органов исполнительной власти Ленинградской области.

[2] См. ответ на вопрос 1.2.7.

к демонтажу системы правового градорегулирования ради обеспечения доминирования системы точечно-административного градостроительства и устранения препятствий для её деструктивного воздействия на развитие городов и территорий.

ВОПРОС (1.5.3) О МЕТОДОЛОГИЧЕСКИХ ОСНОВАХ УНИФИКАЦИИ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫХ РЕГЛАМЕНТОВ, А ТАКЖЕ О КЛАССИФИКАТОРЕ ВИДОВ РАЗРЕШЁННОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ[1]

В российской законодательной практике случаются метаморфозы обращения эксклюзивного (исключительного, необычного и даже противоречивого) в универсальное (общеупотребительное, как бы закономерное, несмотря на противоречивость). Эксклюзивность, исключение из общих универсальных правил обычно создается специальными законами, однако может возникать иным способом — в результате создания как бы невидимых противоречий, которые обычно на замечают, но которые, будучи легализованными нормами формального закона, обращаются в некое универсальное правило, применение которого деструктивным образом воздействует на практику градорегулирования. Рассмотрим один из таких примеров.

Любой человек, стремящийся понять, что такое зонирование, рано или поздно задается вопросом: нужно ли градостроительные регламенты унифицировать, а совершив такую унификацию, нужно ли понуждать органы местного самоуправления такие унифицированные регламенты применять в обязательном порядке?

Унификация — это шаг к пониманию, но только если она проведена правильно. Практика показывает, что унификация в отношении зонирования редко бывает успешной, чаще она обречена быть ошибочной, а в лучшем случае её можно принять к сведению, но без пылкого желания реализовать на практике. Причина в незнании отражающих реальность, то есть объективных, методологических законов, лежащих в основе процедур классификации. Это во-первых. Кроме того, изучение методических вопросов унификации градостроительных регламентов неизбежно приводит к пониманию того, что любая унификация может быть только конвенциональной (принятой на основе некой договорённости), то есть не может претендовать на универсальную объективность и, соответственно, не может навязываться как нечто абсолютно обязательное к применению. Это во-вторых. Сказанное нуждается в доказательствах. Предъявим их.

Закон универсален, а ошибки эксклюзивны. В качестве закона выступает методологический закон классифицирования, а ошибки представлены классификатором видов разрешённого использования земельных участков[2].

Классифицирование — это разделение совокупности чего-либо (элементов совокупности) на группы-классы так, чтобы каждая образованная группа-класс содержала только ей присущие элементы совокупности, то есть чтобы группы-классы не пересекались между собой, поскольку иначе возникает неопределённость в отношении самого их существования — упраздняется смысл и результат классифицирования.

С какой целью производится классифицирование? Из приведённого выше определения становится понятно, что классифицирование совершается для того, чтобы упорядочить понимание устройства чего-то и/или отграничить одни группы-классы элементов от других, чтобы не допустить их смешения на практике. На последнее следует обратить особое внимание при осмыслении особенностей зонирования, которое предполагает наряду с «непроницаемым» разграничением смешение происходящего в границах территориальных зон.

При разделении на классы-группы того, что называется видами разрешённого использования земельных участков, не может игнорироваться фактор пространственности. Дело в том, что «использование» — это всегда некая деятельность, а любая деятельность пространственна — совершается в пространстве, соответствующем не только функциональным особенностям конкретного вида деятельности, но и его размерности, отличной от иных размерностей в рамках того же самого вида деятельности. Например, один и тот же вид деятельности может совершаться группой в 5 операторов на площади в 5 единиц либо группой в 200 операторов на площади в 150 или 200 единиц. То есть в рамках одного и того же функционального вида деятельности возникают разные классы, определяемые разными показателями пространственной размерности. Такое двухэтапное образование классов может усложняться и соображениями пригодности разных классов к размещению не везде, но только в некоторых специально организуемых местах в территориальном контексте окружения.

Поэтому любое использование как вид деятельности — это всегда неразрывная связь двух компонентов: функциональности (того, что называется видом разрешённого использования, ВРИ) и пространства (того, что отсутствует в словесном предъявлении реальности посредством словосочетания «вид разрешённого использования», но без чего последний не существует). Этот факт реальности отражается в методологическом законе классифицирования ВРИ — законе, суть которого раскрывается следующими положениями.

Классифицировать ВРИ можно только посредством классифицирования градостроительных регламентов — определения единиц деятельности (ВРИ) как двуединых образований «функция-пространство». Такое классифицирование происходит в один или два этапа. Первый этап — классифицирование каждого ВРИ как выделение элементарного ВРИ (несоставного — не включающего в себя иных элементарных ВРИ), представленного различными подвидами элементарных ВРИ, определяемыми на шкале различных величин потребного пространства для каждого выделенного элементарного ВРИ. Второй этап — классифицирование как собирание в классы-группы элементарных ВРИ, объединённых в составные ВРИ.

Ели классифицирование не проходит первого этапа (выделения элементарных ВРИ), то оно и не является классифицированием вовсе. Результаты такого псевдоклассифицирования обречены не соответствовать реальности, создавать ошибочные логические конструкции, которые в случае применения их на практике будут деструктивно на неё воздействовать.

[1] *При подготовке ответа на данный вопрос использовалась «Библиотека ответов на вопросы о градостроительной деятельности», а именно вопрос 58 (http://www.urbaneconomics.ru/sites/default/files/4168_import.pdf) и вопрос 60 (http://www.urbaneconomics.ru/sites/default/files/60_faq_trutnev.pdf).*

[2] *Утверждён Приказом Минэкономразвития России от 1 сентября 2014 года № 540 (в редакции от 6 октября 2017 года).*

Классифицирование на втором этапе, как собирание в ситуативные группы элементарных ВРИ (дифференцированных на шкале величин потребного пространства), не может иметь однозначных, как бы объективных критериев правильности/неправильности (кроме необходимости безусловного соблюдения требований безопасности, определяемых техническими регламентами, соответствующими сводами правил). Такое собирание в группы элементарных ВРИ зависит только от позиции — от принятого подхода, намерения, планируемого к реализации. Например, совершенно определённые группировки элементарных ВРИ будут возникать при установке на максимальное пространственное отграничение одних элементарных ВРИ от других. Противоположные группировки будут возникать при иной установке — на максимальное смешение функций в пределах локальных пространств, например в центральных частях города. Та или иная установка является оправданной в зависимости от конкретных обстоятельств времени и места. Это значит, что на втором этапе классифицирования любое обоснование ситуативно и субъективно и не может претендовать на явленную некими формулами объективность. То есть на этом этапе любой субъект, занимающийся классифицированием ВРИ, хочет ли он того или нет, попадает в область творческого моделирования — искусства градорегулирования. Таким образом, заниматься классифицированием на втором этапе — создавать комбинации составных ВРИ из элементарных ВРИ — не только не имеет смысла, но и губительно для развития города в случаях, когда результаты такого классифицирования будут обращаться в универсальные предписания-требования, подлежащие безусловному выполнению.

Результат любого классифицирования ВРИ должен оцениваться с точки зрения соответствия критерию методической правильности/неправильности процесса, этот результат предопределившего. Сейчас мы имеем:

- результат в виде упомянутого выше официального классификатора;
- закон-критерий методической правильности/неправильности процесса классифицирования ВРИ;
- факт несоответствия официального классификатора указанному критерию.

В чём конкретно не соответствует классификатор предъявляемым к нему методическим требованиям?

1. Классификатор не выполнил необходимого на первом этапе — не создал элементарные (несоставные) ВРИ, распределённые на шкале размерности пространства (различных размеров земельных участков применительно к одним и тем же элементарным ВРИ), зато выполнил на втором этапе то, что не является необходимым, чего вообще делать нельзя, особенно как универсальное предписание, — создал абстрактные и деструктивные сочетания в виде составных ВРИ. Это значит, что фактически классификатор не классифицирует ВРИ — не выполняет своей задачи.

2. Уполномоченный федеральный орган исполнительной власти (ФОИВ), утверждая классификатор в том виде, в каком он ныне явлен для применения, превысил свои полномочия.

Во-первых, по причине неправомерного замещения одного на другое, а именно классифицирования не элементарных ВРИ, но сочетаний составных ВРИ. ЗК РФ определил, что ФОИВ посредством классификатора определяет ВРИ, но не их сочетания[1], поскольку определение их сочетаний может осуществляться только посредством действий на местах по зонированию, посредством выполнения полномочий, которые принадлежат ОМС, а не указанному ФОИВ. Классификатор содержит то, чего он, согласно совокупности норм ЗК РФ, содержать не должен — сочетания ВРИ. Например, под видом сложносоставного ВРИ предъявлена «жилая застройка» (с кодом 2.0) — составной ВРИ, сочетающий в себе множество других элементарных ВРИ (множество ВРИ с кодами от 2.1, 2.2 ... до 2.7.1), то есть автоматически легализующий сочетание того, что не должно сочетаться друг с другом (например, сочетание средне- и высокоэтажных многоквартирных домов с индивидуальными жилыми домами[2]).

Во-вторых, по причине неправомерного формального классифицирования не только ВРИ, но также предельных параметров разрешённого строительства. Пунктом 2 статьи 7 ЗК РФ предписано классифицировать виды разрешённого использования земельных участков, вместо этого классификатор оперирует тем, чем он, согласно ЗК РФ, оперировать не имеет права — предельными параметрами разрешённого строительства, выраженными в предельном количестве этажей, в предельной доле площади объектов соответствующего вида в иных объектах. Источником этого превышения полномочий является методологическая ошибка самого ЗК РФ (вскрываемая законом классифицирования — см. выше), поскольку невозможно классифицировать ВРИ без привлечения пространственной компоненты.

3. Тем самым классификатор создаёт псевдоправовые основания для деструктивного воздействия на организацию городской среды — создаёт возможность появления неприемлемых сочетаний (некоторые из них указаны выше в пункте 2). В этом обнаруживается прямое противоречие классификатора норме пункта 2 статьи 85 ЗК РФ, согласно которой «Правилами землепользования и застройки устанавливается градостроительный регламент для каждой территориальной зоны индивидуально, с учетом особенностей ее расположения и развития, а также ***возможности территориального сочетания различных видов использования земельных участков...***».

Что делать в создавшейся ситуации? У законов есть своя логика, согласно которой приказ, утвердивший классификатор, должен быть признан утратившим силу, классификатор должен быть изменён согласно методологическому закону классифицирования, а чтобы такое изменение состоялось, необходимо изменить ЗК РФ в соответствующей части (см. раздел 6)[3].

[1] Пункт 2 статьи 7 ЗК РФ: «Виды разрешенного использования земельных участков определяются в соответствии с классификатором, утвержденным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере земельных отношений».

[2] Здесь обнаруживается противоречие классификатора норме пункта 2 статьи 85 ЗК РФ: «Для земельных участков, расположенных в границах одной территориальной зоны, устанавливается единый градостроительный регламент». Состоит это противоречие в следующем. Классификатор допускает, чтобы в одной территориальной зоне был ВРИ, называемый «жилая застройка» (с кодом 2.0) и одновременно ВРИ «высокоэтажные многоквартирные дома» и ВРИ «индивидуальные жилые дома». Поскольку действует норма пункта 2 статьи 85 ЗК РФ, то для земельных участков с ВРИ «индивидуальные жилые дома» существует право строительства «высокоэтажных многоквартирных домов». Если применять классификатор так, как им допускается (если использовать ВРИ «жилая застройка»), то следствием этого будут действия, не предусмотренные планированием, то есть деструктивные, — упразднение индивидуальных жилых домов посредством строительства на их месте высокоэтажных многоквартирных домов.

[3] Вопрос изменения ЗК РФ связан с ответом на вопрос 1.5.1.

ВОПРОС (1.5.4) О СПЕЦИФИКЕ ЗОНИРОВАНИЯ, ЯВЛЕННОЙ ПРОТИВОПОЛОЖНЫМИ ПРИМЕРАМИ ИЗ ЗАРУБЕЖНОЙ И ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ПРАКТИКИ ПРЕВРАЩЕНИЯ ЭКСКЛЮЗИВНОГО В УНИВЕРСАЛЬНОЕ И НАОБОРОТ

В рамках подлинного (в смысле не противоречащего логике права) закона существует зонирование и незонирование, а третьего не дано. Но это в логике. Поэтому сначала о том, что в логике, а затем о том, что в ином.

Что находится в области логики?

Незонирование — это исключение из зонирования по закону. Без закона такое исключение невозможно. Всё остальное (не исключённое из зонирования по закону) — это зонирование, как бы оно ни называлось.

По поводу «всего остального»... Бывают разные подходы к зонированию, его модификации. Иногда они называются альтернативными подходами. Если и используются такие обозначения, то не в юридическом смысле, поскольку,какими бы разнообразными и «альтернативными» ни были эти подходы и их модификации, правовой логикой им предопределено всегда оставаться в области зонирования, потому что зонирование — это всегда:

- формализованное описание правового режима использования земельных участков;
- описание ПРИ ЗУ в формализованном виде может возникнуть, только если оно «привязано» к части территории — к территориальной зоне и одинаково для каждого земельного участка, расположенного в территориальной зоне, подзоне[1].

Эти позиции неустранимы, они всегда будут оставаться в силе. Если бы действительно была возможность существовать «альтернативному зонированию», то оно потребовало бы упразднения нормативного правового акта зонирования и принятия взамен некоего иного нормативного правового акта — о незонировании. Но этого не происходит, нормативные правовые акты зонирования не упраздняются (поскольку не может быть упразднена необходимость установления ПРИ ЗУ, равно как не может быть упразднён универсальный способ установления такого режима), эти акты инкорпорируют в себе все «альтернативные» подходы, которые на самом деле таковыми не являются, но представляют собой модификации базового, универсального зонирования. Наиболее наглядным примером такого инкорпорирования является включение (как бы неизбежное понуждение к включению) в нормативные правовые акты зонирования того, что стало называться Form Based Code[2]. Помимо инкорпорирования чего-то эксклюзивного в универсальное зонирование, может происходить расширение последнего за счёт включения дополнительных предметов регулирования, как то: благоустройство прилегающих к частным земельным участкам территорий общего пользования, регулирование рекламы, вывесок и проч.[1]

Что находится в области иного — в области фактического незонирования, номинально предъявляемого как зонирование?

Существование чего-то третьего, помимо зонирования по закону и незонирования по закону, обнаружено в России в виде правового феномена незонирования как бы по закону, являемого номинальным зонированием, фактически таковым не являющимся в силу очевидных противоречий федеральным законам и, соответственно, элементарным принципам зонирования. Этот феномен должен быть предъявлен. Для этого достаточно отметить два факта формально-юридического и содержательного свойства.

1. В представляющих рассматриваемый феномен правилах землепользования и застройки написано, что для «территориальных зон сохраняемого землепользования» применительно к каждому отдельному объекту, расположенному в соответствующей территориальной зоне, не виды разрешённого использования недвижимости определяются как некая их совокупность, но исключительно фактическое использование каждого конкретного объекта на момент принятия ПЗЗ[2].

Это означает, что каждый отдельный объект существует сам по себе — имеет индивидуальный, отличный от всех иных объектов вид использования. В этом прямое противоречие ПЗЗ норме пункта 2 статьи 85 ЗК РФ, согласно которой все объекты недвижимости одной и той же территориальной зоны имеют одинаковые градостроительные регламенты, а значит, и одинаковые виды разрешённого использования[3].

Это также означает, что, хотя границы территориальных зон и «нарисованы» на карте градостроительного зонирования, фактически их там в юридическом смысле нет. Дело в том, что другой нормой пункта 2 статьи 85 ЗК РФ установлено, что «Правилами землепользования и застройки устанавливается градостроительный регламент для каждой территориальной зоны ***индивидуально***...». Последнее слово говорит о том, что территориальные зоны не могут быть тождественны друг другу, они должны отличаться друг от друга. Только их различие по градостроительным регламентам и позволяет возникнуть и существовать границе как способу отграничения одной территориальной зоны от другой. Поскольку в рассматриваемых ПЗЗ каждый объект в правовом отношении существует сам по себе, их объединение в зоны, отличные друг от дру-

[1] *Применительно к подзонам принцип одинаковости может соблюдаться посредством графического выделения на карте границ подзон, которое может замещаться описанием унифицированных ситуаций расположения объектов, их частей относительно границ земельных участков, кварталов, иных характерных мест расположения объектов с разными параметрами.*

[2] *Приведём только один пример зонирования для города Бельвю (Bullevue), Кентукки (см.: Bellevue Form-Based Code — Article XXI [Электронный ресурс]. URL: http://bellevueky.org/wp/wp-content/uploads/2013/09/Article-XXI-.pdf, дата обращения 01.06.2015). В марте 2011 года в нескольких районах города был реализован Код на основе соответствующих форм-образцов-примеров (см.: http://bellevueky.org/services-bellevue/zoningcode-enforcement/). Эти районы представлены в виде зон «Т» на карте зонирования как поправка к постановлению о зонировании в виде особого раздела № 21. В самом Коде в пункте 3 введения сказано: «Действующее официальное постановление о зонировании города Бельвю... по-прежнему применяется к зонам, не охватываемым настоящим Кодом, за исключением случаев, когда существующие локальные коды будут противоречить настоящему Коду» (http://bellevueky.org/wp/wp-content/uploads/2013/09/Article-XXI-.pdf).*

[1] *См.: Обзор зарубежного опыта инклюзивного градостроительного регулирования [Электронный ресурс]. URL: http://www.urbaneconomics.ru/sites/default/files/obzor_zarubezhnogo_opyta_inklyuzivnogo_gradostroitelnogo_regulirovaniya_institut_ekonomiki_goroda_0.pdf.*

[2] *Пункт 3.3.2: «Во всех территориальных зонах сохраняемого землепользования (фактическое использование — индекс "Ф") в качестве основных видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства устанавливаются виды разрешенного использования упомянутых земельных участков и объектов капитального строительства, сведения о которых содержатся в Едином государственном реестре недвижимости».*

[3] *Норма пункта 2 статьи 85 ЗК РФ: «Для земельных участков, расположенных в границах одной территориальной зоны, устанавливается единый градостроительный регламент». Аналогичная норма содержится в части 3 статьи 36 ГрК РФ.*

га, не может состояться в принципе, а значит, не могут и возникнуть границы территориальных зон. Проще говоря, в силу объективных логических положений «нарисованные» на карте градостроительного зонирования границы территориальных зон являются фикцией как с содержательной, так и с правовой точки зрения. Фактическое отсутствие территориальных зон в ПЗЗ противоречит здравому смыслу, а также ЗК РФ и ГрК РФ.

2. В ПЗЗ фактически написано, что правовой режим каждого объекта недвижимости в части параметров его будущего использования определён как «ноль», то есть как необходимость сноса объекта и, соответственно, как запрет на строительство, реконструкцию[1]. В этой норме, помимо фиксации абсурдного положения, содержится формальное противоречие с пунктом 9 статьи 1 ГрК РФ, где в определении понятия «градостроительный регламент» указывается, что в его составе устанавливаются предельные параметры разрешённого строительства, реконструкции, но не сказано, что в пределах неких частей территории устанавливается тотальный запрет на строительство, реконструкцию.

Таким образом, представляющие рассматриваемый феномен правила землепользования и застройки не просто содержат формально-юридические противоречия с ЗК РФ и ГрК РФ. Они не содержат элементарных признаков градостроительного зонирования — ни территориальных зон, ни границ между ними, ни видов разрешённого использования объектов недвижимости, ни предельных параметров разрешённого строительства, реконструкции, — не содержат ничего, относящегося к зонированию, кроме обозначения наличия чего-то с использованием слов о градостроительном зонировании[2]. Очевидно, что данные ПЗЗ не являются ПЗЗ в принципе, несмотря на факт их официального принятия[3].

Как объяснить возможность существования феномена фактического незонирования в виде номинального наличия зонирования под прикрытием как бы регионального законодательства? Логика права не способна ответить на этот вопрос. В иной же области — за пределами права — можно предположить, что такое существование возможно только при наличии терпимости соответствующих федеральных органов к нарушению федеральных законов, и такая терпимость, безусловно, является яркой характеристикой их деятельности[4].

Проведённый анализ выявил кардинальную разницу между зарубежной и отечественной практикой. За рубежом эксклюзивное инкорпорируется в универсальное зонирование, а в России эксклюзивное незонирование отторгает универсальное зонирование фактически, но ещё не номинально — не формально-юридически, не окончательно по всей совокупности норм федеральных законов.

Следует также принять во внимание, что рассмотренный пример состоявшегося в противоречие с федеральными законами фактического отказа от установления градостроительных регламентов там, где они должны быть установлены, сочетается с новеллой федерального закона о возможности выводить из-под действия института градостроительного зонирования соответствующие территории города по произвольному усмотрению местного исполнительного органа власти[1]. Эта законодательная новелла расширяет возможности для утверждения практики применения антисистемы незонирования в российских городах.

ВОПРОС (1.5.5) О РАЗВИЛКАХ НАПРАВЛЕНИЙ, ПО КОТОРЫМ В БУДУЩЕМ МОЖЕТ РАЗВЁРТЫВАТЬСЯ ПРОЦЕСС МАКСИМИЗАЦИИ НЕЗОНИРОВАНИЯ[2]

Что должно означать достижение максимума для системы незонирования? Это наступление такой ситуации, когда в совокупности выполнены следующие шесть условий.

1. Обеспечено отсутствие формализованных градостроительными регламентами рамок, то есть созданы основания для принятия индивидуальных административных решений, включая архитектурно-градостроительные и иные решения в отношении каждой «точки» городского пространства, в любой момент времени вне зонального контекста[3].

2. Номинально имеются в наличии ПЗЗ, которые, однако, не препятствуют действиям согласно первому пункту; ПЗЗ, которые можно беспроблемно и быстро менять по усмотрению верховного администратора; ПЗЗ, сам факт наличия которых как бы освобождает от необходимости подготавливать, принимать и применять не номинальный, но подлинный документ градостроительного зонирования[4].

3. Имеется институт замещения ПЗЗ в виде документации по планировке территории, посредством которого можно:

- отказаться от применения института градостроительного зонирования вообще;
- точечно решать возникающие проблемы;
- оперативно менять одни решения на другие по мере возникновения необходимости либо административного желания — менять в том числе по причине отсутствия сдерживающего фактора ПЗЗ[5].

4. Генеральный план не является документом, ограничивающим возможности по выполнению действий, обозначенных в пунктах 1–3, в том числе по причине:

[1] *Пункт 3.4.3: «Во всех территориальных зонах сохраняемого землепользования (фактическое использование — индекс "Ф") в качестве предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства на земельных участках в упомянутых зонах устанавливаются параметры расположенных на указанных земельных участках объектов капитального строительства, сведения о которых содержатся в Едином государственном реестре недвижимости. **В случае отсутствия** в Едином государственном реестре недвижимости **сведений о параметрах** объектов капитального строительства, расположенных на конкретном земельном участке, **для указанного земельного участка числовое значение индекса "Ф" является равным "нулю"**».*

[2] *В ряду подобных слов и словосочетание «территориальные зоны сохраняемого землепользования». Эти слова говорят как бы о намерении сохранить в неизменном виде исторически сложившуюся градостроительную среду. Уже поверхностный анализ показывает, что подлинный институт градостроительного зонирования обладает правовыми инструментами сохранения градостроительной среды, не входя в противоречия с федеральными законами, и гораздо более эффективно, чем предложено в рассмотренных псевдоправилах. Более подробно об этом см. в: https://urban.hse.ru/data/2016/12/29/1114675146/%D0%92%D0%BE%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%81%20%D0%BE%20%D0%9F%D0%97%D0%97%20%D0%9C%D0%BE%D1%81%D0%BA%D0%B2%D1%8B.pdf.*

[3] *Постановление № 120-ПП.*

[4] *См. ответы на вопросы 1.5.3, 1.1.4, 1.2.6.*

[1] *См. вопросы 1.3.2.2, 1.2.7.*

[2] *См. также вопросы 3.3.1, 3.4.1 — о технологии «замещающего» нормирования, выталкивающего из практики применения градостроительные регламенты в составе ПЗЗ.*

[3] *См. вопросы 1.3.1, 1.5.4.*

[4] *См. вопросы 1.2.7, 1.3.1, 1.3.2.2, 1.4.3.*

[5] *См. вопрос 1.4.3.*

- отсутствия связи между ГП и ПЗЗ — в силу фактического отсутствия последних;
- приобретения права утверждать замещающие ГП документы в оперативном режиме выполнения административных действий[1].

5. Наличие таких процедур публичных слушаний, которые не предполагают:

- предоставления участникам ПС заключений уполномоченного органа о соответствии требованиям законодательства документов, предъявляемых на обсуждение;
- ответственности уполномоченного органа за истинность заключений (в части фиксации соответствия предъявляемых на обсуждение документов требованиям законодательства), а также за соответствие самих обсуждаемых документов требованиям законодательства;
- фиксации в нормативных правовых актах (как правило, в ПЗЗ) формализованных предметов обсуждений на ПС — предметов, которые должны быть тождественны предметам утверждения различных видов обсуждаемых документов;
- фиксации в ПЗЗ обязанности публичной власти обеспечивать отображение в предъявляемых на обсуждение документах предметов обсуждения и утверждения (в виде графической фиксации соответствующих границ, зон, ссылок на соответствующие технические регламенты и своды правил)[2].

6. Наличествуют нормы федеральных законов, согласно которым дозволяется делать и/или не делать всё то и так, что и как обозначено в пунктах 1–5, но только таким образом, чтобы как минимум такие нормы не входили бы в противоречие с базовыми нормами части 1 статьи 36 ГрК РФ и пункта 2 статьи 85 ЗК РФ о том, что градостроительный регламент территориальной зоны — это правовой режим использования земельных участков и что градостроительный регламент является единым-одинаковым для всех земельных участков и иных объектов недвижимости, расположенных в соответствующей территориальной зоне.

Нетрудно понять, что система незонирования практически достигла своего максимума в рассматриваемом случае, поскольку к настоящему моменту выполнено абсолютное большинство положений, характеризующих этот максимум: пять пунктов из шести. Победному апофеозу института незонирования мешает шестой пункт — об устранении противоречий с базовыми нормами федеральных законов, пункт, который, как выясняется, невозможно выполнить, не преобразовав фактически уже состоявшееся незонирование в его противоположность — в зонирование, определённое базовыми нормами федеральных законов.

Почему же тогда нельзя сделать наоборот — упразднить указанные нормы федеральных законов, мешающие завершению процесса максимизации незонирования? Потому что для этого потребуется упразднить саму возможность существования правового режима использования земельных участков, а чтобы упразднить этот правовой режим, потребуется упразднить возможность существования у частных лиц прав владения земельными участками в виде собственности и аренды, а чтобы упразднить возможность существования таких прав, потребуется упразднить либо кардинальным образом переделать статьи 34, 35 и 36 Конституции РФ[1]. Маловероятно, чтобы в исторический период продолжительностью немногим более ста лет (начиная с 1917 года) случилось третье потрясение конституционных основ государства Российского.

Если же маловероятно упразднение базовых норм ГрК РФ и ЗК РФ, то это значит, что у системы незонирования нет возможности развернуться в полную силу — достичь своего максимума путём снятия норм, которые обрекают эту систему всегда быть псевдосистемой, поскольку её основы противоречат базовым нормам федеральных законов — тем нормам, которые упразднить невозможно. Иными словами, система незонирования, почти достигнув своего максимума (и как раз благодаря этому), оказалась в правовой ловушке, когда существовать в статусе псевдосистемы, противоречащей федеральным законам, невозможно, не умалчивая об этих противоречиях, а упразднить их можно только путём упразднения самой псевдосистемы — путём превращения незонирования в зонирование.

Есть ли выход из этой правовой ловушки? Существуют два пути — «путь умолчаний» и «путь исправлений». Посмотрим, каким может быть движение по одному и другому пути, с какими рисками оно будет связано и к каким результатам приведёт.

«Путь умолчаний» — это путь сохранения незонирования, несмотря на невозможность его открытой и окончательной легализации. На этом пути предстоит обеспечить замалчивание юридических фактов наличия в практикуемой системе незонирования многочисленных противоречий федеральным законам, а также внутренних противоречий в специальных законах, призванных поддерживать функционирование системы незонирования. Прежде всего речь идет о замалчивании факта отсутствия подлинных ПЗЗ, несмотря на номинальное наличие документа с таким названием, а также фактов замещений правовых положений на псевдоправовые[2].

Вышеперечисленные действия должны обеспечить прикрытие для применения системы незонирования — системы точечно-административного градостроительства по процедурным схемам, устоявшимся и обеспеченным специальным законодательством, содержащим внутренние противоречия и противоречия с федеральным законодательством[3]. Обеспечить надёжность такого прикрытия

[1] *См. вопросы 1.2.2, 2.3.6.*
[2] *См. вопрос 1.3.6.*

[1] *Часть 1 статьи 34 Конституции РФ: «Каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности». Статья 36 Конституции РФ: «1. Граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю. 2. Владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц. 3. Условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона».*
[2] *См., например, вопросы 1.4.4 и 1.5.4.*
[3] *См., например, вопрос 1.3.1.*

должны ранее созданные как плацдарм для дальнейшего развёртывания прецеденты замещений правовых норм на псевдоправовые[1].

На «пути умолчаний» предстоит преодолевать следующие риски:

- риски опротестования номинальных ПЗЗ, противоречащих федеральным законам. Поскольку с содержательной стороны отсутствует возможность аргументированной защиты права на существование того, что противоречит федеральным законам, то защита от этих рисков должна обеспечиваться не с содержательной, а с формальной стороны — должны блокироваться все возможности для содержательного обсуждения сути вопроса;
- риски оспаривания выдачи ГПЗУ по причине фактического отсутствия в ПЗЗ градостроительных регламентов, обусловленного фактическим отсутствием самих ПЗЗ. Пока ПЗЗ существуют номинально, работа с этими рисками не будет доставлять особых проблем: ГПЗУ подготавливаются как бы на основании ПЗЗ, куда в административном порядке — оперативно, быстро и беспроблемно — вносятся любые точечные изменения на основании документации по планировке территории[2];
- риски оспаривания выдачи разрешений на строительство по причине фактического отсутствия ПЗЗ. Работа с этими рисками аналогична той относительно лёгкой работе, которая будет выполняться применительно к гипотетическим проблемам ГПЗУ.

Если удастся избежать оспаривания в суде неправомерных ПЗЗ или такие оспаривания не увенчаются успехом, то по прошествии времени территория города будет покрыта ДПТ, а через эту документацию увеличится до 100% формальная «покрытость» территории градостроительными регламентами в составе ПЗЗ. Однако в конце «пути умолчаний» поджидают риски иного рода, с которыми в процессе самого движения невозможно бороться, поскольку оно их и порождает. Правда, эти риски лягут уже на плечи не их организаторов, а иных субъектов из будущего:

- город последовательно будет обращаться в территорию с хаотичной-точечной-высотной застройкой (предопределённость такого результата надёжно и неотвратимо обеспечивается законодательно установленным отсутствием системной преемственности между различными документами градостроительного проектирования[3]);

[1] *Вот некоторые из таких замещений: замещение упразднённых ГрК РФ процедур параллельными процедурами выдачи разрешений на производство земляных работ (см. вопрос 1.1.3); замещение права бесплатного изменения одного вида разрешённого использования недвижимости на другой понуждением к платному изменению (см. вопрос 1.2.6); замещение права представительного органа власти утверждать ПЗЗ правом исполнительного органа власти (см. вопросы 1.2.7, 1.5.2); замещение подлинных ПЗЗ мнимыми (см. вопрос 1.5.4); замещение ПЗЗ документацией по планировке территории, несмотря на разные предметы утверждений (см. вопрос 1.4.2); замещение права строительства при наличии права на земельный участок правом строительства при отсутствии права на земельный участок (см. вопрос 1.4.4); замещение системной организации территории посредством документации по планировке территории несистемной организацией посредством схемы расположения земельного участка на кадастровой карте территории (см. вопрос 1.4.4); замещение права добровольного участия в программе административным правом принудительного изъятия недвижимости, включая МКД, жители которых не изъявили желания участвовать в программе, — замещение в силу использования института комплексного и устойчивого развития территории согласно статье 7.2 № 141-ФЗ (см. вопрос 1.1.4, строку 6 табл. 1.6); замещение в виде упразднения необходимости применения градостроительных регламентов — вывода из-под их действия избранных администрацией территорий (см. вопрос 1.3.2.2).*

[2] *См. вопрос 1.4.3.*

[3] *См., например, вопросы 1.4.1, 1.4.2.*

- факт формального наличия ПЗЗ в конце «пути умолчаний» будет тождественным факту отсутствия ПЗЗ в начале пути, поскольку правовой режим использования земельных участков, определяющий будущие возможности, по-прежнему будет отсутствовать. Такое отсутствие предопределено, поскольку создаваемые посредством ДПТ псевдо-ПЗЗ обречены фиксировать не диапазоны возможностей выбора будущего в рамках градостроительных регламентов, но «точки без выбора как замороженные вещи-объекты». Вместе с этим и город обречён оставаться «замороженным», в том числе и в отношении привлечения инвестиций, которые приходят под гарантии прав, предъявляемых областями возможных действий. Поскольку права не установлены подлинными регламентами выбора (не предъявлены области возможных действий), то не может быть и таких гарантий, которые побуждали бы к инициативным действиям инвесторов и предпринимателей;
- сочетание хаотизации застройки с «замороженностью» города в части инициирования притока инвестиций будет содействовать возникновению депрессивных районов и накапливанию отставания бюджетных возможностей от потребностей развития города.

«Путь исправлений» начинается, во-первых, с признания факта прибытия местной системы градорегулирования в правовую ловушку нерациональности и неэффективности и, во-вторых, с отказа продолжать движение по рискованному «пути умолчаний» и с готовности исправлять сложившуюся ситуацию правовыми методами. На «пути исправлений» предстоит подготовить, принять и реализовать программу упорядочения правового обеспечения градостроительной деятельности, состоящую из двух этапов.

На первом этапе осуществить следующие синхронизированные действия:

1) признать утратившими силу формально действующие ПЗЗ, не соответствующие базовым и неупразднимым нормам федеральных законов и утверждающие деструктивную систему незонирования;

2) на период до принятия ПЗЗ, соответствующих федеральным законам, ограничить выдачу разрешений на строительство только объектами регионального значения[1];

3) подготовить и принять ПЗЗ, соответствующие федеральным законам и логике правового градорегулирования, имея в том числе в виду:

- правовое решение вопросов сохранения застройки в так называемых территориальных зонах сохраняемого землепользования[2];
- возможность внесения изменений в ПЗЗ правовым образом — подготовка соответствующих предложений (могут использоваться предварительные наработки в отношении ДПТ), принятие изменений в ПЗЗ, утверждение ДПТ в соответствии с изменёнными ПЗЗ[3].

На втором этапе осуществить следующие синхронизированные действия:

[1] *Одновременно предстоит уточнить в региональных нормативных правовых актах определение понятия «объекты регионального значения», поскольку в состав последних неправомерно включены практически все возможные виды объектов строительства. См. об этом ответ на вопрос 2.2.2.*

[2] *Неправовое решение этого вопроса в действующих ПЗЗ охарактеризовано при ответе на вопрос 1.5.4. Правовое решение вопроса изложено при ответе на вопрос 1.2.1.*

[3] *См. вопрос 1.4.3.*

1) подготовить изменения в генеральный план и в соответствии с ними — в ПЗЗ;

2) подготовить и реализовать предложения по внесению изменений в федеральные законы в части упразднения норм, содействующих утверждению деструктивной системы незонирования[1].

В числе рисков данного пути административное противодействие, недостаток профессиональных кадров, знающих законы правового градорегулирования и владеющих искусством его применения. Преодолеваются эти риски кадровыми, административно-управленческими, образовательными способами.

В результате движения по «пути исправлений» город освобождается от обречённости на тотальную хаотичную-точечную-высотную застройку, перемешанную с депрессивными районами. Обретение на первом этапе этого пути подлинных ПЗЗ обеспечивает фиксацию диапазонов правовых возможностей выбора будущего в рамках градостроительных регламентов, гарантирует права для привлечения инвестиций в развитие города.

В конце «пути исправлений» снимаются риски хаотизации застройки и «замороженности» города, блокируются процессы возникновения депрессивных районов, а выведение системы управления на правовой путь развития снимает риск того, что решение этой задачи будет перелагаться на плечи следующих поколений.

По какому пути местная система градорегулирования будет развиваться дальше? Применительно к ближайшему будущему на этот вопрос ответить относительно легко по следующим причинам.

Логика действует вне времени. Субъекты действуют во времени, предположительно по своему выбору. Выбор — это свобода. Для свободного выбора необходимы одновременно три условия: 1) знание о существовании иного, более рационального и эффективного по отношению к тому, что делалось ранее, делается сейчас и планируется делать в будущем; 2) уверенность в том, что создание этого иного — как надёжного фундамента будущего — должно начаться именно сейчас; 3) наличие воли и способности обратить приобретённое знание в уверенность и в действия.

В нынешней ситуации почти достигнутого максимума незонирования свободный выбор в пользу зонирования практически невозможен, поскольку отсутствуют как минимум два последних условия. Но оказывается, что и свободный выбор в пользу незонирования также почти невозможен по той же самой причине[2]. Это значит, что те, от кого сегодня зависит выбор, вообще лишены какой бы то ни было свободы, поскольку пребывают в роли заложников ситуации, вынужденных плыть по течению сложившихся за многие годы «процедурных обстоятельств»[3]. Неготовность к свободному выбору — это автоматическая готовность уступить увлекающей силе инерции незонирования, это утверждение на ближайшее время «пути умолчаний», несмотря на все его чреватые конфликтами правовые риски, а также риски утраты репутации субъектами управления.

Ответ на вопрос, как долго (по прошествии «ближайшего времени») продлится существование системы незонирования, будет в немалой степени зависеть от того, как скоро удастся реализовать общую программу исправления ошибок законодательства о градорегулировании, изложенную в разделе 6 настоящей книги.

[1] *Это, в частности, нормы в отношении утверждения ПЗЗ исполнительным органом власти; перераспределения полномочий — фактического изъятия полномочий ОМС; проведения ПС в один месяц. См. ответы на вопросы 1.2.7, 1.3.2.2, 1.5.2, 2.2, 1.4.4, а также подраздел 6.1.*

[2] *Если даже имеется знание (что не очевидно), то отсутствует и уверенность, и воля к действию.*

[3] *Следует указать на аналогию между нынешними субъектами выбора и теми, кто около 30 лет назад в изменившихся тогда условиях совершил как бы выбор без выбора, по инерции обстоятельств утверждая систему незонирования и предопределяя будущее — нынешнее положение дел (см. ответы на вопросы 1.1.1–1.1.3).*

1.3. Пояснения к разделу 1 в виде таблиц

ПЕРЕЧЕНЬ ТАБЛИЦ

Таблица 1П3. Сопоставительное описание альтернативных принципов — принципов зонирования модели А и принципов незонирования модели Б (к подразделу 1.1.1).

Таблица 1П4. Связи между рассмотренными вопросами, распределёнными согласно принципам зонирования и принципам незонирования (к подразделу 1.2).

Таблица 1П7. Сопоставление российской законодательной модели зонирования с зарубежными законодательными моделями зонирования (к вопросу 1.1.5).

Таблица 1П8. Сопоставление системы зонирования и системы незонирования (в их максимальных проявлениях) по количеству и видам действий, а также по наличию/отсутствию имеющих юридическую силу формализованных оснований для принятия решений в отношении проектов и объектов строительства (к вопросу 1.3.1).

Таблица 1П9. Сопоставление по основным позициям трёх систем установления ограничений использования недвижимости посредством зон с особыми условиями использования территорий (к вопросу 1.3.5).

Таблица 1П10. Особенности связей между генеральным планом, правилами землепользования и застройки, документацией по планировке территории в случаях использования подхода зонального и подхода незонального (к вопросу 1.4.2).

Таблица 1П11. Соотношение правовых норм о зонировании, зафиксированных в Земельном кодексе РФ и Градостроительном кодексе РФ (к вопросу 1.5.1).

Таблица 1ПЗ
Сопоставительное описание альтернативных принципов — принципов зонирования модели А и принципов незонирования модели Б (к подразделу 1.1.1)

Блоки альтернативных принципов	Принципы зонирования для модели А — краткая характеристика	Принципы незонирования для модели Б — краткая характеристика	Номера ответов на вопросы — проявления принципов на практике
1. Предустановленность против непредустановленности прав. Или зональность против незональности (точечности) предъявления правового режима использования земельных участков			
Первый блок принципов	***Принцип предустановления посредством зонального подхода правового режима использования недвижимости — принцип номинальной неупразднимости зонирования*** Необходимо утвердить первый, исходный принцип предопределённости прав использования недвижимости. Такая необходимость очевидна и потому неизбежна, поскольку без предопределённости — без установления прав заранее — невозможно вообще говорить о правовой системе зонирования. Необходимое принятие принципа предустановленности прав «заставляет» обнаружить в силу понуждающих положений логики как бы объективное существование цепочки последующих принципов вплоть до завершающего-конечного принципа: принцип предсказуемости-устойчивости, затем принцип формализации, затем принцип преемственности, затем принцип универсальности	***Принцип непредустановления посредством точечного подхода правового режима использования недвижимости — принцип не номинального, но фактического упразднения зонирования*** Необходимо утвердить первый, исходный принцип отрицания необходимости в предопределённости прав использования недвижимости. Такая необходимость очевидна и потому неизбежна, поскольку при наличии предопределённости — при установлении прав заранее — невозможно вообще говорить об утверждении системы незонирования, поскольку будет утверждаться противоположная система — правовая система зонирования. Необходимое принятие принципа отрицания предустановленности прав «заставляет» обнаружить в силу понуждающих положений логики как бы объективное существование цепочки последующих принципов вплоть до завершающего-конечного принципа: принцип непредсказуемости-неустойчивости, затем принцип отрицания формализации, затем принцип отрицания преемственности, затем принцип отрицания универсальности, утверждения эксклюзивности-исключительности	1.1.1–1.1.5
2. Предсказуемость против непредсказуемости. Или устойчивость против изменчивости правового режима использования земельных участков			
Второй блок принципов	***Принцип предсказуемости*** Принцип гарантирования неухудшения сложившегося положения и обеспечения правовых условий для последовательного улучшения качества городской среды. Предустановленность прав законом естественным образом порождает предсказуемость: есть закон — есть предсказуемость того, что незаконное не возникнет, а возникнет только то, что определено законом, на этом фундаменте субъекты действий будут определять характер, объёмы, время и прочие особенности своих планируемых действий. Принцип предсказуемости-устойчивости возникает как неотвратимое следствие предшествующего принципа предустановленности прав, поскольку если права предустановлены, значит они установлены заранее, значит любой человек может заранее предсказать область возможных действий, отделив её от области невозможного-недопустимого-запретного. А такая возможность прогнозировать создаёт устойчивость системы, предопределяя действия множества субъектов определёнными, всем заранее известными рамками	***Принцип непредсказуемости*** Принцип отказа от гарантирования неухудшения сложившегося состояния среды и от предъявления правовых условий для улучшения её качества. Или принцип отказа власти от необходимости предъявления гарантий стабильности правового режима использования земельных участков. Отрицание предустановленности прав законом естественным образом порождает непредсказуемость, поскольку есть закон — есть предсказуемость того, что незаконное не возникнет, а возникнет только то, что определено законом, на этом фундаменте субъекты действий будут определять характер, объёмы, время и прочие особенности своих планируемых действий. Но эта ситуация противоположна поставленной цели незонирования, значит должна обеспечиваться непредсказуемость путём неприятия закона, предустанавливающего права в отношении использования недвижимости	1.2.1–1.2.7

Продолжение таблицы 1ПЗ

Блоки альтернативных принципов	Принципы зонирования для модели А — краткая характеристика	Принципы незонирования для модели Б — краткая характеристика	Номера ответов на вопросы — проявления принципов на практике
3. Формализация против неформализации правового режима использования земельных участков			
Третий блок принципов	***Принцип формализованного правового инструментария градостроительного зонирования в сочетании с полнотой и гибкостью применения этого инструментария*** Принцип формализации в равной степени необходим и неизбежен, как и предшествующие принципы, поскольку возможность предсказывать будущие события в области реализации предустановленных (заранее установленных) прав существует только в случае, если эти права будут формализованы — понятны всем, а формализацию прав в отношении города невозможно осуществить никаким иным способом, как только посредством градостроительного зонирования	***Принцип замещения формализованного правового инструментария градостроительного зонирования неформализованными индивидуальными решениями администрации*** Принцип неприятия формализации в равной степени необходим и неизбежен, как и предшествующие принципы, поскольку действует противоположное правило: если для каждого гражданина будет допущена возможность предсказывать будущие события в области реализации предустановленных (заранее установленных) прав и такая возможность может быть реализована только в случае, если эти права будут формализованы — понятны всем, а формализацию прав в отношении города невозможно осуществить никаким иным способом, как только посредством градостроительного зонирования, то вместе с такой возможностью будет утверждаться система, альтернативная той, ради которой поставлена цель незонирования, а отказа от поставленной цели нельзя допускать	1.3.1–1.3.6
4. Преемственность против непреемственности решений, принимаемых на различных этапах градостроительного проектирования			
Четвёртый блок принципов	***Принцип преемственности*** Принцип управляемости посредством преемственной передачи решений от одного документа градорегулирования к другому ради их последовательной реализации. Принцип преемственности неизбежно следует из принципа формализации, поскольку формализовать права в отношении недвижимости в городе можно только посредством соответствующей технологии градостроительного проектирования — подготовки и применения цепочки соответствующих документов, начиная с ГП, задающего рамочные условия для ПЗЗ, которые в свою очередь предопределяют рамочные условия для подготовки ДПТ. То есть неизбежно возникают требования к преемственности положений этих документов	***Принцип отрицания преемственности*** Принцип неуправляемости — отказа от преемственной передачи решений от одного документа градорегулироания к другому ради их последовательной реализации. Принцип отрицания преемственности неизбежно следует из принципа отрицания формализации, поскольку действует противоположное правило: формализовать права в отношении недвижимости в городе можно только посредством соответствующей технологии градостроительного проектирования — посредством подготовки и применения цепочки соответствующих документов, начиная с ГП, задающего рамочные условия для ПЗЗ, которые в свою очередь предопределяют рамочные условия для подготовки ДПТ, то есть неизбежно возникают требования к преемственности положений этих документов. Если же допустить такую преемственность, то автоматически надо будет допустить формализацию, что равнозначно отказу от поставленной цели незонирования, чего допустить невозможно	1.4.1–1.4.4
5. Универсальность против эксклюзивности системы градорегулирования			
Пятый блок принципов	***Принцип законодательной универсальности*** Принцип универсальности имеет два проявления — указывает на неотвратимость каждого из вышепоименованных принципов (универсальность их применения) и на потребность в общем законодательном обеспечении зонирования — в законодательстве, распространяемом на все случаи без исключения. Последний принцип универсальности как бы возвращается к первому принципу предустановленности прав, поскольку универсальное законодательство не может начинаться никаким иным способом, как только посредством утверждения принципа предустановленности прав	***Принцип законодательной эксклюзивности — принцип принятия специальных законов «по случаю и по месту», освобождающих от универсальных методов градорегулирования*** Принцип отрицания универсальности, то есть утверждения эксклюзивности (исключительности — исключения из общего правила), имеет два проявления — указывает на неотвратимость каждого из вышепоименованных принципов (на их совокупное применение, но в порядке исключения какой-либо территории из общих принципов и правил регулирования) и на гипотетическую потребность в эксклюзивном законодательстве, распространяемом только на специально избранные случаи (а не на потребность в общем законодательном обеспечении незонирования, что невозможно в силу исключительности незонирования).	1.5.1–1.5.5

Окончание таблицы 1П3

Блоки альтернативных принципов	Принципы зонирования для модели А — краткая характеристика	Принципы незонирования для модели Б — краткая характеристика	Номера ответов на вопросы — проявления принципов на практике
		Последний принцип отрицания универсальности (принцип эксклюзивности) как бы возвращается к первому принципу отрицания предустановленности прав, поскольку необщее, универсальное, но эксклюзивное законодательство не может начинаться никаким иным способом, как только посредством утверждения принципа непредустановленности прав — посредством отрицания необходимости заранее устанавливать права в отношении недвижимости	

Таблица 1П4
Связи между рассмотренными вопросами, распределёнными согласно принципам зонирования и принципам незонирования (к подразделу 1.2)

Пары диаметрально противоположных принципов	Вопросы, ответы на которые даются в разделе 1	Указания на номера иных вопросов, связанных с исходными вопросами (обозначенными во втором столбце) и распределёнными по пяти блокам принципов				
		1	2	3	4	5
1. Предустановленность прав против непредустановленности прав. Или зональность против незональности (точечности)	Вопрос (1.1.1) о том, когда и как возникает право в городе относительно недвижимости, чем и как «компенсируется» отторжение такого права	1.1.2, 1.1.3	1.2.2, 1.2.7	1.3.1		1.5.1, 1.5.4, 1.5.5
	Вопрос (1.1.2) почему, когда и в каком виде должны были возникнуть в России модель зонирования и модель незонирования	1.1.1		1.3.3	1.4.2	1.5.4
	Вопрос (1.1.3) о предопределённости и проявлениях противоборства между моделью незонирования и моделью зонирования	1.1.1, 1.1.2, 1.1.4, 1.1.5	1.2.6	1.3.1—1.3.3	1.4.3, 1.4.4	1.5.1, 1.5.4, 1.5.5
	Вопрос (1.1.4) о технологиях обеспечения незонирования — о номинальном упразднении, но фактическом сохранении точечного незонирования посредством псевдомодернизации формально утративших силу незональных процедур «предварительного согласования мест размещения объектов строительства»	1.1.3	1.2.4		1.4.3, 1.4.4	1.5.4
	Вопрос (1.1.5) о сопоставлении законодательных моделей зонирования — российской и зарубежных	1.1.3, 1.1.4	1.2.1		1.4.3, 1.4.4	1.5.2, 1.5.4

Продолжение таблицы 1П4

Пары диаметрально противоположных принципов	Вопросы, ответы на которые даются в разделе 1	Указания на номера иных вопросов, связанных с исходными вопросами (обозначенными во втором столбце) и распределёнными по пяти блокам принципов				
		1	2	3	4	5
2. Предсказуемость против непредсказуемости прав. Или устойчивость против изменчивости прав	Вопрос (1.2.1) о предсказуемости и непредсказуемости, устойчивости и изменчивости прав использования недвижимости	1.1.3, 1.1.4	1.2.2–1.2.5, 1.2.7		1.4.2	
	Вопрос (1.2.2) о процедурах внесения точечных изменений в правила землепользования и застройки		1.2.1, 1.2.7		1.4.2, 1.4.4	1.5.4
	Вопрос (1.2.3) об институте «несоответствующего использования»	1.1.3	1.2.1	1.3.3		1.5.5
	Вопрос (1.2.4) о возможностях института условно разрешённых видов использования земельных участков	1.1.3	1.2.3, 1.2.5	1.3.3		
	Вопрос (1.2.5) об институте отклонений от предельных параметров разрешённого строительства	1.1.4	1.2.4	1.3.3		
	Вопрос (1.2.6) о созданном региональным законодательством неправомерном прецеденте взимания платы за изменения видов разрешённого использования земельных участков	1.1.3	1.2.4			1.5.4
	Вопрос (1.2.7) о том, какому органу местной власти — представительному или исполнительному — должны принадлежать полномочия по утверждению правил землепользования и застройки и внесению в них изменений	1.1.3, 1.1.5	1.2.2		1.4.3	1.5.2, 1.5.4
3. Формализация против неформализации прав	Вопрос (1.3.1) о максимизации антипринципа неформализации в системе незонирования — о правовом обеспечении сверх исчерпывающих процедур также и дополнительных процедур, связанных с подготовкой архитектурно-градостроительных решений	1.1.1–1.5		1.3.3	1.4.4	1.5.4
	Вопрос (1.3.2) об определении понятия «градостроительный регламент», его трактовках согласно новеллам законодательства, включая обеспечение возможности вывода определённых территорий из-под действия градостроительного зонирования		1.2.6	1.3.1, 1.3.3	1.4.3, 1.4.4	5.4, 5.5
	Вопрос (1.3.2.1) о необходимых и достаточных, а также избыточных компонентах в различных определениях понятия «градостроительный регламент» — прежнем и нынешнем					
	Вопрос (1.3.2.2) о предоставляемых законодательством диаметрально противоположных возможностях — возможности обеспечения исчерпывающей полноты состава параметрической компоненты градостроительных регламентов и противоположной возможности вывода территорий из-под действия градостроительных регламентов — при наличии на то желания власти					
	Вопрос (1.3.3), в порядке упреждения рассмотренный, — о полноте состава параметрической компоненты градостроительных регламентов	1.1.3, 1.1.4, 1.1.5	1.2.3—1.2.5	1.3.1, 1.3.2		1.5.4

Окончание таблицы 1П4

Пары диаметрально противоположных принципов	Вопросы, ответы на которые даются в разделе 1	Указания на номера иных вопросов, связанных с исходными вопросами (обозначенными во втором столбце) и распределёнными по пяти блокам принципов				
		1	2	3	4	5
	Вопрос (1.3.4) об установлении предельных размеров земельных участков и о некоторых особенностях установления границ территориальных зон, подзон			1.3.1, 1.3.3		1.5.4
	Вопрос (1.3.5) об оценке с позиции градостроительного зонирования логики организации систем установления ограничений использования недвижимости посредством зон с особыми условиями использования территорий			1.3.2	1.4.1, 1.4.4	
	Вопрос (1.3.6) о необходимости, правовой логике и критериях рациональности и справедливости организации публичных слушаний в сфере градорегулирования		1.2.2, 1.2.4, 1.2.5, 1.2.7		1.4.3, 1.4.4	
4. Преемственнось против непреемственности прав	Вопрос (1.4.1) об особенностях связи генерального плана с правилами землепользования и застройки		1.2.1	1.3.3	1.4.2, 1.4.3	1.5.4
	Вопрос (1.4.2) об особенностях связи правил землепользования и застройки с документацией по планировке территории		1.2.2		1.4.1, 1.4.4	1.5.4, 1.5.5
	Вопрос (1.4.3) о содержании и последствиях использования псевдоправовой возможности одновременного утверждения изменений правил землепользования и застройки и утверждения документации по планировке территории	1.1.4	1.2.7	1.3.1	1.4.1, 1.4.4	1.5.4, 1.5.5
	Вопрос (1.4.4) о необходимости градостроительного плана земельного участка, его содержании, а также его форме, указывающей на введение эксклюзивным законом сомнительного права строить при отсутствии права на земельный участок	1.1.3, 1.1.4	1.2.2	1.3.1, 1.3.2	1.4.3	1.5.4, 1.5.5
5. Универсальность зонирования против эксклюзивности (исключительности) незонирования — точечности	Вопрос (1.5.1) о зонировании, явленном в соотношении норм Земельного кодекса РФ и Градостроительного кодекса РФ	1.1.3				1.5.3
	Вопрос (1.5.2) о технологиях превращения универсального в эксклюзивное: пример перераспределения полномочий в области градостроительного зонирования		1.2.7		1.4.3, 1.4.4	1.5.4
	Вопрос (1.5.3) о методологических основах унификации градостроительных регламентов, а также классификаторе видов разрешённого использования земельных участков	1.1.3, 1.1.5		1.3.3		1.5.1
	Вопрос (1.5.4) о специфике зонирования, явленной противоположными примерами из зарубежной и отечественной практики превращения эксклюзивного в универсальное и наоборот	1.1.4, 1.1.5, 1.3.2.2	1.2.6, 1.2.7	1.3.1, 1.3.3	1.4.3, 1.4.4	1.5.5
	Вопрос (1.5.5) о развилках направлений, по которым в будущем может развёртываться процесс максимизации незонирования	1.1.1–1.1.5, 1.3.2.2	1.2.2, 1.2.6, 1.2.7	1.3.1, 1.3.6	1.4.3, 1.4.4	1.5.4

Таблица 1П7
Сопоставление российской законодательной модели зонирования с зарубежными законодательными моделями зонирования (к вопросу 1.1.5)[1]

Позиции сопоставления	Сопоставляемые страны						Комментарии
	США	Великобритания	Франция	Германия	Россия — два вида ситуаций:[2]		
					зонирование	незонирование	
1. Позиции в отношении 1-го уровня зонирования, выполняемого посредством документов планирования — стратегического, территориального							
1.1. Наличие (+), отсутствие (–) требования об обязательности 1-го уровня зонирования — документов стратегического, территориального планирования	–	–	+	+	+	+ (*)	(*) Номинально такое требование имеется в ГрК РФ. Но посредством специального федерального закона это номинальное требование дополняется иным номинальным требованием о наличии нового вида документа планирования, введение которого является фактом признания необязательности исходного документа[3]
1.2. Наличие (+), отсутствие (–) формализованных предписаний к первому уровню зонирования в виде взаимно связанных: а) генерализованных групп видов использования недвижимости; б) генерализованных областей параметров территорий, предназначенных для генерализованных видов использования недвижимости	–	–	+	+	–	–	
1.3. Характеристики юридического статуса документов первого уровня зонирования — документов планирования:							
• не возникают прямые юридические последствия для частных правообладателей недвижимости (–)	–	–	–	–	–	–	
• возникают (+) юридические последствия для частных правообладателей недвижимости в случае установления юридически значимых границ для прохождения планируемых объектов линейной инфраструктуры — последствия в виде: а) гарантии неизъятия недвижимости, расположенной за пределами таких границ; б) возможности изъятия недвижимости, расположенной в пределах таких границ	+	+	+	+	– (*)	– (*)	(*) До 2011 года такие последствия возникали, поскольку в ГрК РФ содержались требования о том, чтобы: а) в документах территориального планирования отображались границы «зон планируемого размещения объектов» линейной инфраструктуры; 2) в пределах этих границ в последующем подготавливалась более точная документация по планировке территории, на основании которой могли приниматься решения об изъятии недвижимости для государственных или муниципальных нужд. После 2011 года эти требования были изъяты из ГрК РФ[4]
• возникают (+) основания для принятия административных решений в отношении реализации планов	+	+	+	+	+	+	

Продолжение таблицы 1П7

Позиции сопоставления	Сопоставляемые страны						Комментарии
	США	Великобритания	Франция	Германия	Россия — два вида ситуаций:		
					зонирование	незонирование	
2. Позиции в отношении 2-го уровня зонирования — собственно зонирования как института установления прав использования недвижимости посредством градостроительных регламентов							
2.1. Юридический статус нормативных правовых актов зонирования 2-го уровня как обязательность (+) соблюдения градостроительных регламентов всеми лицами	+	+	+	+	+	– (*)	(*) В силу фактического отсутствия градостроительных регламентов не возникает и необходимости их соблюдать. Возникает, например, псевдоправовая возможность получать разрешение на строительство лицам, которые не являются правообладателями земельных участков, параметры застройки которых могут определяться не на основании ПЗЗ, не на основании документации по планировке территории, но на основании индивидуальных, неформализованных решений, определяемых при подготовке схемы расположения земельного участка на кадастровой карте территории[5]
2.2. Область действия нормативного правового акта зонирования — вся территория муниципального образования (+), не вся территория муниципального образования, а только его часть (–)	+	+	–	–	+	– (*)	(*) Специфика ситуации в том, что: а) номинально ПЗЗ действуют на всей территории; б) фактически в силу отсутствия градостроительных регламентов (в трактовке федеральных законов — ЗК и ГрК РФ) ПЗЗ не действуют на территориях, застроенных МКД; в) при необходимости посредством ДПТ могут подготавливаться предложения по внесению изменений в ПЗЗ применительно к соответствующей части территории[6]
2.3. Полнота состава градостроительных регламентов:							
• общенациональное законодательство определяет возможность на местном уровне включать в состав градостроительных регламентов все виды параметров, в том числе относящиеся к оформлению фасадов зданий					+	+ (*)	(*) Наряду с наличием указанных норм в федеральном законодательстве не упразднена возможность фактического существования незонирования в виде: • ПЗЗ, противоречащих федеральным законам; • использования неформализованных процедур[7]
• общенациональное законодательство определяет неисчерпывающий перечень параметров в составе градостроительных регламентов; даёт право региональной, местной власти определять наличие, отсутствие необходимости вводить дополнительный перечень параметров, в том числе относящихся к регулированию фасадов зданий		+	+	+			

Окончание таблицы 1П7

Позиции сопоставления	Сопоставляемые страны						Комментарии
	США	Великобритания	Франция	Германия	Россия — два вида ситуаций:		
					зонирование	незонирование	
• собственное полномочие органов местного самоуправления включать в состав градостроительных регламентов все виды параметров, в том числе относящиеся к оформлению фасадов зданий	+						
2.4. Унификация градостроительных регламентов:							
• унификация исчерпывающая (не предполагающая наличие возможности для добавлений, уточнений и проч.)				+	+ (*)	(**)	(*) См. ответ на вопрос 1.5.3, где доказательно раскрыты методические ошибки, содержащиеся в этом подходе, утверждающем «унификацию исчерпывающую». (**) Отсутствует потребность в унификации по причине отсутствия объекта унификации — фактического отсутствия градостроительных регламентов на территориях, застроенных МКД
• унификация открытая	+	+	+				
• унификация, представляющая неразрывность и видов разрешённого использования недвижимости, и параметров	+	+	+	+			
• унификация, представляющая виды разрешённого использования недвижимости без параметров земельных участков и объектов, в которых соответствующие виды практикуются					+	(*)	(*) Отсутствует потребность в унификации по причине отсутствия объекта унификации — фактического отсутствия градостроительных регламентов на территориях, застроенных МКД
2.5. Наличие (+), отсутствие (—) связи между правовым режимом использования недвижимости и методами массовой оценки недвижимости в целях её налогообложения	+	+	+	+	—	—	
2.6. Какой орган власти утверждает нормативный правовой акт градостроительного зонирования:							
• представительный	+	+	+	+	+		
• исполнительный						+ (*)	(*) В части «незонирования» и в части того, что ПЗЗ утверждаются не представительным, но исполнительным органом власти см. ответы на вопросы 1.2.7, 1.5.2 и 1.5.4

[1] При подготовке таблицы использовались следующие источники: Трутнев Э.К. (рук.). Градорегулирование : Основы... [Раздел 5.1]; материалы, изученные в процессе подготовки ответа на вопрос 1.5.4 (в том числе в отношении модернизированных подходов к зонированию, один из которых называется Form-Based-Code); материалы о так называемом инклюзивном зонировании (http://www.urbaneconomics.ru/sites/default/files/obzor_zarubezhnogo_opyta_inklyuzivnogo_gradostroitelnogo_regulirovaniya_institut_ekonomiki_goroda_0.pdf).

[2] Предопределённость и факты возникновения двух видов ситуаций объяснены при рассмотрении вопросов 1.1.1–1.1.4.

[3] Более подробно об этом см.: Трутнев Э.К. Вопросы технологии замещения...

[4] Более подробно об этом см.: Трутнев Э.К. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации в части института территориального планирования, изменённого Федеральным законом от 20.03.2011 № 41-ФЗ // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2011. № 8. URL: http://www.urbaneconomics.ru/node/4617/ (далее: Трутнев Э.К. Комментарий к Градостроительному кодексу в части...).

[5] Более подробно об этом см. ответ на вопрос 1.1.4, а также: https://urban.hse.ru/data/2017/08/14/1174402466/%D0%93%D1%80%D0%B0%D0%B4%D0%BE%D1%80%D0%B5%D0%B3%20%D0%B2%20%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B5%20%D0%BE%20%D1%80%D0%B5%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%B8%20(07%2008%2017).pdf.

[6] Более подробно см. ответ на вопрос 1.1.4.

[7] См., например, ответ на вопрос 1.3.1 об архитектурно-градостроительных решениях.

Таблица 1П8
Сопоставление системы зонирования и системы незонирования (в их максимальных проявлениях) по количеству и видам действий, а также по наличию/отсутствию имеющих юридическую силу формализованных оснований для принятия решений в отношении проектов и объектов строительства (к вопросу 1.3.1)

Виды действий	Наличие (+), отсутствие (–) видов действий		Комментарии
	Система зонирования	Система незонирования	
Приобретение прав на земельный участок	+		
Отсутствие (–) необходимости приобретения прав на земельный участок		– (*)	(*) Утверждение посредством специального закона возможности быть застройщиком при отсутствии прав на земельный участок[1]
Подготовка градостроительного плана земельного участка	+	+	
• Подготовка ГПЗУ в условиях номинального наличия, но фактического отсутствия ПЗЗ (*)		+ (**)	(*) См. ответ на вопрос 1.5.4. (**) Подготовка ГПЗУ является неподконтрольным со стороны формализованных требований «административным творчеством»
• Подготовка ГПЗУ в условиях наличия ПЗЗ	+ (*)		(*) Подготовка ГПЗУ не является «административным творчеством», а представляет собой подготовку выписки из ПЗЗ в виде формализованных требований, в том числе относительно предельных параметров объекта и его внешнего вида (см. ответ на вопрос 1.3.3)
Подготовка АГР при системе незонирования	–	+	
• Самостоятельная подготовка заявителем материалов для принятия уполномоченным органом АГР (*)	–	+	(*) Следует обратить внимание на идеологическое основание института АГР: не власть задаёт рамки частным лицам, но частные лица как бы предъявляют власти рамки, о существовании которых власть не знает по причине принципиального неустановления таких рамок
• Рассмотрение материалов АГР, принятие индивидуального решения	–	+ (*)	(*) Для принятия индивидуального решения отсутствуют формализованные границы-пределы. Факт такого отсутствия должен быть, а потому и прикрыт сочетаниями соответствующих слов в соответствующем акте. Индивидуальные решения обречены приниматься «по волевому усмотрению-представлению», а степень их градостроительной обоснованности не может быть надёжной, поскольку: 1) формализованные рамки-пределы отсутствуют (по причине отсутствия подлинных ПЗЗ); 2) должная степень обоснованности может быть выработана в результате соответствующего контекстуального исследования, которое при принятии индивидуального решения, естественно, не проводится; 3) то, что предлагается с позиции заявителя как обоснование, не может быть надёжным в принципе, поскольку выполнено ради достижения интересов частного лица, но не с позиции общего контекста городского развития[2]
• Дополнительные и повторные действия — изменения материалов АГР, повторные рассмотрения и новые решения	–	+ (*)	(*) См. комментарий выше
Подготовка проектной документации в соответствии с:	+	+	
(1) требованиями технических регламентов безопасности и (2) ГПЗУ	+ (*)	–	(*) О включении в ГПЗУ требований в отношении эстетических качеств проектируемого и строящегося объекта см. ответ на вопрос 1.3.3
(1) требованиями технических регламентов безопасности, (2) ГПЗУ и (3) АГР	–	+ (*)	(*) Подготовка ПД осуществляется на основании ГПЗУ и АГР, выполненных посредством «административного творчества» — при отсутствии формализованных границ-пределов в виде градостроительных регламентов ПЗЗ
Экспертиза ПД — её проверка на соответствие:	+	+	

Продолжение таблицы 1П8

Виды действий	Наличие (+), отсутствие (–) видов действий		Комментарии
	Система зонирования	Система незонирования	
(1) требованиям технических регламентов безопасности и (2) ГПЗУ	+	–	
(1) требованиям технических регламентов безопасности, (2) ГПЗУ и (3) АГР	–	+ (*)	(*) Подготовка ПД осуществляется на основании ГПЗУ и АГР, подготовленных посредством «административного творчества» — при отсутствии формализованных границ-пределов в виде градостроительных регламентов ПЗЗ. Посредством специальной записи в региональном правовом акте на органы экспертизы налагается дополнительная обязанность проверки ПД на соответствие АГР[3]
Строительство — осуществление проверки строящегося объекта на соответствие:	+	+	
(1) требованиям технических регламентов безопасности и (2) ПД (в том числе требованиям к внешнему виду объекта, включённым в ГПЗУ и отражённым в ПД)	+		
(1) требованиям технических регламентов безопасности, (2) ПД и (3) АГР	–	+ (*)	(*) Строительство осуществляется на основе проектной документации, подготовленной на основании ГПЗУ и АГР, выполненных посредством «административного творчества» — при отсутствии формализованных границ-пределов в виде градостроительных регламентов ПЗЗ. Посредством специальной записи в региональном правовом акте на органы надзора налагается дополнительная обязанность проверки строящегося объекта на соответствие АГР[4]
Действия по приобретению прав на земельный участок (не приобретённые в начале процесса), совершаемые до получения разрешения на ввод объекта в эксплуатацию (*)	–	+	(*) Необходимость таких действий возникает по причинам: 1) освобождения посредством специального закона от необходимости приобретать права на земельный участок до получения разрешения на строительство; 2) не упразднённой специальным законом необходимости иметь права на земельный участок, чтобы получить разрешение на ввод построенного объекта в эксплуатацию (см. ответ на вопрос 1.4)
• Подготовка проекта межевания территории для образования земельного участка, первоначально предназначенного для образования посредством схемы его расположения на кадастровой карте территории (*)	–	+ (**)	(*) См. ответы на вопросы 1.1.4, 1.4.4. (**) Параметры проекта межевания предопределены ранее состоявшимися результатами неконтролируемого «административного творчества» — подготовленной на основании специального федерального закона схемой расположения земельного участка на кадастровой карте территории. Для принятия этой схемы не требовалось ни проведения публичных слушаний, ни системной организации территории, поскольку с самого начала ради указанной схемы состоялся отказ от единственного и универсального способа такой организации — от подготовки ДПТ, включая проект межевания
• Проведение ПС (*)	–	+ (**)	
• Утверждение проекта межевания территории (*)	–	+ (**)	
• Подготовка межевого плана, проведение кадастрового учёта земельного участка, регистрация прав на него	–	+ (**)	
Получение разрешения на ввод построенного объекта в эксплуатацию — проверка его на соответствие:	+	+	
(1) требованиям о наличии всех документов, предусмотренных законодательством, и (2) ГПЗУ	+	–	
(1) требованиям о наличии всех документов, предусмотренных законодательством, (2) ГПЗУ и (3) АГР	–	+ (*)	(*) ГПЗУ и АГР были выполнены как результат «административного творчества» — при отсутствии формализованных границ-пределов в виде градостроительных регламентов ПЗЗ

Окончание таблицы 1П8

Виды действий	Наличие (+), отсутствие (–) видов действий		Комментарии
	Система зонирования	Система незонирования	
Общее количество действий (процедур), в том числе выполненных при отсутствии предустановленных юридически значимых формализованных оснований для принятия решений (указаны в скобках)	6 (0)	12 (12)	Общее количество действий (процедур) при системе зонирования в два раза меньше, чем при системе незонирования. При системе зонирования все действия (процедуры) выполняются на основании предустановленных юридически значимых формализованных оснований для принятия решений. При системе незонирования все действия (процедуры) выполняются на основании результатов «административного творчества» — при отсутствии предустановленных юридически значимых формализованных оснований для принятия решений

[1] См. ответ на вопрос 1.4.4.

[2] См. Постановление Правительства Москвы от 30 апреля 2013 года № 284-ПП «Об оптимизации порядка утверждения архитектурно-градостроительных решений объектов капитального строительства в городе Москве» (в ред. от 21 мая 2015 года № 306-ПП). Указанные в комментарии суждения подтверждаются, в частности, следующими пунктами указанного постановления: пункт 2.5.1.1.2 — о том, что фактически сами частные лица предлагают определение своих прав — правового режима принадлежащей им недвижимости; пункт 2.10.2.3 — об отсутствии формализованных требований для отказа в выдаче АГР. Закономерно, что отсутствует правовая возможность оспаривать отказ в выдаче АГР, а это значит, что данное решение по своей сути является не правовым, но сугубо технологическим.

[3] См. пункт 25 Положения об утверждении архитектурно-градостроительных решений объектов капитального строительства в городе Москве, утверждённого Постановлением Правительства Москвы от 30 апреля 2013 года № 284-ПП в редакции от 22 декабря 2015 года: «Проведение государственной экспертизы проектной документации по объектам капитального строительства обеспечивается уполномоченным государственным учреждением города Москвы с учетом Свидетельства, размещенного в ИСОГД».

[4] См. пункт там же: «26. Контроль за реализацией утвержденного архитектурно-градостроительного решения объекта в соответствии со Свидетельством, зарегистрированным в ИСОГД, осуществляет Комитет государственного строительного надзора города Москвы (при оформлении разрешения на строительство, во время проведения строительных работ на объектах, при вводе объектов в эксплуатацию)».

<u>Примечание.</u> Затонированные ячейки — обозначение действий, не имеющих формализованных рамок-пределов, либо действий на основании документов, подготовленных «по усмотрению» — при отсутствии формализованных рамок-пределов. Максимальное проявление системы незонирования — это вариант, описанный при ответах на вопросы 4.4, 5.4.

Таблица 1П9
Сопоставление по основным позициям трёх систем установления ограничений использования недвижимости посредством зон с особыми условиями использования территорий (к вопросу 1.3.5)[1]

Позиции сопоставления	Системы установления ограничений использования земельных участков			Комментарии
	А	Б[2]	В	
1. Наличие (+), отсутствие (–) комплексного требования, одновременно содержащего в себе два неотрывных друг от друга положения о том, что: а) юридически значимые ограничения использования «того, что вовне» могут устанавливаться только от юридически значимых объектов недвижимости, а таковыми являются только те объекты, которые расположены на земельных участках, имеющих юридически значимые границы — границы, учтённые в государственном кадастре недвижимости;	—			**Система А.** Отсутствует комплексное требование 1 — отсутствуют и требование 1а, и требование 1б. Вместо этого действуют положения, согласно которым: 1) объекты культурного наследия (далее — памятники) признаются объектами недвижимости, но без признания того, чтобы объекты недвижимости — памятники располагались бы на юридически значимых земельных участках[3]; 2) вместо признания необходимости быть у памятников юридически значимым земельным участкам утверждается, что памятники должны: • обладать «территориями памятников», которые по своей природе не могут быть ничем иным, как только разновидностью зоны с особыми условиями использования территории — инструментом распространения от памятников вовне ограничений на «непамятники» — ограничений в виде запретов[4]. Примечательно, что согласно части 4 статьи 34.1 № 73-ФЗ у памятников могут отсутствовать их «территории»;

Продолжение таблицы 1П9

Позиции сопоставления	Системы установления ограничений использования земельных участков			Комментарии
	А	Б	В	
б) в случаях отсутствия юридически значимых земельных участков у объектов, от которых вовне устанавливаются ограничения, должен быть установлен предельный срок для выполнения действий по образованию и учёту таких земельных участков согласно законодательству, а также последствия невыполнения таких действий в установленный срок в виде санкций для уполномоченного органа, не обеспечившего выполнение требования закона, для ОМС, обязанных соответствующие ограничения отображать в ПЗЗ, для правообладателей сопряжённой недвижимости, на которую налагаются ограничения использования				• быть окружены «зонами охраны»[5]; • быть окружены «защитными зонами»[6]; 3) фактически утверждён отказ публичной власти от обязанности превращать памятники в полноценные объекты недвижимости, поскольку такая обязанность не установлена — не установлено № 73-ФЗ требование об установлении к некоторому предельному сроку юридически значимых границ земельных участков. Невыполнение комплексного требования 1 имеет неотвратимые последствия, предопределённые объективными обстоятельствами: обрекает памятники быть неполноценными объектами недвижимости — объектами, не вполне пригодными для оборота и, соответственно, для привлечения частных инвестиций для восстановления памятников и их содержания в приемлемом состоянии
		+		***Система Б.*** Подразумевается, что требование 1а выполнено и поэтому ни установления, ни выполнения дополнительного требования 1б не требуется
			+	***Система В.*** Подразумевается, что требование 1а выполнено и поэтому ни установления, ни выполнения дополнительного требования 1б не требуется
2. Наличие (+), отсутствие (-) комплексного требования, содержащего в себе два неотрывных друг от друга требования: а) о назначении предельного срока, к которому уполномоченными органами должны быть утверждены соответствующие документы, формализованные положения которых об ограничениях использования недвижимости должны отображаться в ПЗЗ; б) о последствиях, возникающих после установленного срока, в виде санкций для уполномоченного органа, не обеспечившего выполнение требования закона, для ОМС, обязанных соответствующие ограничения отображать в ПЗЗ, для правообладателей сопряжённой недвижимости, на которую налагаются ограничения использования	–			***Система А.*** Последствия от отсутствия указанного комплексного требования: • для уполномоченных органов не возникают по причине неустановления № 73-ФЗ указанных обязанностей; • для ОМС возникают в следующих проявлениях: а) неопределённость при подготовке ПЗЗ; б) со стороны уполномоченных органов в виде понуждения ОМС при подготовке ПЗЗ «попутно» решать задачи, решение которых до тех пор не было обеспечено уполномоченными органами в части подготовки соответствующих документов (включая проекты зон охраны памятников); • для правообладателей недвижимости и потенциальных инвесторов — высокая степень неопределённости и ею порождаемых инвестиционных рисков
		–		***Система Б.*** Специфика данной системы такова, что комплексное требование 2 фактически является выполненным, но иным способом, а именно: • заведомо установлены нормативные размеры СЗЗ применительно к различным видам объектов; • нормативные размеры СЗЗ могут использоваться при подготовке ПЗЗ непосредственно (путём применения СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03) либо опосредованно — путём отображения СЗЗ из ГП, где СЗЗ должны быть установлены в соответствии с СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03
			+ (2а)	***Система В*** — относительно предельного срока. Определён предельный срок для установления «приаэродромных территорий» — 360 дней со дня официального опубликования федерального закона[7]. Пунктом 5 № 135-ФЗ указано, что нарушение этого срока признаётся «нарушением требований безопасности полетов воздушных судов»

Продолжение таблицы 1П9

Позиции сопоставления	Системы установления ограничений использования земельных участков			Комментарии
	А	Б	В	
			– (26)	***Система В*** — о последствиях, возникающих после установленного срока. Применительно к задачам подготовки ПЗЗ нет прямых последствий за несоблюдение установленного предельного срока, поскольку гипотетическим последствием является возможность приостановления воздушных перевозок на аэродроме (по ходатайству субъекта РФ[6]), но не сказано, что этот запрет устанавливается автоматически; напротив, требуется ходатайство, рассмотрение и проч. (несмотря на указание о нарушении закона). В случае неочевидного (неавтоматического, негарантированного) установления запрета нет ясности относительно того, до каких пор будет действовать запрет (до момента установления «приаэродромной территории», до иной даты — закон ответа не даёт). То есть фактически нет запрета на создание такой ситуации, когда и после истечения предельного срока неопределённо долго будет отсутствовать «приаэродромная территория», а значит, ПЗЗ будут сохранять незавершённость, неопределённость в указанной части. Это значит, что на соответствующей территории будет происходить инвестиционно-экономическое омертвление земли
3. Наличие (+), отсутствие (–) требования о формализации в чётком и однозначно понимаемом виде ограничений использования недвижимости, фиксируемых в соответствующих документах уполномоченными органами для отображения этих требований в ПЗЗ	–			***Система А.*** Указанные требования отсутствуют, их объём и способы формулирования определяются исключительно уполномоченными органами
		+		***Система Б.*** Указанные формализованные требования имеются в наличии и могут отображаться в виде СЗЗ на карте градостроительного зонирования
			–	***Система В.*** Требования о формализации в чётком и однозначно понимаемом виде отсутствуют
4. Особенности процедур				
4.1. Наличие (+), отсутствие (–) права у уполномоченного органа принимать соответствующие документы без использования процедур согласования с субъектами РФ и ОМС	+			***Система А.*** Указанные процедуры в № 73-ФЗ не установлены
		+		***Система Б.*** Установление СЗЗ тождественно установлению требований технических регламентов безопасности, что относится к исключительным полномочиям федеральных органов исполнительной власти. Поэтому процедуры согласования с указанными органами власти в данном случае не требуются
			–	***Система В.*** Предусмотрены процедуры согласования с субъектами РФ и ОМС
4.2. Наличие (+), отсутствие (–) формализованных предметов согласований — при наличии процедур согласований	–			***Система А.*** В № 73-ФЗ не установлены ни указанные процедуры, ни, соответственно, формализованные предметы согласований
		–		***Система Б.*** Установление СЗЗ тождественно установлению требований технических регламентов безопасности, что относится к исключительным полномочиям федеральных органов исполнительной власти. Поэтому процедуры согласования с указанными органами власти в данном случае не требуются
			–	***Система В.*** Отсутствуют формализованные предметы согласований
4.3. Наличие (+), отсутствие (–) права у региональной власти, муниципальной власти оспорить решение уполномоченного органа об утверждении документа, устанавливающего ограничения на использование недвижимости	–			***Система А.*** В № 73-ФЗ такие права для региональной власти, муниципальной власти не установлены
		–		***Система Б.*** Нет необходимости в установлении указанных прав, поскольку установление СЗЗ тождественно установлению требований технических регламентов безопасности, что относится к исключительным полномочиям федеральных органов исполнительной власти
			–	***Система В.*** Упоминание о наличии такого права в № 135-ФЗ отсутствует

Продолжение таблицы 1П9

Позиции сопоставления	Системы установления ограничений использования земельных участков			Комментарии
	А	Б	В	
5. Наличие (+), отсутствие (–) требования о том, что наложение ограничений на использование недвижимости (в том числе дополнительных ограничений, налагаемых после принятия ПЗЗ) порождает обязанность возместить правообладателям недвижимости ущерб, наступивший в связи наложением таких ограничений	–			***Система А.*** Согласно ЗК РФ ограничение прав использования земельных участков влечёт за собой необходимость возмещения убытков, за исключением случаев, установленных федеральными законами. К исключениям относятся ограничения, установленные градостроительным зонированием в части видов и параметров использования недвижимости (поскольку в указанном отношении о них ничего в ЗК не сказано), но к исключениям не относятся ограничения, связанные с необходимостью установления охранных, санитарно-защитных зон (пункт 3 статьи 57 ЗК РФ). Отношения в части возмещения убытков при указанных видах ограничений прав использования земельных участков урегулированы земельным законодательством — статьёй 57 ЗК РФ. Согласно пункту 2 статьи 3 ЗК РФ[9] и ввиду наличия урегулированности указанные отношения уже не могут регулироваться иным законодательством, включая законодательство об охране объектов культурного наследия. Это значит, что № 73-ФЗ уже не может автономно, независимо от ЗК РФ регулировать указанные отношения (в смысле автоматического, независимого от ЗК РФ освобождения от возмещения убытков при ограничении прав использования земельных участков), но обязан соблюдать нормы статьи 57 ЗК РФ, указавшей на необходимость возмещения убытков в случаях, подпадающих под определения указанной статьи ЗК РФ. Из этой коллизии должен быть найден выход: либо в № 73-ФЗ должны быть введены нормы о возмещении убытков правообладателям недвижимости в результате ограничения их прав посредством определённых № 73-ФЗ «зон охраны», «защитных зон», либо должны быть внесены соответствующие изменения в указанные федеральные законы
		+		***Система Б.*** Наличие такого требования подразумевается, оно регламентируется статьёй 57 ЗК РФ
			+	***Система В.*** В пунктах 2, 4 части 7 № 135-ФЗ имеются положения о возмещении ущерба правообладателям недвижимости, возникшего в результате ограничений, вызванных установлением приаэродромной территории; расчёт размера ущерба должен содержаться в проекте соответствующего решения. Однако № 135-ФЗ не содержит указаний на возможность независимой оценки размера ущерба, производимой согласно законодательству об оценочной деятельности

[1] Таблица составлена по результатам анализа Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»; Постановления главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 25 сентября 2007 года № 74 «О введении в действие новой редакции санитарно-эпидемиологических правил и нормативов СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов» (далее — СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03); Федерального закона от 1 июля 2017 года № 135-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка установления и использования приаэродромной территории и санитарно-защитной зоны».

[2] См. приложение на стр. 681.

*[3] Нормы статьи 3 № 73-ФЗ: «К объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации (далее — объекты культурного наследия) в целях настоящего Федерального закона относятся **объекты недвижимого имущества** (включая объекты археологического наследия) и иные объекты с исторически связанными с ними территориями…»; «...памятники — отдельные постройки, здания и сооружения с исторически сложившимися **территориями**…».*

[4] Нормы статьи 3.1 № 73-ФЗ: «1. Территорией объекта культурного наследия является территория, непосредственно занятая данным объектом культурного наследия и (или) связанная с ним исторически и функционально, являющаяся его неотъемлемой частью и установленная в соответствии с настоящей статьей. / 2. В территорию объекта культурного наследия могут входить земли, земельные участки, части земельных участков, земли лесного фонда (далее также — земли), водные объекты или их части, находящиеся в государственной или муниципальной собственности либо в собственности физических или юридических лиц. / Границы территории объекта культурного наследия могут не совпадать с границами существующих земельных участков. <...> / 5. Границы территории объекта культурного наследия… утверждаются в составе акта федерального органа исполнительной власти… о включении указанного объекта культурного наследия в единый государственный реестр объектов культурного наследия… <...> / 7. Сведения о границах территории объекта культурного наследия… должны содержать текстовое и графическое описания местоположения границ территории объекта культурного наследия, включенного в единый государственный реестр объектов культурного наследия… перечень координат характерных точек этих границ в системе координат, установленной для ведения Единого государственного реестра недвижимости. / Сведения о границах территории объекта культурного наследия, об ограничениях использования объекта недвижимого имущества, находящегося в границах территории объекта культурного наследия, вносятся в Единый государственный реестр недвижимости… Отсутствие в Едином государственном реестре недвижимости сведений, указанных в настоящем пункте, не является основанием для несоблюдения требований к осуществлению деятельности в границах территории объекта культурного наследия…».

[5] Часть 1 статьи 34 № 73-ФЗ: «1. В целях обеспечения сохранности объекта культурного наследия в его исторической среде на сопряженной с ним территории устанавливаются зоны охраны объекта культурного наследия…».

Окончание таблицы 1П9

[6] Часть 1 статьи 34.1 № 73-ФЗ: «1. Защитными зонами объектов культурного наследия являются территории, которые прилегают к включенным в реестр памятникам и ансамблям (за исключением указанных в пункте 2 настоящей статьи объектов культурного наследия) и в границах которых в целях обеспечения сохранности объектов культурного наследия и композиционно-видовых связей (панорам) запрещаются строительство объектов капитального строительства и их реконструкция, связанная с изменением их параметров (высоты, количества этажей, площади), за исключением строительства и реконструкции линейных объектов». Норма части 3 статьи 34.1 № 73-ФЗ: «3. Границы защитной зоны объекта культурного наследия устанавливаются: / 1) для памятника, расположенного в границах населенного пункта, на расстоянии 100 метров от внешних границ территории памятника…». Норма части 6 статьи 34.1 № 73-ФЗ: «6. Защитная зона объекта культурного наследия прекращает существование со дня утверждения… проекта зон охраны такого объекта культурного наследия».

[7] Пункт 5 статьи 4 № 135-ФЗ: «По истечении трехсот шестидесяти дней со дня официального опубликования настоящего Федерального закона нарушение требований Воздушного кодекса Российской Федерации об установлении приаэродромных территорий и соответствующих ограничений использования земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимости и осуществления экономической и иной деятельности и эксплуатация такого аэродрома признаются нарушением требований безопасности полетов воздушных судов».

[8] Пункт 6 статьи 4 № 135-ФЗ: «Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации вправе обратиться в Правительство Российской Федерации с предложением о приостановлении воздушных перевозок на аэродроме в случае, если по истечении трехсот шестидесяти дней со дня официального опубликования настоящего Федерального закона уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти не установлена соответствующая приаэродромная территория».

[9] Пункт 2 статьи 3 ЗК РФ: «К отношениям по… охране объектов культурного наследия народов Российской Федерации применяются соответственно законодательство… об охране объектов культурного наследия народов Российской Федерации… <...> К земельным отношениям нормы указанных отраслей законодательства применяются, если эти отношения не урегулированы земельным законодательством».

Примечание. А — система наложения ограничений на «непамятники» со стороны охраны объектов культурного наследия (памятников); Б — система наложения ограничений посредством установления санитарно-защитных зон вокруг объектов вредного воздействия; В — система наложения ограничений посредством установления вокруг аэродромов приаэродромных территорий.

Таблица 1П10
Особенности связей между генеральным планом, правилами землепользования и застройки, документацией по планировке территории в случаях использования подхода зонального и подхода незонального (к вопросу 1.4.2)

Позиции (на примере территорий жилой застройки)	Подходы		Комментарии
	Зональный	Незональный[1]	
1. Наличие (+), отсутствие (—) градостроительных регламентов как предопределений будущего — рамочных пределов допускаемых действий	+ (*)	— (**)	(*) Наличие позиции определяется общими требованиями федеральных законов — ЗК РФ и ГрК РФ (см., например, ответы на вопросы 1.3.2, 1.3.3). (**) Отсутствие позиции определяется противоправным, противоречащим нормам ЗК РФ и ГрК РФ установлением не одинакового для всех земельных участков в пределах территориальной зоны градостроительного регламента, но разных, индивидуальных характеристик и показателей для каждого объекта согласно существующему положению. Более подробно об этом см. ответ на вопрос 1.5.4
2. Наличие (+), отсутствие (—) связи между ГП и ПЗЗ	+ (*)	— (**)	(*) О содержании и особенностях проявления и поддержания этой связи см. ответ на вопрос 1.4.1. (**) Отсутствие указанной связи, то есть разрыв между ГП и ПЗЗ, вызвано тем, что ПЗЗ существуют номинально, фактически ими не являясь, поскольку в них не фиксируются соотнесённые с ГП показатели относительно будущего развития территории, а отображаются (в противоречии с ЗК РФ и ГрК РФ) индивидуальные характеристики и показатели для каждого объекта согласно существующему положению
3. Наличие (+), отсутствие (—) связи между ПЗЗ и ДПТ	+ (*)	— (**)	(*) Для системы зонирования эта связь существует как необходимость. Однако её чёткость утрачена по причине принятия в 2016 и 2017 годах соответствующих законодательных новелл (см. следующий комментарий). Смысл этой связи в следующем: • ДПТ подготавливается и утверждается в соответствии с градостроительными регламентами ПЗЗ, в рамочной виде определяющими показатели ДПТ как выбор некоторого конкретного решения в предустановленных рамках. В свою очередь, через ПЗЗ в ДПТ транслируются решения ГП (см. ответ на вопрос 1.4.1), то есть обеспечивается преемственная связь всех документов градостроительного проектирования;

Окончание таблицы 1П10

Позиции (на примере территорий жилой застройки)	Подходы		Комментарии
	Зональный	Незональный	
			• один из вариантов внесения изменений в ПЗЗ (при необходимости): 1) подготавливаются предложения о внесении изменений в ПЗЗ (в форме предложений к ДПТ); 2) принимаются изменения ПЗЗ; 3) предложения «доводятся» до уровня соответствия формальным требованиям, предъявляемым к ДПТ, и эта документации утверждается в том числе по причине её соответствия ПЗЗ. То есть ДПТ, противоречащая ПЗЗ, не может быть утверждена (см. ответ на вопрос 1.4.3) (**) Для системы незонирования эта связь необходимым образом отсутствует по следующим причинам. Ввиду уникальной специфики ПЗЗ фиксируют лишь факты, но не содержат указаний о будущем. ДПТ — это параметризованное представление о будущем, а будущее не может быть тождественным существующему положению. Поэтому не только отсутствует связь между ПЗЗ и ДПТ, но её и быть не может — необходимость этой связи отрицается в принципе (что противоречит общей логике градорегулирования и формальным нормам права — ЗК РФ и ГрК РФ). Это значит, что ДПТ посредством законодательных нововведений превращена: • в автономный документ, не зависящий ни от ПЗЗ, ни от ГП (поскольку ГП не устанавливает правового режима использования земельных участков и не обладает юридической силой, понуждающей к однозначному исполнению его решений); • инструмент точечных, выведенных из-под внешнего контроля индивидуально-волевых административных решений, ранее применявшийся в виде ныне упразднённого «института предварительного согласования мест размещения объектов строительства». Разница лишь в том, что прежние «точки» расширены до размеров «точек-пятен-территорий»
4. Наличие (+), отсутствие (—) возможности не применять институт планировки территории для образования земельных участков, но применять несистемные действия в виде процедур подготовки схем расположения земельных участков на кадастровой карте территории	— (*)	+ (**)	(*) Для системы зонирования в принципе недопустима ситуация, когда могли бы производиться указанные действия несистемным образом — без применения процедур подготовки ДПТ. (**) Для системы незонирования специальной нормой федерального закона такая возможность предусмотрена. Последствия использования этой правовой возможности: • «экономия времени» по причине неприменения: 1) системных инструментов организации территории, то есть содействие утверждению беспорядка в планировочной организации территории; 2) процедур проведения публичных слушаний; • демонтаж основ федеральных законов в той части, которая определяет, что осуществлять строительство могут только лица, владеющие правами на земельные участки. В данном случае осуществлять строительство дано право лицам, которые не обладают правами на земельные участки, ещё только подлежащие образованию[2]

[1] *Существование и применение данного подхода определяется Постановлением №120-ПП и № 141-ФЗ.*

[2] *Более подробно об этом см.: Трутнев Э.К. Вопросы технологии замещения...*

Таблица 1П11
Соотношение правовых норм о зонировании, зафиксированных в Земельном кодексе РФ и Градостроительном кодексе РФ (к вопросу 1.5.1)

Вопросы	Как ЗК РФ и ГрК РФ отвечают на вопросы относительно зонирования		Комментарии
	ЗК РФ	ГрК РФ	
1. Что такое правовой режим использования земельных участков?	Нет прямого ответа. Есть косвенный ответ — переадресование на «градостроительный регламент»[1]	Нет прямого ответа. Есть косвенный ответ — через ЗК РФ, который связывает правовой режим с «градостроительным регламентом»	
2. Что такое «использование» земельного участка?	Нет определения (*)	Нет определения (*)	(*) Отсутствие формального определения не упраздняет объективной сути понятия «использование» земельного участка, а эта суть сводится к следующему: а) «использование» ЗУ — это всегда некоторая деятельность, а никакая деятельность не может осуществляться без наличия предназначенного для неё пространства; б) положение «а» означает использование ЗУ, это неразрывность двух компонентов — функциональности и пространственности; в) положение «б» означает, что выделение и отдельное рассмотрение функциональности (например, «видов разрешённого использования ЗУ») независимо от пространственности (то есть рассмотрение указанных видов вне полного состава градостроительных регламентов) чревато ошибками. Доказательства см. в ответе на вопрос 1.5.3
3. Что такое градостроительный регламент, каков его состав?	Нет определения, кроме косвенного указания на состав такого регламента в пункте 4 статьи 85 ГрК РФ	Есть формальное определение (пункт 9 статьи 1 ГрК РФ), в котором градостроительный регламент представлен составляющими его компонентами (*)	(*) О наличии законодательной новеллы, посредством которой был ошибочно расширен состав градостроительного регламента за счёт расчётных показателей обеспеченности соответствующих территорий объектами инфраструктуры, см. ответ на вопрос 1.3.2
4. Как изменяется правовой режим использования земельных участков, явленный градостроительным регламентом?	Ответ отсутствует, поскольку установление порядка определения и изменения градостроительного регламента — порядка принятия и изменения ПЗЗ — не является предметом регулирования ЗК РФ	Ответ имеется, поскольку установление и изменение градостроительного регламента происходит как утверждение ПЗЗ и внесение в них изменений, что является предметом регулирования ГрК РФ (*)	(*) См., например, статьи 31–33 ГрК РФ
5. В каком нормативном правовом акте содержится градостроительный регламент?	В ПЗЗ. Указание об этом см. в пункте 2 статьи 85 ЗК РФ	В ПЗЗ. См., например, главу 4 ГрК РФ, посвящённую институту градостроительного зонирования	
6. Какой орган утверждает правила землепользования и застройки?	Не указано, поскольку порядок утверждения ПЗЗ не является предметом регулирования ЗК РФ	Представительный орган местного самоуправления (*)	(*) В ГрК РФ введена новелла, согласно которой ПЗЗ для городов федерального значения утверждаются не представительным, но исполнительным органом власти. О причинах того, почему эта новелла является ошибочной — не соответствует природе института градостроительного зонирования, см. ответ на вопрос 1.2.7
7. Каков состав ПЗЗ?	Не указано, поскольку этот вопрос не является предметом регулирования ЗК РФ	Состав ПЗЗ указан в статье 30 ГрК РФ	

Окончание таблицы 1П11

Вопросы	Как ЗК РФ и ГрК РФ отвечают на вопросы относительно зонирования		Комментарии
	ЗК РФ	ГрК РФ	
8. Как создаётся градостроительный регламент, включаемый в состав ПЗЗ?	Не указано, поскольку этот вопрос не является предметом регулирования ЗК РФ (*)	Указано, поскольку этот вопрос является предметом регулирования ГрК РФ (**)	(*) Кроме указания на то, какие факторы должны учитываться при установлении градостроительных регламентов[2]. (**) Среди многого иного указано, что градостроительный регламент подготавливается с учётом положений о территориальном планировании (см. ответ на вопрос 1.4.1)
9. Есть ли необходимость в унификации градостроительных регламентов (вопрос о содержании такой унификации)?	Указана такая необходимость[3] (*)	Не указана такая необходимость (*)	(*) Вопрос об унификации градостроительных регламентов и их составных частей — видов разрешённого использования ЗУ — рассмотрен при ответе на вопрос 1.5.3

[1] Норма части 2 статьи 85 ГрК 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».
[2] Норма части 2 статьи 85 ЗК РФ: «Правилами землепользования и застройки устанавливается градостроительный регламент для каждой территориальной зоны индивидуально, с учетом особенностей ее расположения и развития, а также возможности территориального сочетания различных видов использования земельных участков (жилого, общественно-делового, производственного, рекреационного и иных видов использования земельных участков)».
[3] Норма пункта 2 статьи 7 ЗК РФ: «Виды разрешенного использования земельных участков определяются в соответствии с классификатором, утвержденным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере земельных отношений».

2. ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ

СОДЕРЖАНИЕ РАЗДЕЛА 2

2.1. Построение логико-правовой модели института территориального планирования
- 2.1.1. Методологические предопределения
- 2.1.2. Конструирование принципов территориального планирования
- 2.1.3. Общие особенности принципов территориального планирования и характеристики каждого принципа в отдельности
- 2.1.4. Табличная форма логико-правовой модели института территориального планирования
- 2.1.5. Содержательное определение понятия «территориальное планирование»

2.2. Ответы на особо значимые вопросы законодательной и проектной практики территориального планирования
- 2.2.1. Перечень вопросов
- 2.2.2. Обсуждение вопросов

Вопросы (2.1), ответы на которые предопределены действием принципа максимизации и несмешения институтов градостроительного регулирования

Вопросы (2.2), ответы на которые предопределены действием принципа самостоятельности и взаимодействия публичных субъектов территориального планирования

Вопросы (2.3), ответы на которые предопределены действием принципа обеспечения устойчивости-сбалансированности территорий планирования

Вопросы (2.4), ответы на которые предопределены действием принципа неразрывности положений о декларации планов и положений о реализации планов

2.3. Пояснения к разделу 2 в виде таблиц

В России правовой институт территориального планирования в его нынешнем состоянии содержит парадоксы — то, что существует, несмотря на очевидные противоречия одновременно с общей и правовой логикой, а также с технологическими законами градостроительного проектирования[1]. Парадоксы в управлении — это обречённость на неэффективность, и ради обеспечения эффективности территориального планирования они должны быть преодолены.

Сложившуюся парадоксальную ситуацию невозможно замалчивать неограниченно долгое время и в её рамках выстраивать надёжную систему территориального планирования для будущего применения. Скорее раньше, чем позже всё-таки возникнет иная ситуация — возникнет потребность в устранении некогда созданных противоречий и восстановлении подлинного, эффективного института территориального планирования, некогда подвергшегося деструкциям на законодательном уровне.

[1] *См., например: Трутнев Э.К. Комментарий к Градостроительному кодексу в части…*

В процессе проработки данного раздела были подготовлены предложения по совершенствованию нормативной правовой базы территориального планирования, которые представлены в разделе 6.

2.1. Построение логико-правовой модели института территориального планирования

Такая модель существует в логике, но пока ещё не предъявлена как данность. Поэтому её надо последовательно выстроить, используя соответствующие предопределения методологии и закономерности технологии градостроительного проектирования.

2.1.1. МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПРЕДОПРЕДЕЛЕНИЯ

Получаемый результат всегда предопределён методом — способом приобретения понимания для дальнейших действий. Поэтому первопричиной неудовлетворительного результата является неправильный метод — ошибки мышления. Не являются исключением из этого общего правила ошибки мышления в отношении того, что называется законодательным обеспечением института территориального планирования (ТП).

Изучение чего-либо необязательно начинать с собирания всех фактов по теме во всей их полноте. Можно пойти по другому пути — более короткому и более результативному. Можно начать с вопрошаний — с исходных, «наивных» вопросов и попробовать ответить на них путем размышления, поддерживаемого нелицеприятной логикой и выборочными примерами из практики. Продвижение по этому пути позволит выстроить цепочку вопросов-ответов, которые в совокупности составят первичный-начальный логический образ того, что изучается, — ***модель***. Далее этот логический образ может быть прояснён-проверен с помощью альтернативных ответов на те же самые вопросы. В итоге получим то, что в нашем случае может быть названо ***логико-правовой моделью территориального планирования***. Затем потребуется провести второй круг исследования — используя построенную модель в качестве критерия для оценки законодательной и проектной практики, оценить последнюю на предмет её рациональности, целесообразности, обоснованности. По завершении второго круга исследования должны быть прояснены все позиции, которые содержит преамбула к данному разделу, включая ответы на все значимые вопросы относительно ТП и предложения по совершенствованию его законодательного обеспечения.

2.1.2. КОНСТРУИРОВАНИЕ ПРИНЦИПОВ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Конструирование принципов — это способ обеспечить исходные условия для максимально эффективного построения и применения института регулирования. Эффективность требует полноты — наличия всех свойственных инсти-

туту и необходимых компонентов, которые являются сугубо специфическими в том смысле, что не могут быть представлены в иных институтах регулирования. Такая полнота — это недопущение смешения институтов[1]. То есть на первое место выдвигается принцип, который может быть назван принципом максимизации и несмешения институтов регулирования (для краткости — принцип максимизации).

Главное требование принципа максимизации — обеспечить наличие всего того, без чего соответствующий институт существовать не может при недопущении его «вторжения» в области регулирования иных институтов, равно как и недопущении «вторжения» в область его регулирования со стороны иных институтов. Это во-первых.

Во-вторых, принцип максимизации является инфраструктурным принципом — как бы проникающим во все иные принципы, не допускающим недосказанности, правовой неопределённости, требующим полного развёртывания каждого компонента во взаимосвязи с иными компонентами института регулирования.

Принцип максимизации — принцип безусловный, подлежащий применению при любых условиях и обстоятельствах. Все иные принципы территориального планирования — это принципы, обусловленные обстоятельствами. Какими? Для территориального планирования — тремя базовыми условиями-обстоятельствами:

1) наличием трёх уровней власти — Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления;

2) наличием неразрывной связи между публичными субъектами территориального планирования и приписанными каждому из них территориями их юрисдикции;

3) наличием системы «регулирования будущего» в виде относительно обособленных друг от друга, но формально и содержательно взаимосвязанных, «работающих друг на друга» институтов: института стратегического планирования, института территориального планирования, института градостроительного зонирования, института планировки территории.

С учётом уже заявленного принципа максимизации и указанных условий-обстоятельств формируется следующий перечень из четырёх базовых принципов эффективного устройства института ТП:

1) принцип максимизации и несмешения институтов регулирования;

2) принцип самостоятельности и взаимодействия публичных субъектов территориального планирования;

3) принцип устойчивости-сбалансированности территорий планирования;

4) принцип неразрывности положений о декларации планов и положений о реализации планов.

И наконец, в-третьих. Исходный принцип максимаизации и выводимые из него (основанные на нём) последующие принципы не являются субъективными — они отражают некую объективную реальность и свойственные ей закономерности, не столько реальность текущего дня, сколько такую, что исходно существует в логике и подлежит воплощению в будущем.

Процесс конструирования принципов ТП состоит из следующих этапов:

1) определение общих, всем принципам свойственных особенностей и характеристик каждого принципа в отдельности с выявлением принципов второго порядка — руководящих положений (подраздел 2.1.3);

2) построение табличной формы логико-правовой модели территориального планирования (подраздел 2.1.4);

3) содержательное определение понятия «территориальное планирование» (подраздел 2.1.5).

Наличие модели в составе указанных компонентов даст нам необходимые основания для того, чтобы затем перейти к разбору вопросов законодательной и проектной практики (подраздел 2.2).

2.1.3. ОБЩИЕ ОСОБЕННОСТИ ПРИНЦИПОВ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ И ХАРАКТЕРИСТИКИ КАЖДОГО ПРИНЦИПА В ОТДЕЛЬНОСТИ

Общие для всех принципов территориального планирования особенности обнаруживают себя с неизбежностью, которая обусловлена некой инфраструктурностью-всепроницаемостью исходного принципа максимизации — его присутствием во всех иных принципах без исключения. Эти особенности состоят в следующем:

- наряду с четырьмя принципами первого порядка существуют как некая объективная данность принципы второго, третьего порядка — производные «саморазвёртывающиеся»» положения, руководящие логикой построения системы территориального планирования под направляющим воздействием исходного принципа максимизации этой системы;
- существуют перекрёстные взаимные определения принципов. Действует принцип бумеранга: предопределениями принципа максимизации (1) порождаются руководящие положения в иных принципах (2), эти руководящие положения, как бы возвращаясь, конкретизируют исходный принцип максимизации по схеме (1) → (2) → (1)[1];
- принципы первого уровня, развёрнутые до принципов второго уровня как руководящих положений, предопределяют логические и содержательные контуры ответов на все вопросы практики.

Последняя особенность важна в том смысле, что через неё раскрывается возможность для выстраиваемой нами модели быть своего рода критерием

[1] *Смешение институтов регулирования порождает деструкцию в результате неправомерного вытеснения одним институтом другого при том, что и «вытесняющий» и «вытесняемый» не могут развернуться в полную силу, то есть начинают функционировать неэффективно, содействуя деструкции системы управления. Примеры такой деструкции см., например, в ответах на вопросы 3.1.2, 3.2.1, 3.3.1.*

[1] *Например, наряду с возможностью вывести непосредственно из принципа максимизации главный идентификационный признак правового института территориального планирования, позволяющий отличить этот институт от института стратегического планирования, существует возможность доказательно предъявить этот признак в результате развёртывания второго принципа — самостоятельности и взаимодействия публичных субъектов территориального планирования (см. ниже характеристику второго принципа, а также ответ на вопрос 2.1.1).*

при оценке законотворческой и проектной практики — оценке, которая будет проведена в данном разделе.

Теперь перейдём к более подробной характеристике перечисленных принципов, а также попутно укажем на тот круг проблем, которые могут и должны решаться на их основе.

2.1.3.1. ПРИНЦИП МАКСИМИЗАЦИИ И НЕСМЕШЕНИЯ ИНСТИТУТОВ РЕГУЛИРОВАНИЯ

Главное в отношении принципа максимизации сказано выше. Напомним, что этот принцип фактически защищает соответствующий институт от упразднения, которое может происходить в форме замещения-поглощения одним институтом другого, притом что номинально замещённый-поглощённый институт может продолжать существовать, как бы пребывая «незамеченным», а защитив соответствующий институт от упразднения, позволяет ему развернуться в полную силу его эффективности.

Принципы — это основа логико-правовой модели любого правового института, а такая модель является опорой для оценки правильности/неправильности текущей практики ради её совершенствования. Подлинная опора — это то, что устойчиво-непоколебимо. Что обеспечивает устойчивость-непоколебимость модели? Её максимальность.

Максимальность модели проявляет себя двояко.

Во-первых, это логическая непротиворечивость — внутренняя и внешняя. Внутренняя непротиворечивость — это непротиворечивость положений, описывающих институт как самодостаточное образование. Внешняя непротиворечивость — это непротиворечивость положений, описывающих различные институты регулирования, которые, как правило, плотно связаны между собой.

Во-вторых, это рациональность как процедурно-технологическая разумность и как справедливый баланс разнонаправленных прав и интересов разных субъектов. Процедурно-технологической разумностью характеризуется, например, ситуация, когда не допускается дублирование одних и тех же действий в разных институтах регулирования либо незавершённость таких действий в рамках одного института с перекладыванием обязанности «доделывать недоделанное» на другой институт или на другого субъекта[1].

Вопрос о балансе прав также находится «под контролем» принципа максимизации. В данном случае максимизация связана со справедливостью и означает, в частности, недопущение ситуации, когда публичные субъекты планирования содействуют утверждению прав одних частных субъектов за счёт ущемления прав других частных субъектов; установление юридически значимых границ, которые выступают как соответствующие правовые гарантии.

Каждый институт регулирования обладает чем-то таким, чего нет и не может быть в ином институте регулирования. Иначе пропадает смысл в существовании самого института. Если же оно оправданно и необходимо, то институт должен быть защищён от эрозии и деструкции — от упразднения его неотъемлемых компонентов. Инструментом такой защиты является принцип максимизации. На практике могут возникать и возникают ситуации, когда нечто важное и незаменимое для того или иного института либо упраздняется, либо деформируется. В итоге институт номинально продолжает существовать, уже не имея возможности развернуть свой регулятивный потенциал в полную силу. Вот почему принцип максимизации по праву может быть назван принципом обеспечения начальных условий для существования того или иного института регулирования[1].

Можно ли на стадии построения логико-правовой модели территориального планирования, то есть до предъявления и изучения фактов из практики, выявить главный идентификационный признак этого института регулирования — тот признак, при отсутствии которого можно утверждать, что институт ТП отсутствует как правовой институт, несмотря на его номинальное наличие? Да, можно, по той причине, что в системе регулирования не существует ничего, чего бы не существовало изначально в логике. А поскольку можно, то и нужно.

К главному идентификационному признаку института ТП приводит последовательность следующих положений.

1. Институт ТП располагается в системе — в ряду четырёх институтов регулирования: 1) стратегическое планирование, 2) территориальное планирование, 3) градостроительное зонирование, 4) планировка территории.

2. Наличие идентификационного признака для института регулирования — это наличие в нём чего-то такого, чего не может и не должно быть ни в каком ином институте регулирования.

3. Идентификационные признаки института ТП, отличающие его от третьего и четвёртого институтов, достаточно очевидны. Институт ТП отличается от института градостроительного зонирования уже тем, что в документах территориального планирования (ДТП) должно обозначаться то, что не должно обозначаться в ПЗЗ, — места планируемого размещения конкретных объектов инфраструктуры, прежде всего линейных объектов, например дорог. От института планировки территории институт ТП отличается тем, что в ДТП фиксируются положения, относящиеся ко всей территории юрисдикции публичного субъекта планирования, а именно то, что не может фиксироваться в документации по планировке территории.

4. Сходу не получается ответить на вопрос, чем с правовой точки зрения и с учётом принципа максимизации отличается институт территориального планирования от института стратегического планирования.

5. Оба института являются институтами планирования — определения будущего. Также определению будущего посвящён институт градостроительного зонирования (см. раздел 1). Сам по себе факт наличия нескольких институтов, посвящённых определению будущего, свидетельствует о том, что технология такого определения является непростой по объективным основаниям.

6. Если принять во внимание последовательность применения институтов для определения будущего (стратегическое планирование — территориальное планирование — градостроительное зонирование), а также вспомнить, что в документе

[1] *См. ответ на вопрос 2.2.3.1.*

[1] *См. ответ на вопрос 2.1.1 в данном разделе, а также ответ на вопрос 3.3.1 в разделе 3.*

последнего в этом ряду института — в правилах землепользования и застройки — в максимальной степени определены правовые гарантии частным правообладателям недвижимости, то можно предположить, что мы имеем дело с возрастанием «юридической силы» соответствующих документов в этом ряду: от минимальной (документы стратегического планирования — ДСП) к некоторой средней (ДТП) и максимальной (ПЗЗ). Эту гипотезу (в части соотношения «юридической силы» ДСП и ДТП) следует проверить.

7. «Юридическая сила» документа планирования — это результат ответа на вопрос, возникают ли после принятия документа правовые последствия для частных лиц, а если возникают, то как — опосредованно или непосредственно.

8. Если приглядеться к документу стратегического планирования, то обнаружится нечто объективное. Во-первых, в тематическом отношении ДСП должен быть «всеохватным», то есть включать все возможные аспекты планирования, как не связанные непосредственно с территориальными-пространственными проявлениями (структура доходов и расходов, демография и меры воздействия на неё, существующая и будущая специализация деятельности населения и т.п.), так и связанные с ними (планирование структуры и распределения застройки, планирование размещения стратегически значимых объектов). Во-вторых, ДСП — это способ заглянуть в относительно далёкое будущее. В-третьих, в силу первого и второго факторов ДСП обречён оперировать тем, что обладает высокой неопределённостью и, соответственно, высокими рисками в части определения возможностей реализации запланированного. В-четвертых, в силу третьего фактора невозможно в принципе, чтобы ДСП содержал какие бы то ни было значимые в юридическом отношении гарантии для частных лиц и обязательства власти перед ними. По объективным основаниям ДСП должен быть с содержательной точки зрения важным и необходимым документом для определения генерального пути развития территории, а по правовому статусу — декларацией власти перед населением и перед самой собой о намерениях осуществить преобразования ради достижения планируемого будущего. Это значит, что с принятием ДСП не могут возникать никакие юридически значимые последствия для третьих лиц; могут возникать административные последствия для должностных лиц, не выполняющих положения утверждённого ДСП, включая положения, относящиеся к подготовке на основании ДСП последующих документов, включая документы территориального планирования.

9. Правовой статус документов территориального планирования предопределён их промежуточным положением между ДСП и ПЗЗ. В процессе поиска идентификационного признака института ТП весь массив ДТП должен быть разбит на две части — на генеральные планы и прочие документы территориального планирования.

10. В случаях с ГП вопрос решается однозначно. В ГП не может не быть функционального зонирования, на основании которого выполняется градостроительное зонирование[1]. Поэтому идентификационным признаком института ТП в части генеральных планов является функциональное зонирование —

[1] *См. ответ на вопрос 2.3.4.*

то, что не содержится в документах никакого иного института и не может быть включено в иной институт, не может быть замещено-подменено никаким иным институтом регулирования[1].

11. Для иных видов ДТП (кроме ГП) гипотетически существует выбор между ситуацией, когда принятие ДТП не будет иметь никаких юридически значимых последствий для частных лиц (наподобие ДСП), и противоположной ситуацией, когда такие последствия будут возникать.

12. В каких случаях будут (или не будут) возникать юридически значимые последствия для частных лиц после принятия ДТП? Посредством таких документов всегда определяются «места планируемого размещения объектов». С юридической точки зрения что такое «места планируемого размещения объектов»? Есть два варианта ответа на этот вопрос.

13. Первый вариант ответа — ничто. Если у этих «мест» нет юридически значимых границ, если отсутствуют «границы зон планируемого размещения объектов», то в юридическом смысле отсутствуют и «места планируемого размещения объектов». То, что отсутствует, не может порождать юридически значимых последствий для третьих лиц — для частных правообладателей недвижимости. Зато возникают последствия иного рода.

Во-первых, ДТП автоматически отождествляются с ДСП (с документами, в иллюстрациях к которым также могут отмечаться не имеющие юридической силы «места планируемого размещения объектов»), а вместе с таким отождествлением фактически (но пока не номинально) упраздняется ТП как правовой институт, поскольку он поглощён институтом СП.

Во-вторых, номинальное сохранение ДТП (неупразднение из закона фактически упразднённых ДТП) создаёт ситуацию ненужного дублирования: вместо того чтобы выполнять только один документ СП, надо подготавливать два документа — и документ СП, и документ ТП, притом что оба имеют одинаковую юридическую силу[2].

Во-третьих, неотвратимо возникают противоречия в виде нерациональных схем организации всего процесса градостроительного проектирования вплоть до подготовки на основе незначимых в юридическом отношении ДТП документации по планировке территории[3].

14. Второй вариант ответа: «места планируемого размещения объектов» — это то, что обозначается на картах в составе ДПТ в виде «зон планируемого размещения объектов» с юридически значимыми границами. В этом случае для частных правообладателей недвижимости возникают правовые последствия в виде юридически значимых гарантий неизъятия тех земельных участков и иных объектов недвижимости, которые расположены за пределами границ «зон планируемого размещения объектов», и, соответственно, гарантий нерискованного направления частных инвестиций в развитие со-

[1] *Можно предположить, что именно это обстоятельство стало причиной невключения генеральных планов (в отличие от документов территориального планирования субъектов РФ и Российской Федерации) в ДСП. См. ответ на вопрос 2.1.1.1; Федеральный закон Российской Федерации от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее: № 172-ФЗ).*

[2] *О коллизиях такого дублирования и коллизиях, связанных с его устранением, см. в ответе на вопрос 2.1.1.3.*

[3] *См. ответ на вопрос 2.4.3.*

ответствующих территорий с чётко обозначенными границами. То есть не происходит «инвестиционного омертвления земли» по причине юридически безответственного территориального планирования. Иные последствия состоят в том, что не упраздняется ни номинально, ни фактически институт ТП, а значит, создаются условия для развёртывания в полную силу регулятивного потенциала этого института; не деформируется рациональная технология градостроительного проектирования.

Таким образом, следование принципу максимальности позволило нам установить главный идентификационный признак института ТП — то, без чего ТП не существует как правовой институт. Это границы зон планируемого размещения объектов. Далее мы будем иметь возможность использовать этот признак в качестве критерия для оценки законодательной и проектной практики ТП.

2.1.3.2. ПРИНЦИП САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ И ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПУБЛИЧНЫХ СУБЪЕКТОВ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Данный принцип позволяет понять устройство института ТП в части ответов с максимальных позиций на следующие вопросы: 1) о двух способах ТП — опосредованном и непосредственном; 2) о предметах утверждения и предметах согласования различных видов документов ТП; 3) о взаимодействии органов власти различных уровней при осуществлении ТП.

О двух способах территориального планирования — опосредованном и непосредственном

Территориальное планирование — это планирование на территории того, что нуждается в размещении, планирование размещения объектов[1].

Есть только два способа планирования размещения объектов:

1) опосредованный — как создание условий для размещения определённых видов объектов путём обозначения на карте так называемых функциональных зон;

2) непосредственный — как обозначение на карте мест размещения конкретных планируемых объектов.

Какой из двух способов какой уровень публичной власти должен использовать?

Чтобы ответить на этот вопрос, придётся вооружиться принципом максимизации, и тогда ответ будет сам собой складываться из следующих положений.

Сначала о первом способе — ***опосредованном территориальном планировании***. Такое планирование, как обозначение на карте функциональных зон, — это планирование того, что публичный субъект планирования, как правило, сам (то есть за счёт средств своего публичного бюджета) создавать не будет, это планирование того, что будут создавать преимущественно частные лица за свои частные средства.

[1] *Именно в этой смысловой точке находится источник различий между двумя институтами планирования — СП и ТП. Первое, в отличие от второго, не связано с непосредственным, юридически значимым планированием размещения объектов. Из этого проистекают важные для законодательной и проектной практики следствия. См. выше описание принципа максимизации и ответ на вопрос 2.1.1.*

Чтобы частные лица могли за свои частные средства создавать объекты на планируемой к развитию территории, они должны обладать правами на земельные участки, в отношении которых должны быть установлены гарантии — правовой режим использования ЗУ в виде градостроительных регламентов. Невозможно градостроительные регламенты устанавливать иначе, как только на местном уровне — в составе местного нормативного правового акта, называемого правилами землепользования и застройки[1], а ПЗЗ невозможно подготовить без опоры на функциональное зонирование, определяемое на местном уровне — в составе местного документа территориального планирования, называемого генеральным планом.

Таким образом, опосредованный способ ТП в виде функционального зонирования должен применяться на местном уровне. Таков предопределённый принципом максимизации ответ на поставленный выше вопрос. Поскольку в законотворческой и проектной практике ещё не утвердилось понимание того, что объективно существует тождество (или почти тождественное соотношение) между максимальностью и рациональностью-эффективностью, придётся проверить предъявленный вывод, ответив на такой вопрос: в чём могла бы заключаться немаксимальность в рассматриваемом случае, почему немаксимальность хуже максимальности? Переводя вопрос в плоскость конкретики, можно спросить и так: может ли применяться опосредованный способ территориального планирования, скажем, на уровне субъектов Российской Федерации?

Ответ явится нам после предъявления и осмысления последствий реализации указанного предположения (которое в некоторых случаях превращается в намерение осуществить его на практике[2]).

1. Если полномочия осуществлять функциональное зонирование посредством ДТП передаются от ОМС субъектам РФ, то должно быть принято одно из двух решений:

а) упраздняется полномочие ОМС осуществлять функциональное зонирование посредством ГП, упразднённое полномочие ОМС передаётся субъекту РФ;

б) указанное полномочие ОМС не упраздняется, но сокращается: функциональное зонирование разделяется на две непересекающиеся части — одну часть функционального зонирования выполняет субъект РФ, другую — ОМС.

2. Если будет принято решение согласно 1а, то ввиду невозможности разорвать содержательную связь двух видов действий потребуется, помимо отъёма у ОМС полномочий по функциональному зонированию, лишить их также полномочия по градостроительному зонированию — по подготовке, принятию и применению ПЗЗ. Последствия лишения ОМС двух видов указанных полномочий двоякие: а) правовые — неизбежное возникновение конфликта с конституционными принципами государственного устройства[3]; б) содержательные — неизбежная огрубляющая унификация местных документов территориального планирования и градостроительного зонирования, упразднение в таких документах положений относительно поддержания специфики территории, не-

[1] *См. раздел 1, а также: Трутнев Э.К. (рук.). Градорегулирование : Основы...*
[2] *См. ответ на вопрос 7 в кн.: Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. Комментарий...*
[3] *См. статьи 12, 132 Конституции РФ.*

брежение морфологическим и экономическим потенциалом её развития. Последствия будут очевидными — немаксимальными с точки зрения обеспечения максимальных возможностей развития территорий. Такая немаксимальность будет равнозначна деструкции. Иными словами, с позиции рациональной модели организации института ТП решение согласно пункту 1а неприемлемо, возможность принятия такого решения должна быть отвергнута.

Если будет принято решение согласно пункту 1б, то должны быть соблюдены требования логической разумности при разделении на две части полномочия по функциональному зонированию. Исполнение указанных требований предполагает исполнение требования, явившего себя при развёртывании гипотезы, изложенной в пункте 1а, а именно разделение должно произойти так, чтобы не была разорвана неупразднимая связь между функциональным зонированием ГП и градостроительным зонированием ПЗЗ[1]. Если же возникает попытка указанную связь разорвать, то последняя «мстит» своим неизбежным восстановлением (действует принцип «хочешь забрать одно, бери и другое»), и автоматически гипотеза 1б вырождается в гипотезу 1а, уже отвергнутую в силу её деструкции.

Итак, можно ли разделить полномочия по функциональному зонированию на две части, не разрывая указанной связи между ГП и ПЗЗ? Можно, но только при соблюдении следующих условий: а) полномочия по функциональному зонированию субъекта РФ и ОМС не пересекаются; б) непересечение полномочий может быть обеспечено только тогда, когда полномочия ОМС не будут распространяться тотально на всю территорию юрисдикции ОМС, но будут иметь исключения, например не будут распространяться на особо охраняемые природные территории регионального значения, на сельскохозяйственные угодья в составе земель сельскохозяйственного назначения.

Получается, что выполнение указанных условий не упраздняет ранее сделанного вывода о том, что рационально устроенное опосредованное территориальное планирование в виде функционального зонирования должно осуществляться только на уровне ОМС, но уточняет этот вывод введением некоторых исключений-ограничений в отношении территориального распространения указанного полномочия. К ним должны быть добавлены исключения-ограничения и со стороны полномочий Российской Федерации, относящиеся к недопущению не санкционированного РФ территориального планирования, осуществляемого ОМС на землях лесного фонда, на особо охраняемых природных территориях федерального значения[2].

Рассмотрев сначала принцип максимизации, а затем принцип самостоятельности и взаимодействия публичных субъектов ТП, мы с неизбежностью подошли к принципу второго уровня — принципу непересечения полномочий различных уровней публичной власти. Очевидно, что такое непересечение не может быть абсолютным. Неупразднимым и необходимым принципом непересечения полномочий как бы порождается иной дополнительный принцип — принцип взаимодействия. Вопрос, как такое взаимодействие должно осуществляться, по каким оптимальным организационным схемам, в том числе

[1] *См. ответ на вопрос 2.3.2.*
[2] *См. ответ на вопрос 2.1.3.2.*

применительно к взаимодействию разных уровней публичной власти в отношении опосредованного ТП (через функциональное зонирование), будет рассмотрен особо[1].

Таким образом, проверка полученного на основании применения принципа максимизации вывода (проверка со стороны «неверия» в принцип максимальности, то есть со стороны антипринципа немаксимальности) подтвердила истинность первоначального вывода о том, что опосредованный способ территориального планирования в виде функционального зонирования должен применяться на местном уровне.

Предлагается запомнить этот факт, поскольку он понуждает нас высказать для последующей проверки новую гипотезу — о том, что однажды доказанное на основе принципа максимизации уже не может быть опровергнуто посредством антипринципа немаксимальности при всем возможном старании это сделать.

Теперь о ***непосредственном территориальном планировании — планировании размещения объектов.*** Разобравшись с опосредованным территориальным планированием (в виде функционального зонирования на местном уровне), рассмотрим теперь непосредственное территориальное планирование как обозначение на соответствующих картах мест размещения конкретных планируемых объектов и попытаемся ответить на тот же самый вопрос: какие уровни публичной власти могут, должны осуществлять такое непосредственное территориальное планирование?

Ответ достаточно прост (в отличие от ответа применительно к опосредованному ТП — см. выше): все три уровня публичной власти должны планировать размещение «своих» объектов, обозначая на соответствующих картах места размещения тех объектов, которые публичный субъект планирования сам же и будет потом создавать (сам — то есть за счёт средств своего публичного бюджета и/или с привлечением иных средств). Этот простой ответ нуждается в содержательном развёртывании.

1. В силу наличия различных уровней публичной власти, обладающих непересекающимися полномочиями[2] и неотчуждаемым правом осуществлять планирование на территориях своей юрисдикции, неизбежно должны возникнуть объекты различного значения — федерального, регионального, местного.

2. В силу первого положения возникает необходимость поставить вопрос (и ответить на него) о методических подходах к определению-разделению объектов различного значения, имея в виду выбор того подхода, который предопределён принципами построения логико-правовой модели ТП. Здесь с неизбежностью обнаружится, что существуют два альтернативных подхода — максимальный-оптимальный и немаксимальный-неоптимальный — к ответам на следующие вопросы:

- допускается или нет причислять к объектам «со значением» все виды объектов;
- имеется или отсутствует возможность разделить сугубо логическим путём

[1] *См. ответ на вопрос 2.2.3.3.*
[2] *См. ответы на вопросы 8.1, 8.2 в кн.: Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. Комментарий...*

(априори, заблаговременно — раз и навсегда) все виды объектов, «имеющих значение», на объекты различного значения — федерального, регионального, местного[1].

3. Ответ на предшествующий вопрос (об отделении друг от друга объектов «со значением») с неизбежностью покажет отсутствие возможности производить указанное разделение сугубо отвлечённо логическим путём — без конкретных действий по территориальному планированию на местах. То есть неотвратимо возникнет вопрос о взаимодействии органов публичной власти различных уровней при осуществлении ТП и, соответственно, вопрос об оценке и выборе подходов к организации такого взаимодействия[2].

О предметах утверждения и предметах согласования различных видов документов территориального планирования

Этот вопрос также попадает в круг вопросов, решаемых путем совместного применения принципа максимизации и принципа самостоятельности и взаимодействия публичных субъектов ТП. Однако наряду с этим существует практика применения иных подходов, которые нам предстоит рассмотреть и оценить.

В подразделе 2.2, опираясь в качестве критериев оценки на принцип максимизации и принцип самостоятельности и взаимодействия публичных субъектов территориального планирования, планируется обсудить вопросы:

- о методологии разграничения полномочий по территориальному планированию между различными уровнями публичной власти;
- методологии разграничения объектов разного значения;
- правовых основаниях и процедурах взаимодействия публичных субъектов при территориальном планировании.

2.1.3.3. ПРИНЦИП ОБЕСПЕЧЕНИЯ УСТОЙЧИВОСТИ-СБАЛАНСИРОВАННОСТИ ТЕРРИТОРИЙ ПЛАНИРОВАНИЯ

Главный недостаток большинства формулируемых принципов в том, что они, как правило, не развёртываются в цепочки реализационных действий — декларации не сопровождаются указаниями на то, как их последовательно выполнять. Это относится и к принципу устойчивости, декларативно предъявленному в ГрК РФ[3], — принцип предъявлен, но никто не знает, что с ним делать дальше.

В рамках выполнения поставленной задачи построения логико-правовой модели института ТП нам надлежит раскрыть содержание принципа устойчивости-сбалансированности и указать «что с ним делать дальше». Для лучшего понимания темы ограничим её — будем говорить об устойчивости-сбалансированности территориального планирования в пределах муниципальных образований.

[1] *См. ответ на вопрос 2.2.2.*
[2] *См. ответы на вопросы 2.2.3.1–2.2.3.3.*
[3] *Пункт 3 статьи 1 ГрК РФ: «...устойчивое развитие территорий — обеспечение при осуществлении градостроительной деятельности безопасности и благоприятных условий жизнедеятельности человека, ограничение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и обеспечение охраны и рационального использования природных ресурсов в интересах настоящего и будущего поколений».*

Почему устойчивость должна связываться со сбалансированностью?

Есть основания утверждать, что устойчивость — это как минимум «стояние на месте», это такая ситуация, при которой как минимум не происходит падения качества жизни, а как оптимум — обеспечивается последовательное его возрастание. Очевидно, что качество жизни определяется ***локальностью*** (качеством места непосредственного проживания, деятельности) и ***контекстом*** (качеством окружения, в которое «встроена» локальность). В прагматическом плане связь этих двух компонентов выражается как минимум в связи жилья с тем, что обеспечивает его функционирование-эксплуатацию, — с инфраструктурой разного вида (социальной, транспортной, инженерно-технической, рекреационной). Связь двух базовых компонентов — это баланс. Вот почему устойчивость отождествляется со сбалансированностью, вот почему мы должны говорить об устойчивости-сбалансированности. Точнее, о том, как должна обеспечиваться сбалансированность, скажем, на местном уровне.

Ответ на этот вопрос развёртывает принцип устойчивости-сбалансированности в принципы второго порядка — в следующие руководящие положения, которые далее будут проверены (сопоставлены с иными подходами) при ответах на вопросы законодательной и проектной практики.

1. Территориальное планирование — это параметрическое моделирование ради поддержания устойчивости-сбалансированности развития территории.

Сбалансированность — это балансы, а балансы — это параметры, соотношения, расчёты и выбор приемлемых вариантов. Это моделирование. Причём с помощью такого моделирования должны распределяться показатели в пространстве и во времени. Где результаты такого моделирования должны быть представлены? В генеральном плане — в положениях о территориальном планировании, увязанных с картой функционального зонирования. Такая связь — указание на то, что каждая территория, часть территории обладают показателями своего развития. Как такие показатели определяются? Посредством параметрической модели. Поскольку без такой модели установить равновесные балансы невозможно, само ее наличие (как бы она ни называлась) является условием ответственного отношения к делу подготовки документа ТП[1].

2. Территориальное планирование — это параметрическое моделирование с использованием технологий градостроительного нормирования[2].

Территориальное планирование не может быть свободно от подготовки и использования нормативов градостроительного проектирования. Почему? Рациональное территориальное планирование — это планирование образований, где сбалансированы объёмы застройки и возможности инфраструктуры. Чтобы такие балансы составлять, надо знать, сколько на каждую «единицу застройки» требуется «единиц инфраструктурного обслуживания-обеспечения». Такое знание приобретается в процессе и в результате подготовки нормативов градостроительного проектирования (НГП). Как такие нормативы подготав-

[1] *См. ответы на вопросы 2.3.2–2.3.4.*
[2] *См. раздел 3.*

ливаются? Есть два варианта ответа на этот вопрос. Согласно ***априорному подходу*** НГП могут и должны подготавливаться до и для последующего осуществления ТП. При ***ситуативном подходе*** НГП подготавливаются в процессе ТП[1].

3. Территориальное планирование на местном уровне — это подготовка оснований для перевода с технологического языка сбалансированных показателей развития территории на правовой язык градостроительных регламентов, определяющих правовые режимы использования земельных участков для различных территориальных зон.

Принципы территориального планирования необходимым образом взаимосвязаны. В частности, третий принцип устойчивости-сбалансированности связан с четвёртым принципом утверждения неразрывности планов и обязательств власти по их реализации. Особенность этой связи в том, что на определённой стадии развёртывания третьего принципа в его рамках возникают положения, которые одновременно могут быть причислены и к четвёртому принципу. Такая ситуация закономерна, поскольку характеризует свойственный институту ТП признак системности — взаимосвязи всех его положений.

Специфика территориального планирования на местном уровне состоит в том, что оно выполняется двумя способами — непосредственно (планирование размещения объектов инфраструктуры, создание которых обеспечивается органами власти) и опосредованно (определение через функциональное зонирование объёмов застройки, создаваемой частными лицами). Первый принцип ТП (принцип максимизации) требует, чтобы функциональное зонирование выполнялось максимально. Это означает, что, помимо его параметризации, существует объективная задача уже на стадии территориального планирования предусмотреть «мостик перехода» к следующему институту регулирования — к градостроительному зонированию. Вопрос о том, как такой переход должен обеспечиваться, будет рассмотрен особо[2].

4. Территориальное планирование — это подготовка оснований для реализации планов, в частности для создания объектов линейной инфраструктуры, что связано с изъятием недвижимости для государственных или муниципальных нужд.

Данное положение иллюстрирует связь принципа максимизации с принципом устойчивости-сбалансированности и с принципом неразрывности планов и обязательств власти по их реализации. В частности, этим положением определяются максимальный и иные подходы к решению вопроса о связи документов ТП с документацией по планировке территории[3].

В подразделе 2.2, опираясь на принципы максимизации и обеспечения устойчивости-сбалансированности территорий планирования в качестве критериальной основы, планируется обсудить вопросы:

- о роли и содержании правовых инструментов территориального планирования для обеспечения системного взаимодействия различных органов власти во имя устойчивого и сбалансированного развития региона;

[1] *Почему второй подход является максимальным, то есть оптимальным, объясняется в ответе на вопрос 2.3.3.*
[2] *См. ответ на вопрос 2.3.3.*
[3] *См. ответ на вопрос 2.3.5.*

- функциональном зонировании генерального плана как способе установления баланса между планируемыми объёмами застройки и возможностями инфраструктуры эти объёмы застройки обслуживать;
- связи территориального планирования с нормативами градостроительного проектирования, иными компонентами градостроительного нормирования;
- связи генерального плана и правил землепользования и застройки;
- правовых аспектах связи документов территориального планирования и документации по планировке территории;
- замещении правовых документов территориального планирования квазиправовыми документами.

2.1.3.4. ПРИНЦИП НЕРАЗРЫВНОСТИ ПЛАНОВ-ОБЕЩАНИЙ И ОБЯЗАТЕЛЬСТВ ВЛАСТИ ПО ИХ РЕАЛИЗАЦИИ

Планирование осуществляется для того, чтобы реализовать запланированное. Иначе планирование либо бессмысленно, либо лукаво. Поскольку это так, то должна быть предъявлена цель планирования как конечный пункт движения и траектория движения от существующего состояния к цели, то есть путь, который может быть назван последовательностью реализации запланированного. Эта цепочка положений определяет то, что должно быть, а именно неразрывную связь между заявленными планами и обязательствами власти по их реализации[1].

Принцип связи планов и обязательств власти по их реализации развёртывается в принципы второго порядка — в следующие руководящие положения, которые далее будут проверены при ответах на вопросы законодательной и проектной практики.

1. О связи цели планирования и путей движения к ней в виде мероприятий на различных этапах реализации документа ТП. Для обеспечения такой связи необходим периодически подготавливаемый комплексный документ о ближайших и последующих (более отдалённых по времени) мероприятиях реализации ГП.

2. О недопущении разбалансированности, деструктивных воздействий на территорию в процессе реализации ГП.

3. О поддержании стабильности решений ГП, недопущении внесения в него неоправданно частых изменений.

В подразделе 2.2, опираясь на принцип максимизации и принцип неразрывности положений о декларации планов и положений об их реализации как на критериальную основу, планируется обсудить вопросы:

- об оптимальных и иных способах утверждения связи между планированием и составлением планов реализации того, что запланировано;
- о правовых способах недопущения деструкции города неконтролируемой застройкой — о правовых гарантиях обеспечения реализации генерального плана в части соблюдения пороговых значений обеспеченности локальных территорий инфраструктурными объектами;

[1] *ГрК РФ в редакции, действующей с 2011 года, фактически отвергает это очевидное положение. См., в частности, ответ на вопрос 2.4.3.*

- наличии возможностей во имя реализации документов территориального планирования «нейтрализовать» ошибки федерального законодательства на региональном и местном уровнях;
- ясности предъявления картографических положений генерального плана — об отграничении неутверждаемых положений от утверждаемых положений;
- стабильности генерального плана как признаке его реализации — признаке наличия местной градостроительной политики, а также об альтернативных системах градорегулирования.

2.1.4. ТАБЛИЧНАЯ ФОРМА ЛОГИКО-ПРАВОВОЙ МОДЕЛИ ИНСТИТУТА ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

На данном этапе исследования нами определены следующие компоненты логико-правовой модели института ТП:

1) базовые принципы института ТП — принципы первого порядка;

2) руководящие положения, адресуемые институту ТП в целях его выстраивания на рациональных основаниях, — принципы второго порядка;

3) связь исходных и производных принципов с вопросами законодательной и проектной практики, ответы на которые будут далее даны исходя из всех принципов института ТП в совокупности.

Указанные компоненты модели зафиксированы в табл. 2П1.

Кроме того, компонентом модели является также содержательное определение понятия «территориальное планирование», представленное ниже в подразделе 2.1.5.

Таким образом, модель достигла того уровня завершённости, который позволяет использовать её на данном этапе исследования в качестве критерия для оценки практики и выстраивания предложений по решению её проблем. В подразделе 2.2 последовательные ответы на поставленные практикой вопросы фактически будут инкорпорироваться в модель, насыщая её дополнительным содержанием и аргументацией.

2.1.5. СОДЕРЖАТЕЛЬНОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПОНЯТИЯ «ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ»

Не всегда формальное-юридическое определение какого-либо понятия совпадает с его корректным содержательным определением[1]. Эта ситуация несовпадения распространяется и на институт территориального планирования. Его формальное-юридическое определение не может быть признано удовлетворительным с содержательной точки зрения[2]. Почему? Как минимум по двум причинам. Во-первых, в ныне действующем формальном определении отсутствует главный идентификационный признак института ТП, то, что отличает его от иных институтов, прежде всего от института стратегического планирования, — отсутствует упоминание об имеющих юридически значимые границы

[1] Например, изменённое посредством № 373-ФЗ определение понятия «градостроительный регламент» в пункте 9 статьи 1 ГрК РФ, см. ответ на вопрос 1.3.2.

[2] Пункт 2 статьи 1 ГрК РФ: «...территориальное планирование — планирование развития территорий, в том числе для установления функциональных зон, определения планируемого размещения объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения».

«зонах планируемого размещения объектов»[1]. Во-вторых, в этом определении не говорится о том, что функциональное зонирование осуществляется только на уровне ОМС.

Кроме того, имеющееся определение во многих отношениях является неполным, а значит, не раскрывает подлинного смысла того, что́ есть территориальное планирование.

С учётом приведённых результатов доказательного выстраивания принципов ТП появилась возможность предъявить следующее содержательное определение этого института (пока ещё не преобразованное в строгие юридические формулировки)[2].

Итак, территориальное планирование — это подготовка, утверждение и применение (в порядке реализации) документов территориального планирования для:

1) определения мест планируемого размещения:

а) объектов федерального, регионального, местного значения, создание которых должно обеспечиваться за счет средств соответствующих бюджетов либо с использованием иных средств, — посредством установления на картах указанных документов юридически значимых границ зон планируемого размещения объектов;

б) иных объектов — посредством установления функциональных зон на соответствующих картах в составе генеральных планов поселений, городских округов;

2) определения балансов, распределённых по времени, между объёмами планируемой застройки различных видов и соответствующими этим объёмам показателями, характеризующими возможности инфраструктуры (социальной, транспортной, инженерно-технической) обслуживать-обеспечивать функционирование-эксплуатацию застройки на уровне, установленном техническими регламентами безопасности и нормативами градостроительного проектирования, — посредством функционального зонирования и положений о ТП в составе генеральных планов поселений и городских округов;

3) предъявления содержательных и правовых оснований, используемых при подготовке иных документов градостроительного проектирования:

а) документации по планировке территории:

- подготавливаемой в целях образования земельных участков для размещения объектов федерального, регионального, местного значения в границах зон

[1] См. ответы на вопросы 2.1.1.1–2.1.1.3. Также следует принять во внимание, что в приведённом формальном определении понятия «территориальное планирование» отсутствие указания на «зоны планируемого размещения объектов» порождает второй круг ошибок. Первый круг — ошибочное упразднение указанных зон из документов ТП с их переводом в документацию по планировке территории, где такие зоны абсолютно не нужны. Второй круг ошибок — перевод указанных зон туда, где они не нужны, блокирует возвращение их обратно, туда, где они абсолютно необходимы для существования территориального планирования именно как правового института. Парадокс в том, что первичные ошибки неизбежно порождают вторичные ошибки, которые, закрепляя первичные дополнительными нормами, как бы «спасают» их от необходимости исправления, затрудняют его.

[2] Следует иметь в виду, что предлагаемое ниже определение не согласуется с ныне действующим формальным-юридическим определением понятия «территориальное планирование», а также с рядом норм ГрК РФ по соответствующим вопросам, поскольку и это официальное определение, и эти нормы не соответствуют принципу максимизации, то есть не являются ни оптимальными, ни рациональными. В дальнейшем будет показано и доказано, в чём и как это несоответствие проявляется.

планируемого размещения объектов, установленных в составе документов территориального планирования;

• подготавливаемой в иных целях с учётом генерального плана и правил землепользования и застройки;

б) правил землепользования и застройки с учётом генерального плана и задачи перевода характеристик функциональных зон в градостроительные регламенты территориальных зон, определяющие правовой режим допустимого использования земельных участков.

Следует указать на важные акценты, содержащиеся в предъявленном определении, а также на логические следствия из него.

1. Институту территориального планирования должно быть возвращено то, без чего он в качестве правового института существовать не может, — зоны планируемого размещения объектов и, соответственно, юридически значимые границы таких зон. При отсутствии указанных зон институт ТП на государственном уровне упраздняется — вырождается в иллюстративную часть документов стратегического планирования[1].

2. Институт ТП должен выполнять три задачи: 1) определять места планируемого размещения объектов (непосредственно — зонами планируемого размещения объектов и опосредованно — функциональным зонированием, осуществляемым на местном уровне); 2) определять на местном уровне балансы между объёмами планируемой застройки и возможностями инфраструктуры эти объёмы обслуживать; 3) обеспечивать переход к реализации того, что запланировано, — к подготовке последующих документов градостроительного проектирования.

3. Сама возможность существования и реализации местной градостроительной политики возникает лишь тогда, когда посредством генеральных планов устанавливаются балансы между объёмами планируемой застройки и возможностями инфраструктуры эти объёмы обслуживать — когда фиксируются максимальные объёмы застройки, которые транслируются в последующих документах как юридически обязательные для соблюдения пределы. И наоборот: не установлены максимальные объёмы застройки — не установлены основания для возникновения и реализации местной градостроительной политики[2].

Предъявленное определение не является субъективным, оно зиждется на объективных основах, имманентно присущих институту территориального планирования. Это значит, что данное определение может и должно использоваться как критериальное основание для оценки ситуации в отношении анализируемого института. Теперь мы обладаем всем необходимым и достаточным для того, чтобы перейти к ответам на вопросы законодательства и практики о территориальном планировании.

[1] *Иллюстративная часть должна содержаться в указанных документах, но не должна становиться поводом для упразднения института территориального планирования, который в правовом отношении является документом более высокого юридического значения, поскольку связан с возникновением правовых последствий для третьих лиц — правообладателей недвижимости. См. ответ на вопрос 2.1.1.2.*

[2] *Более подробно об этом см. ответы на вопросы 2.3.2–2.3.4.*

2.2. Ответы на особо значимые вопросы законодательной и проектной практики территориального планирования

2.2.1. ПЕРЕЧЕНЬ ВОПРОСОВ

В табл. 2П2 представлен перечень вопросов, на которые даются ответы в данном подразделе. Все вопросы объединены в четыре группы в соответствии с четырьмя объективно существующими и выявленными ранее принципами территориального планирования: 1) принципом максимизации и несмешения институтов регулирования; 2) принципом самостоятельности и взаимодействия публичных субъектов территориального планирования; 3) принципом обеспечения устойчивости-сбалансированности территорий планирования; 4) принципом неразрывности положений о декларации планов и положений о реализации планов.

Также в табл. 2П2 путём обозначения номеров соответствующих вопросов указаны их смысловые связи друг с другом. Это позволяет полнее раскрыть обсуждаемые темы и проблемы.

2.2.2. ОБСУЖДЕНИЕ ВОПРОСОВ

ВОПРОСЫ (2.1), ОТВЕТЫ НА КОТОРЫЕ ПРЕДОПРЕДЕЛЕНЫ ДЕЙСТВИЕМ ПРИНЦИПА МАКСИМИЗАЦИИ И НЕСМЕШЕНИЯ ИНСТИТУТОВ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

В данную группу включены:

- вопрос (2.1.1) о главном идентификационном признаке существования территориального планирования в качестве правового института, о факте и последствиях законодательного лишения этого института его главного идентификационного признака;
- вопрос (2.1.2) об идентификационном признаке, при отсутствии которого территориальное планирование в качестве правового института существовать не может: о неправомерности упразднения публичных субъектов планирования посредством принудительного изъятия у них полномочий для передачи «вышестоящим» субъектам, а также о неправомерности разделения на части неделимых полномочий по подготовке-утверждению документов территориального планирования;
- вопрос (2.1.3) о проблеме фиксации уже существующих юридических фактов в виде границ перед началом действий по территориальному планированию.

Первые два вопроса подразделяются на более частные, но не менее важные вопросы.

ВОПРОС (2.1.1) О ГЛАВНОМ ИДЕНТИФИКАЦИОННОМ ПРИЗНАКЕ СУЩЕСТВОВАНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В КАЧЕСТВЕ ПРАВОВОГО ИНСТИТУТА, О ФАКТЕ И ПОСЛЕДСТВИЯХ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ЛИШЕНИЯ ЭТОГО ИНСТИТУТА ЕГО ГЛАВНОГО ИДЕНТИФИКАЦИОННОГО ПРИЗНАКА

Этот вопрос включает, в свою очередь, три вопроса:

- вопрос (2.1.1.1) о законодательной ошибке включения института территориального планирования в состав института стратегического планирования;
- вопрос (2.1.1.2) о законодательной ошибке упразднения из документов территориального планирования юридически значимых границ зон планируемого размещения объектов, а также о цепочке неизбежных негативных последствий этой исходной законодательной ошибки;
- вопрос (2.1.1.3) о том, почему фактически состоявшееся упразднение института территориального планирования на уровне государства и превращение его в институт стратегического планирования не может быть завершено полностью также и номинальным упразднением — исключением из федеральных законов самого упоминания об институте территориального планирования.

ВОПРОС (2.1.1.1) О ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ОШИБКЕ ВКЛЮЧЕНИЯ ИНСТИТУТА ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В СОСТАВ ИНСТИТУТА СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Данный вопрос должен быть обсуждён в связи с наличием следующих обстоятельств:

- схемы ТП Российской Федерации и схемы ТП субъектов РФ причислены № 172-ФЗ к документам стратегического планирования соответственно Российской Федерации и субъектов РФ[1];
- генеральные планы поселений и городских округов указанным № 172-ФЗ не причислены к ДСП муниципальных образований.

Спрашивается, почему одни виды документов территориального планирования определены как разновидность ДСП, а другие нет?

Если посмотреть на этот вопрос с общеметодологической точки зрения, то получится следующая картина.

1. Включение документов одного вида в состав документов другого вида — это признание того, что включаемое является разновидностью того, во что включается. То есть соответствующие ДТП признаны разновидностью соответствующих ДСП.

2. Указанное включение — это признание идентичности, которая применительно к документам проявляет себя двояким образом:

а) как идентичность правового статуса — одинаковой ответственности за результаты исполнения родового документа (ДСП) и видовых документов (в данном случае ДТП);

б) как идентичность правового статуса последующих документов, подготавливаемых как на основе родового документа (ДСП), так и на основе видовых документов (ДТП).

[1] *См. подпункт «г» пункта 4 части 3, а также подпункт «в» пункта 3 части 4 статьи 11 № 172-ФЗ.*

Существует ли на самом деле возможность обеспечить указанные проявления идентичности для рассматриваемых документов?

Сначала о наличии/отсутствии идентичности правового статуса как ответственности за результаты исполнения рассматриваемых документов — ДСП и ДТП. С помощью табл. 2.3 зафиксируем факты — нормы федеральных законов.

Таблица 2.3
Сопоставление ДСП и ДТП в части ответственности за их исполнение

Позиции сопоставления	ДСП	ДТП
Виды ответственности органов власти за исполнение документов	Дисциплинарная, гражданско-правовая, административная*	Дисциплинарная, имущественная, административная, уголовная**
Последствия для третьих лиц при обнаружении фактов, оснований для наступления ответственности органов власти	Отсутствуют	Установлены последствия — при наступлении имущественной ответственности возникает обязанность для органов власти возместить ущерб третьим лицам в полном объёме***

** См. статью 45 № 172-ФЗ.*
*** См. статью 58 ГрК РФ.*
**** См. части 1, 2, 3 статьи 59 ГрК РФ. В качестве примера приводим текст части 2 статьи 59 ГрК РФ: «Возмещение вреда, причиненного жизни или здоровью физических лиц, имуществу физических или юридических лиц в результате утверждения не соответствующих требованиям технических регламентов документов территориального планирования субъектов Российской Федерации, документации по планировке территории, утверждаемых в соответствии с настоящим Кодексом органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляется субъектом Российской Федерации в полном объеме».*

Налицо кардинальные отличия. Получается, что ДСП и ДТП не являются идентичными по признаку ответственности. Может быть, это неточности формулировок законов? Можно ли эти неточности исправить? Гипотетически можно. Пройдем по этому гипотетическому пути.

Очевидно, что предполагаемые неточности содержатся не в ГрК РФ, поскольку понятно, например, что имущественную ответственность применительно к ДТП упразднить невозможно (о подтверждении практикой этого утверждения см. далее). Значит, неточности надо искать в № 172-ФЗ.

Исправить его можно только одним способом — ввести дифференциацию видов ДСП на собственно ДСП, не влекущие за собой имущественной ответственности власти перед третьими лицами, и ДСП (в виде ДТП, якобы разновидности ДСП), влекущие за собой ответственность. Такая дифференциация потребует пересмотра некоторых норм № 172-ФЗ, начиная с определения того, что́ есть ДСП[1]. Потребуется указать, что ДСП — это документы двух

[1] *Пункт 10 статьи 3 № 172-ФЗ: «...документ стратегического планирования — документированная информация, разрабатываемая, рассматриваемая и утверждаемая (одобряемая) органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и иными участниками стратегического планирования».*

видов: «документированная информация», которая в принципе не может порождать имущественной ответственности власти перед третьими лицами (что очевидно), и некие решения, которые порождают указанную ответственность.

Такие гипотетические изменения с неизбежностью поставят нас перед очевидным фактом — на самом деле имеет место попытка сочетать несочетаемое, то есть задача поставлена неправильно. Это значит, что необходимо переформулировать задачу — признать ошибочность № 172-ФЗ в той части, когда этот закон определяет ДТП как разновидность ДСП.

Таким образом, принцип максимизации помог нам разобраться в первой обнаруженной проблеме законодательной практики и убедил в том, что № 172-ФЗ должен быть исправлен. ДТП должны быть выведены из состава ДСП, поскольку не могут быть разновидностью ДСП в силу неупразднимости принципиально иного, более высокого правового статуса.

Продолжим анализ. Теперь — о наличии/отсутствии идентичности правового статуса последующих документов, подготавливаемых на основе и с учётом ДСП и ДТП.

Для ДСП последующие документы — это документы программирования, это программы, то есть документы, определяющие мероприятия, рассчитанные на вполне конкретные периоды времени. Иное дело с ДТП. Они могут стать основанием для подготовки соответствующих программ, но не только. ДТП являются основанием для документов, сроки подготовки которых не всегда возможно установить однозначным образом и/или срок действия которых в части их реализации остаётся неопределённым. В данном случае речь идёт о документации по планировке территории. Кроме того, на основании ДТП муниципального уровня (на основании генеральных планов) подготавливаются нормативные правовые акты градостроительного зонирования (ПЗЗ), определяющие правовой режим использования земельных участков, предельный срок действия которого не подлежит установлению в принципе, поскольку он «бессрочен» (действует с момента принятия ПЗЗ бесконечно долго — до тех пор, пока не будут внесены изменения в ПЗЗ, но и тогда этот режим будет продолжать действовать, хотя и в изменённом виде)[1]. В этом отношении не приходится говорить об идентичности ДСП и ДТП, то есть опять-таки отсутствует возможность того, чтобы первые поглощали вторые и превращали их в свою разновидность. Получается, что и с этой стороны № 172-ФЗ обнаруживает имеющуюся в нём ошибку в указанной части.

Необходимо до конца разобраться и в том, почему в своё время федеральный законодатель включил ДТП на уровне государства в состав ДСП в качестве их разновидности, а ДТП на уровне муниципалитетов (генеральные планы) не включил в состав ДСП. Предлагается принять к сведению следующее.

1. До 2011 года в ГрК РФ одновременно присутствовали следующие положения: 1) посредством ДТП должны определяться, среди прочего, зоны планируемого размещения объектов и, соответственно, границы таких зон; 2) государство и ОМС обязаны возмещать ущерб третьим лицам в случаях возникновения вреда по причине принятия некачественных ДТП.

[1] *См. раздел 1.*

2. Начиная с 2011 года посредством изменения ГрК РФ было обеспечено одновременное отсутствие в ДТП зон планируемого размещения объектов и, соответственно, границ таких зон; обязанности государства возмещать ущерб третьим лицам в случаях возникновения вреда по причине некачественных ДТП[1].

3. Ко времени принятия в № 172-ФЗ институт территориального планирования на уровне государства уже был лишён двух указанных ключевых положений. Это значит: 1) обеспечена как бы формальная идентичность ДСП и ДТП (поскольку устранение указанных положений равнозначно выхолащиванию правового статуса и содержания ДТП, то есть фактическому упразднению института территориального планирования[2]; 2) возникла формальная возможность включить ДТП в состав ДСП, что и было сделано в № 172-ФЗ[3].

В этом месте логика понуждает: 1) предположить, что произведённые в 2011 году посредством № 41-ФЗ изменения ГрК РФ были направлены, в частности, и на то, чтобы, номинально сохранив институт территориального планирования, упразднить его на государственном уровне, преобразовав фактически в институт стратегического планирования в 2014 году посредством № 172-ФЗ; 2) оставить проверку этого предположения за пределами данного текста, направленного на решение содержательных задач, которые не зависят от субъективных предпочтений лиц, участвующих в формировании федерального законодательства.

4. Поскольку № 41-ФЗ не упразднил положения статьи 59 ГрК РФ об обязанности ОМС возмещать ущерб третьим лицам в случаях возникновения вреда по причине некачественных ДТП (генеральных планов), то не были обеспечены условия для возникновения идентичности между ДСП и ДТП местного уровня, а также не появилось возможности включения посредством № 172-ФЗ ДТП местного уровня в состав ДСП в качестве их разновидности.

Теперь можно резюмировать.

Принцип максимизации помогает прояснять самые запутанные вопросы, каковыми являются, в частности, вопросы правового и содержательного существования и функционирования института территориального планирования. В данном случае удалось доказательно определить, что:

1) институт территориального планирования является самостоятельным институтом, который не может быть поглощён институтом стратегического планирования, а если такие намерения возникают, то они деструктивно воздейству-

[1] *Такое одновременное отсутствие имело место с 20 марта 2011 года, когда был принят № 41-ФЗ, которым были упразднены указанные ранее существовавшие в ГрК РФ положения, и до 3 июля 2016 года — даты принятия № 373-ФЗ, которым были возвращены в статью 59 ГрК РФ положения, определяющие указанные обязанности государства. Более подробно об этом см.: Трутнев Э.К. Комментарий к Градостроительному кодексу в части...; Трутнев Э.К. Анализ закона...*

[2] *См. ответ на вопрос 2.1.1.2.*

[3] *Такое включение означало отождествление двух способов предъявления того, что планируется. Первый способ — посредством ДСП, для которых отсутствует запрет на включение иллюстративных материалов (в том числе в виде отображений на картах), не имеющих юридической силы и не порождающих никаких юридических последствий. Второй способ — посредством ДТП, которые лишены зон планируемого размещения объектов, не влекут ответственности власти за последствия и обязанности возмещать ущерб третьим лицам, возникший в результате применения некачественных ДТП. То есть и формально, и по существу было создано тождество между ДСП и ДТП, а в результате институт территориального планирования на государственном уровне был упразднён фактически, но не номинально.*

ют как на законодательную, так и на проектную практику территориального планирования;

2) начиная с 2011 года — года принятия № 41-ФЗ — институт территориального планирования в России лишён своего главного идентификационного признака, что не позволяет этому институту развёртываться и функционировать наиболее эффективным образом.

Особенностям этого главного идентификационного признака будет посвящено рассмотрение следующего вопроса.

ВОПРОС (2.1.1.2) О ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ОШИБКЕ УПРАЗДНЕНИЯ ИЗ ДОКУМЕНТОВ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ ЮРИДИЧЕСКИ ЗНАЧИМЫХ ГРАНИЦ ЗОН ПЛАНИРУЕМОГО РАЗМЕЩЕНИЯ ОБЪЕКТОВ, А ТАКЖЕ О ЦЕПОЧКЕ НЕИЗБЕЖНЫХ НЕГАТИВНЫХ ПОСЛЕДСТВИЙ ЭТОЙ ИСХОДНОЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ОШИБКИ

С правовой точки зрения факт отсутствия юридически значимых границ свидетельствует об отсутствии ответственности и обязательств власти перед третьими лицами, правообладателями недвижимости. Это вполне приемлемо и даже необходимо для документов стратегического планирования как документов, выполняющих положительную декларативную функцию — предъявляющих намерение власти обеспечить движение в запланированное будущее. Но такое отсутствие ответственности и обязательств абсолютно неприемлемо для документов территориального планирования, если они продолжают сохранять правовой статус именно ДТП. Почему? Ответ достаточно прост и складывается из нескольких положений[1].

1. Отсутствие в ДТП юридически значимых границ при определённых обстоятельствах может рассматриваться как благо для соответствующим образом настроенных администраций разного уровня.

2. В свою очередь, упразднение юридически значимых границ автоматически, во-первых, превращает ДТП в ДСП — упраздняет ДТП в правовом отношении, превращает ДТП в «документированную информацию» ДСП[2], в декларацию власти, предъявление которой важно и необходимо, но не порождает, не может и не должно порождать правовых последствий для третьих лиц — правообладателей недвижимости; во-вторых, создаёт правовую и содержательную пустоту между преобразованными-упразднёнными ДТП (тем, что должно быть, но упразднено из ДТП) и последующими документами — документацией по планировке территории (ДПТ).

3. Пустота, явленная отсутствием упразднённых границ, — это правовая неопределённость в формально утверждённых ДТП, это отсутствие гарантий того, что инвестиции в недвижимость не будут обесценены по причине её возможного изъятия для государственных или муниципальных нужд «в любом произвольно назначенном месте», это омертвление территорий с инвестиционной точки зрения[3].

[1] *О главном идентификационнам признаке института ТП см пункты 4–14 подраздела 2.1.3.1 настоящей книги, а также: Пузанов А.С., Трутнев Э.К. и др. Стратегическое планирование...*

[2] *См. пункт 10 статьи 3 № 172-ФЗ — определение понятия «документы стратегического планирования».*

[3] *С практической же точки зрения создание таких пустот может рассматриваться как полезный инструмент для определённым образом настроенных администраций, поскольку эти пустоты создают условия для обеспечения свободы управленческого манёвра, свободы от обязательств, ответственности и проч.*

4. Создание правовых пустот — это обусловленное логикой неотвратимое продуцирование ряда ошибок вслед за исходной ошибкой. Это ситуация, при которой, во-первых, после изъятия из ДТП зон планируемого размещения объектов с юридически значимыми границами приходит осознание невозможности полного упразднения таких зон, понуждающее к переводу их в иное место — в документацию по планировке территории, где такие зоны не нужны вовсе, но нужно иное — границы земельных участков, образуемых для строительства соответствующих объектов. Во-вторых, создаётся нерациональная, неэффективная технология градостроительного проектирования, которая характеризуется отсутствием необходимого и наличием ненужного в соответствующих документах и применение которой обречено порождать издержки и потери.

Таков простой логический алгоритм законодательных действий, направленных на фактическое упразднение института ТП, но номинально его всё же сохраняющих в виде неупразднённых сочетаний слов, утративших, однако, правовой смысл. Теперь надлежит остановиться на том, как этот логический алгоритм предопределил явление и содержание конкретных инициатив в российском законодательстве[1]. Сначала рассмотрим содержание этих инициатив, а затем их реализацию в подзаконном акте.

Содержание законодательных изменений в отношении зон планируемого размещения объектов капитального строительства

Напомним, что до принятия № 41-ФЗ в ГрК РФ существовали зоны планируемого размещения объектов капитального строительства, которые надлежало определять в документах территориального планирования различных уровней.

Могут ли границы зон планируемого размещения объектов капитального строительства быть упразднены полностью без их замены на что-либо другое в документах территориального планирования? «Полное отсутствие без замены» означало бы упразднение карт в составе ДТП, а вместе с ними фактическое упразднение самого института ТП (нет карт — нет территориального планирования), за которым, в силу логики, должно было бы последовать и номинальное упразднение. Очевидно, что последнее не могло считаться задачей федерального закона, иначе было бы упразднено словосочетание «территориальное планирование», чего не произошло. Поэтому следует понять: возможна ли замена? Чем должны быть заменены упразднённые границы зон планируемого размещения объектов капитального строительства?

Гипотетически для того, чтобы упразднить границы (всегда порождающие ответственность, которую есть намерение упразднить), но при этом не упразднить вовсе сам институт ТП, необходимо ввести новый институт в составе территориального планирования — институт как бы «обозначения без границ». № 41-ФЗ, понуждаемый необходимостью выполнять требования указанной логики, такой институт «обозначения без границ» в ГрК РФ вводит. Проявляется

[1] *Далее используются текст из кн.: Трутнев Э.К. Комментарий к Градостроительному кодексу в части...*

он в том, что на картах вместо прежних границ зон планируемого размещения объектов ***«отображаются планируемые для размещения объекты»***[1].

Чем должно отличаться «отображение планируемых для размещения объектов» от «отображения границ зон планируемого размещения объектов»? Отсутствие в № 41-ФЗ упоминания об указанных границах означает отсутствие таких границ. Это значит, что на картах должно быть отображено нечто — «объект» — без использования границ. Значит, это нечто должно быть представлено в виде некоего «мутного пятна» без юридически значимых границ. Иным способом отобразить объект на карте невозможно.

Какие способы «отображения мутных пятен без границ» может предложить логика и технология планирования?

Логика предлагает всего два способа. Первый: указать административно-географические наименования мест планируемого размещения объектов. Например, наименования муниципального района, поселения, городского округа, населенного пункта, где планируется разместить объекты федерального значения. Именно такой способ определён частью 5 статьи 10 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ применительно к положениям о территориальном планировании в составе ДТП Российской Федерации. Однако если оценить непредвзято эти правовые и логические новеллы, то обнаружится, что наличие таких административно-географических наименований в виде текста не может быть ***отображением***, которое требует отражения чего-то (в данном случае объектов) на чём-то — на карте. Поэтому первый способ, строго говоря, не является способом отображения, то есть способом осуществления территориального планирования, требующего фиксации результатов соответствующих работ на картах. Первый способ — это всего лишь псевдоспособ, он может рассматриваться лишь в качестве подсобного при обязательном наличии карт — при отображении на картах объектов посредством второго способа.

Второй способ — отображение на картах самих объектов в виде «мутных пятен без границ». В рамках этого способа имеется возможность использовать два варианта, каждый из которых не противоречит № 41-ФЗ.

Вариант 1: на картах «планируемые для размещения объекты» отображаются только в виде повторения (из положений о территориальном планировании — из текстовой части) административно-географических наименований муниципальных районов, поселений, городских округов, населенных пунктов, где планируется разместить объекты федерального значения. При таком варианте вообще нет необходимости отображать какие-либо «мутные пятна без границ», которые могли бы более точно отобразить соответствующие объекты. И, понятно, требуется забыть, что такой способ отображения является не отображением, а его подменой.

Вариант 2: на картах «планируемые для размещения объекты» отображаются не только в виде повторения (из положений о территориальном планировании — из текстовой части) административно-географических наименований муниципальных районов, поселений, городских округов, населенных пунктов, где планируется разместить объекты федерального значения, но и в виде «мутных пятен без границ», которые более точно (по сравнению с указанными наименованиями) отображают «пятна» как символы планируемого размещения соответствующих объектов[1].

При использовании как первого, так и второго варианта возникают противоречия, суть которых сводится к следующему.

При варианте 1 фактически упраздняется необходимость подготавливать карты при сохранении номинальной необходимости их наличия — необходимости предъявлять карты, которые не несут никакой дополнительной информации по сравнению с текстовой частью документов ТП. Такая ситуация формально не противоречит № 41-ФЗ, но означает либо фактическое упразднение института ТП, либо его грубую имитацию.

В отношении варианта 2 возникает следующая ситуация. На картах необходимо «отображать планируемые для размещения объекты» при отсутствии в № 41-ФЗ требования отображать границы. Гипотетически можно предположить, что допускается отображать по принципу «как получится». Но такое предположение должно быть отвергнуто, поскольку недопустимо формировать федеральный закон на основе такого неправового принципа и определять последующую практику действий в соответствии с таким неправовым принципом. Поэтому, согласно логике, должны быть правила, в соответствии с которыми могли бы «отображаться планируемые для размещения объекты» даже при отсутствии в № 41-ФЗ требования отображать границы. В силу этого в часть 13 статьи 9 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ включена норма, согласно которой «***требования к описанию и отображению в документах территориального планирования объектов*** федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения устанавливаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере строительства, архитектуры, градостроительства».

Должен быть особо оценен факт введения указанной нормы в ГрК РФ при одновременном упразднении из документов ТП границ зон планируемого размещения объектов капитального строительства. Что должно означать наличие «требований к отображению»? С правовой точки зрения может быть только один ответ: «требования к отображению» не могут адресоваться ни к чему иному, как только к картам, а сами требования не могут быть ничем иным, как только требованиями к установлению границ (иное невозможно для карты в составе правового акта). Значит, имеет место следующая парадоксальная ситуация: с одной стороны, понятие «граница» применительно к размещаемым объектам стало табу — упразднено номинально (путём изъятия слова «граница»), а с другой — понятие «граница» опять должно быть восстановлено фактически (в силу понуждения логикой, которого не может преодолеть ни № 41-ФЗ, ни любой иной закон, даже «самый специальный»). В этом одно из кардинальных противоречий № 41-ФЗ, которое неизбежно влечёт за собой длинный ряд иных противоречий.

[1] *См., например, часть 6 статьи 10, часть 5 статьи 14 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ.*

[1] *Показательно, что логика преподнесла нам слово «символ». Запомним это, чтобы в дальнейшем проверить неотвратимо возникающую в этом месте гипотезу о том, что в действительности мы имеем дело не с планированием, но с обозначением-символизацией-имитацией территориального планирования. Не будем также забывать, что символическое обозначение объектов — вещь хорошая и необходимая, но только для ДСП, а никак не для ДТП (см. подраздел 2.1.3.1).*

О логической оценке возможности установления юридически значимых «требований к отображению планируемых для размещения объектов»

Логика неотвратимости возникновения в № 41-ФЗ цепочки противоречий такова.

Чтобы снять ответственность с государства за документы ТП[1], необходимо упразднить границы как способ планирования размещения объектов. Поэтому необходимо изъять слово «границы» из ГрК РФ посредством № 41-ФЗ. Но, несмотря на такое изъятие, в силу логики границы по факту возвращаются, как только возникает необходимость упомянуть «требования к отображению» (а не упомянуть такие требования нельзя). Как сохранить исходную целевую позицию от распада посредством использования законов логики — как сохранить позицию о снятии ответственности с государства в указанной части? Есть только один способ: ввести норму о том, что установление «требований к отображению» не является обязательным. Таково требование логики в контексте перечисленных положений. Следуя этой единственно возможной в данном случае логике, № 41-ФЗ вводит норму, которая сформулирована следующим образом: «***Отсутствие*** установленных федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере строительства, архитектуры, градостроительства, ***требований к описанию и отображению*** в документах территориального планирования планируемых для размещения объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения ***не является препятствием для подготовки, согласования и утверждения документов территориального планирования***» (часть 8 статьи 11 № 41-ФЗ).

Но на этом логический путь ещё не завершен. Его подлинное завершение должно определяться следующим. Если указанные «требования к отображению» будут установлены, то возникнет парадоксальная ситуация: вместе с «требованиями к отображению» должны вернуться упразднённые границы (поскольку невозможно помыслить возможность создания «требований к отображению объектов» без описания требований в отношении границ), а возвращение границ потребует возвращения к границам зон планируемого размещения объектов, но такого возвращения допустить нельзя, поскольку закон эти границы упразднил для достижения особой цели. Получается порочный круг. Как из него выйти? Только одним способом — надо сделать вид, что ничего серьёзного не произошло: в подзаконном акте, говоря о границах (поскольку там не говорить о границах невозможно), нельзя придавать границам никакой юридической силы, то есть, по закону, факт наличия границ, установленных согласно требованиям подзаконного акта, ровным счётом ничего не должен означать в правовом отношении, такие границы должны быть сугубо технологическими — использоваться в процессе нанесения не имеющих правового значения иллюстраций на карты.

[1] *Посредством № 41-ФЗ была признана утратившей силу часть 1 статьи 59 ГрК РФ, где определялась ответственность государства в лице Российской Федерации и субъектов РФ за соответствие утверждённых ими документов ТП требованиям технических регламентов безопасности — за качество таких документов. В 2016 году такая ответственность была восстановлена посредством № 373-ФЗ. См. выше относительно упразднения части 1 статьи 59 ГрК РФ.*

Посмотрим, как эта логика неотвратимо должна была проявиться и проявилась в подзаконном акте. Для полноты картины предъявим табл. 2П4, в которой сопоставляются два подхода к установлению границ в документах ТП. В более концентрированном виде сопоставление альтернативных моделей ТП представлено в табл. 2.5.

Таблица 2.5
Основные позиции альтернативных моделей территориального планирования

Модель А, соответствующая принципу максимизации	Модель Б, противоречащая принципу максимизации
1. В документах территориального планирования фиксируются юридически значимые границы зон планируемого размещения объектов различного значения	1. В документах территориального планирования отсутствуют юридически значимые границы запланированных мест размещения объектов различного значения
2. Документация по планировке территории подготавливается на основании и в соответствии с документами территориального планирования в том смысле, что решения по размещению объектов соответствующего значения вырабатываются в границах зон планируемого размещения объектов*	2. Документация по планировке территории формально должна подготавливаться на основании и в соответствии с документами территориального планирования, однако, по причине отсутствия в таких документах юридически значимых границ запланированных мест размещения объектов различного значения, такое размещение посредством подготовки документации по планировке территории допускается производить (и формально, и по существу) без обеспечения соответствия с документами территориального планирования, поскольку такое соответствие невозможно установить в принципе с юридических позиций
3. В силу положений 1 и 2:	3. В силу положений 1 и 2:
а) создаются правовые гарантии того, что объекты недвижимости, расположенные вне границ зон планируемого размещения объектов, не будут изыматься для государственных или муниципальных нужд, то есть не будет происходить «омертвление земли», напротив — создаются условия для относительно нерискованного привлечения частных инвестиций в развитие соответствующих территорий	а) не создаются правовые гарантии того, что объекты недвижимости, где бы они ни располагались, не будут изыматься для государственных или муниципальных нужд. Тот факт, что «нарисованный» на карте документа территориального планирования объект соответствующего значения не совпадает визуально с каким-либо частным объектом недвижимости (расположен как бы «далеко» от него), вовсе не означает, что объект со значением (например, дорога) не будет размещён на месте частного объекта недвижимости.

Окончание таблицы 2.5

Модель А, соответствующая принципу максимизации	Модель Б, противоречащая принципу максимизации
	По причине такой неопределённости (точнее, по причине понуждаемых законодательством недоработок документов территориального планирования) будет происходить «омертвление земли» — создаются неоправданные риски для привлечения частных инвестиций в развитие соответствующих территорий, блокируется процесс привлечения таких инвестиций
б) создаются условия для обеспечения рационального соотношения между различными документами градостроительного проектирования — для трансляции решений из документов территориального планирования в документацию по планировке территории	б) создаются условия для разрушения рационального соотношения между различными документами градостроительного проектирования — для трансляции решений из документов территориального планирования в документацию по планировке территории. Кроме того, посредством закона возникает понуждение определять в документации по планировке территории зоны планируемого размещения объектов — зоны, которые в этой документации уже не нужны**
в) не возникают правовые неопределённости и связанные с ними издержки (в том числе экономического характера) при определении соотношения между документами территориального планирования, принимаемыми субъектами РФ и органами местного самоуправления***	в) возникают правовые неопределённости и связанные с ними издержки (в том числе экономического характера) при определении соотношения между документами территориального планирования, принимаемыми субъектами РФ и органами местного самоуправления

* *Это означает, в частности, что в документах ТП, как правило, должны предлагаться относительно большего размера зоны планируемого размещения объектов, чем это требуется при их непосредственном размещении, определяемом посредством ДПТ. То есть при подготовке такой документации имеется возможность маневра для уточнения и выбора из некоторого спектра решений, предложенных в обобщённом виде на начальной стадии подготовки ДТП.*

** *См.: Трутнев Э.К. Комментарий к Градостроительному кодексу в части...*

*** *См. ответ на вопрос 2.2.3.1.*

Таблицы 2П3 и 2П4 убедительно свидетельствуют о том, что мы действительно имеем дело не просто с разными подходами, но с жёстко противостоящими друг другу альтернативами устройства системы территориального планирования. При этом жёсткость противостояния альтернатив возникает по причине следования принципу максимизации в одном случае и его отвержения — в другом.

Можно подвести предварительные итоги.

Понятие «граница» (в частности, «границы зон планируемого размещения объектов») имманентно и неустранимо присутствует в понятии «карта» как неотъемлемой части правового акта о территориальном планировании. Поэтому:

1) произведённое посредством № 41-ФЗ изъятие таких границ из документов территориального планирования прекращает существование последних в качестве проявления института ТП и автоматически переводит в иной правовой статус — в статус документов стратегического планирования, в иллюстративную часть таких документов, не предназначенных для принятия властью на себя юридических обязательств, ответственности и соответствующих гарантий правообладателям недвижимости[1];

2) возникает вопрос, на который нет формального ответа в законодательстве, но на который должен быть дан чёткий ответ посредством федеральных законов, а именно должен ли на уровне государства существовать подлинный институт территориального планирования либо он должен быть упразднён и преобразован в институт стратегического планирования с иллюстрациями на картах, не несущими правовой нагрузки;

3) при выработке решения по указанному вопросу неизбежно станет понятно, что невозможно (в силу правовой логики и технологических законов градостроительного проектирования) упразднить институт ТП, и вместе с этим неотвратимо возникнет задача по возвращению к исходному состоянию — по исправлению очевидных, не вызванных необходимостью, необязательных ошибок № 41-ФЗ в указанной части.

Об особенностях подзаконного акта, посредством которого была совершена попытка установить требования к описанию и отображению в документах территориального планирования объектов различного значения

Таким актом является соответствующий приказ уполномоченного федерального органа исполнительной власти[2]. Попробуем понять, о чём идёт речь.

Во-первых, в акте, посвящённом описанию и отображению объектов, невозможно отсутствовать словам «граница», «границы» — им предопределено появиться в силу логики[3].

Во-вторых, в указанном акте выделены три вида объектов — «площадные объекты», «линейные объекты», «точечные объекты». Эти три вида объектов фактически (без артикуляции соответствующих положений) представлены двумя разновидностями: объекты, не имеющие внешних границ («линейные объекты» и «точечные объекты») и объекты, имеющие внешние границы («площадные объекты»).

[1] *См. ответ на вопрос 2.1.1.1.*

[2] *Первоначально таким актом, определяющим «Требования к описанию и отображению в документах территориального планирования объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения», был Приказ от 30 января 2012 года № 19 Министерства регионального развития РФ. См. оценку содержания указанного акта в: http://www.urbaneconomics.ru/sites/default/files/3846_import.pdf. Ныне этот приказ признан утратившим силу и заменён аналогичным Приказом Министерства экономического развития РФ от 7 декабря 2016 года № 793 «Об утверждении требований к описанию и отображению в документах территориального планирования объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения» (далее: Приказ № 793).*

[3] *См., например, пункт 8 приложения к Приказу № 793, где используются слова «границы смежных объектов», «границы объектов площадной локализации» и т.д.*

В-третьих, должен быть особо отмечен тот факт, что ни линейные, ни точечные объекты не имеют внешних границ[1].

В-четвёртых, должен быть особо отмечен тот факт, что даже наличие внешних границ для «площадных объектов» не имеет того смысла, который предполагал бы, что планируемые объекты должны располагаться только в пределах установленных внешних границ — не должны размещаться за пределами внешних границ[2]. Такой смысл вообще не может появиться в указанном акте, поскольку это противоречило бы ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ, который ныне не содержит слов «граница», «границы» применительно к объектам и, соответственно, не допускает указанной трактовки[3]. Иначе говоря, применяемые в указанном акте слова «граница», «границы» могут использоваться и используются только и исключительно в значении сугубо технологическом — для обеспечения технологии нанесения на карты иллюстративных (не правовых) отображений, что не влечет за собой возникновения правовых последствий.

Следует спросить, в силу общей логики и логики права: что является требованиями, когда говорится о «требованиях к описанию и отображению в документах территориального планирования объектов»? Документы ТП не могут не быть правовыми актами, принятие которых может, а в некоторых случаях должно порождать правовые последствия для третьих лиц — правообладателей недвижимости (см. подраздел 2.1.3.1). Правовые последствия лишь тогда возникают, когда имеются границы. Значит, указанные требования должны относиться к границам. Это требование является необходимым и достаточным. Если же предъявляется нечто сверх необходимого и достаточного, то предъявляется избыточное — то, что не может, а потому и не должно причисляться к требованиям. Получается, что федеральный орган исполнительной власти, утвердивший приказ № 793 и включивший в состав «требований к описанию и отображению в документах территориального планирования объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения» то, что на самом деле требованиями не является, превысил свои полномочия и нарушил часть 13 статьи 9 ГрК РФ, согласно которой этому органу предписано принять именно «требования» и ничто иное, что требованиями не является, а не являются требованиями условные обозначения, символы различных видов объектов[4].

Иными словами, неотвратимая логика привела нас к следующему выводу: поскольку состоялось обращение документов территориального планирования в документы стратегического планирования, а последние в юридически значимых границах не нуждаются, но нуждаются в символах, то именно символы и были предоставлены взамен требований.

[1] Линейные объекты представлены «последовательностями координат точек осевых линий объектов» (пункт 16 приложения к Приказу № 793) без указания по обе стороны от осевых линий расстояний, посредством чего можно было бы определить конкретные места, конкретные территории, зоны расположения планируемых линейных объектов. Точечные объекты представлены координатами одной точки (пункт 25 приложения к Приказу № 793), но также без указания на необходимость фиксации внешних границ мест, территорий, зон расположения планируемых «точечных объектов».

[2] См. пункт 10 приложения к Приказу № 793: «Площадные объекты имеют метрическое описание в виде последовательности координат граничных точек замкнутых контуров объектов, при этом координаты первой и последней точек совпадают».

[3] См., например, пункт 1 части 5 статьи 23 ГрК РФ.

[4] Приложение к Приказу № 793 содержит порядка 240 страниц, 230 из которых посвящены условным обозначениям различных видов объектов — тому, что, согласно логике ГрК РФ, не является и не может являться требованиями.

О цепочке негативных последствий, неизбежно возникающей из исходной законодательной ошибки упразднения зон планируемого размещения объектов из документов территориального планирования

Законодательство устроено таким образом, что однажды совершённая в нём ошибка влечёт за собой не одну, но несколько последующих ошибок, которые уже просто своим количеством «цементируют» исходную ошибку, делают её тем самым как бы невидимой, затрудняют обратный путь к её осознанию и исправлению, зато содействуют усугублению непонимания, либо безразличия, либо цинизма, либо того, другого и третьего среди профессионалов градостроительного проектирования и должностных лиц.

Обсуждаемая здесь исходная ошибка упразднения зон планируемого размещения объектов из документов ТП также тянет за собой шлейф иных ошибок. Обозначим их здесь, чтобы рассмотреть затем более внимательно в соответствующих разделах книги.

1. Указанная исходная ошибка по своей внутренней логике должна максимизироваться следующим образом: упразднение границ зон и замена их на некое обозначение «мутного пятна» имеют своим как бы естественным следствием положение, когда ничто не мешает отображение объектов свести к указанию, например, населённых пунктов, в пределах которых «где-то» такие объекты планируется разместить.

2. Деградация отображения объектов до указания населённых пунктов в качестве мест планируемого размещения объектов требует продолжения — создания такой неправомерной ситуации, когда закон фактически дозволяет власти «вышестоящего» уровня не доделывать свои собственные ДТП, перелагая такое доделывание на плечи ОМС, чтобы они за другого субъекта ответили на вопрос, «где же находится это где-то»[1].

3. По закону состоявшееся получение «вышестоящими» уровнями власти сомнительного права не доделывать свои собственные ДТП с логической неизбежностью порождает положение, согласно которому генеральные планы должны прекращать своё действие с момента вступления в силу документов территориального планирования, например, субъектов РФ в части, противоречащей этим документам, однако в силу отсутствия в последних юридически значимых границ зон планируемого размещения объектов регионального значения невозможно никаким образом определить эту «часть несоответствия», то есть «либо всё должно, либо ничто не должно прекращать своё действие»[2].

4. Неопределённость в части границ должна с логической неизбежностью порождать деформации в отношении:

- предметов согласования документов ТП;
- института совместного территориального планирования, осуществляемого различными органами публичной власти[3];
- сомнительных с правовой точки зрения организационных схем подготовки так называемого одного документа ТП для двух или более субъектов РФ[4].

[1] См. ответ на вопрос 2.2.3.1.

[2] См. там же.

[3] См. там же.

[4] См. ответ на вопрос 2.2.3.2.

ВОПРОС (2.1.1.3) О ТОМ, ПОЧЕМУ ФАКТИЧЕСКИ СОСТОЯВШЕЕСЯ УПРАЗДНЕНИЕ ИНСТИТУТА ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ НА УРОВНЕ ГОСУДАРСТВА И ПРЕВРАЩЕНИЕ ЕГО В ИНСТИТУТ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ НЕ МОЖЕТ БЫТЬ ЗАВЕРШЕНО ПОЛНОСТЬЮ ТАКЖЕ И НОМИНАЛЬНЫМ УПРАЗДНЕНИЕМ — ИСКЛЮЧЕНИЕМ ИЗ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ЗАКОНОВ САМОГО УПОМИНАНИЯ ОБ ИНСТИТУТЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Напомним, что упразднение из документов территориального планирования Российской Федерации и субъектов РФ юридически значимых границ зон планируемого размещения объектов автоматически делает эти документы идентичными документам стратегического планирования по правовому статусу[1]. Однако происходит это упразднение без изменения названий ДТП, которые они имели до и продолжают неизменно иметь после указанного упразднения, на названия ДСП. Очевидно, что изменение содержания и правового статуса документа без одновременного изменения его названия есть как минимум противоречие, которое не должно допускаться в законодательстве.

Противоречие должно быть устранено. То есть после указанного упразднения документы территориального планирования на уровне государства уже не могут так называться, но должны называться документами стратегического планирования. Почему данное противоречие до сих пор не устранено в законодательстве указанным образом? На то имеются две причины, понуждающие субъектов законотворчества воздерживаться от устранения созданного ими необязательного противоречия.

Причина первая. Если, согласно требованию формальной логики (всегда реагирующей на ошибки и всегда указывающей пути их исправления), предположительно устранить на уровне государства ДТП, преобразовав их в ДСП, то возникнет некий технологический вакуум и правовая неопределённость, деструктивная по своим последствиям, а именно:

- будут в наличии ДСП, реализация которых в части размещения запланированных объектов, минуя упразднённые ДТП, должна происходить посредством документации по планировке территории;
- для подготовки ДПТ уже не будет содержательных и значимых в юридическом отношении оснований, а будут только номинальные основания в виде намерений и деклараций — в виде неких «мутных пятен» на картах как указаний о том, что планируемые объекты должны размещаться «где-то здесь, но не обязательно, чтобы именно здесь»;
- на одних и тех же территориях возникнет «соперничество» разных видов документации по планировке локальных территорий, подготавливаемой и утверждаемой разными публичными субъектами планирования для разных целей; проще говоря, в силу разрыва юридически значимых связей и разграничений между документами возникнет правовой и технологический хаос.

Получается, что следование до конца логике, основанной на развёртывании исходной ошибки, будет губительным для практики. Поэтому лучше умолчать о законодательной ошибке — не следовать требованиям формальной логики, не добиваться номинального упразднения фактически упразднённого на уровне государства института ТП, оставляя открытой дверь для возможного в будущем исправления некогда совершённых ошибок законодательства — для возвращения в ДТП юридически значимых границ зон планируемого размещения объектов и, соответственно, для возвращения институту ТП его неотъемлемого правового статуса, не допускающего ни его отождествления с иными институтами, ни его упразднения.

Причина вторая. Если произойдёт номинальное упразднение ДТП на уровне государства, то потребуется логически непротиворечивым образом решить вопрос о судьбе института ТП на местном уровне[1]. Гипотетически можно предложить два способа решения.

Способ первый. На местном уровне ДТП также предлагается упразднить и, как и на уровне государства, превратить ДТП в ДСП. Тогда в некотором смысле произойдёт как бы формальная гармонизация законодательства — будет утверждено универсальное положение, согласно которому «если уж не иметь ДТП, то не иметь никому и нигде». Такой мыслительный эксперимент вскроет следующую проблему. Окажется, что на местном уровне ДСП не могут поглотить без остатка ДТП — генеральные планы, поскольку в последних не может не быть того, что называется функциональным зонированием[2]. Такое зонирование заведомо не может рассматриваться как результат действий в рамках стратегического планирования — в лучшем случае как результат последующих действий по реализации такого вида планирования, сопряжённых с иным уровнем административной и правовой ответственности власти за результаты осуществляемого ею планирования. Это значит, что на местном уровне отсутствует возможность упразднить институт ТП как излишний, полностью заменив его институтом стратегического планирования.

Кроме того, если, несмотря на отсутствие указанной возможности, всё же «продавить её насильственным способом[3]», то обнаружится неизбежность возникновения неопределённостей и хаоса в практике правоприменения — обнаружится действие первой причины, которая с рациональных позиций блокирует реализацию обсуждаемой гипотетической возможности.

Способ второй. На местном уровне ДТП не упраздняются, то есть закрепляется дуализм — на уровне государства применяются только ДСП, но не применяются ДТП, а на местном уровне применяются и ДСП и ДТП. Очевидно, что и этот способ не решает рациональным образом вопрос о «стыковке» указанных документов, то есть не блокирует возникновения неопределённостей, неупорядоченности и хаоса, что в совокупности составляет первую причину, определяющую невозможность упразднения института территориального планирования путём превращения его в институт стратегического планирования.

[1] См. ответы на вопросы 2.1.1.1 и 2.1.1.2. ДТП на местном уровне (генеральные планы) «спасает» от указанного превращения наличие в них такого компонента, как «функциональное зонирование», которое не позволяет ДСП поглотить полностью ДТП поселений и городских округов.

[1] Ныне ДТП на местном уровне (генеральные планы) не включены в состав ДСП — см. ответ на вопрос 2.1.1.1.

[2] См. ответ на вопрос 2.3.2.

[3] В качестве примеров применения «насильственного способа» см. ответ на вопрос 2.1.2, а также об особенностях № 373-ФЗ см. в: https://urban.hse.ru/discussion_trutnev_123/

Изложенные выше доказательства заставляют нас принять следующие выводы:

- невозможно упразднить институт территориального планирования путём его поглощения институтом стратегического планирования;
- с правовой и практической точек зрения недопустимо сохранять неопределённо долгое время нынешнюю искусственно созданную, противоречивую ситуацию, когда институт ТП фактически упразднён на государственном уровне, но не упразднён номинально соответствующими изменениями законодательства;
- противоречия должны быть устранены, а для этого имеется только один непротиворечивый способ — вернуть в документы ТП юридически значимые границы зон планируемого размещения объектов.

ВОПРОС (2.1.2) ОБ ИДЕНТИФИКАЦИОННОМ ПРИЗНАКЕ, ПРИ ОТСУТСТВИИ КОТОРОГО ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В КАЧЕСТВЕ ПРАВОВОГО ИНСТИТУТА СУЩЕСТВОВАТЬ НЕ МОЖЕТ: О НЕПРАВОМЕРНОСТИ УПРАЗДНЕНИЯ ПУБЛИЧНЫХ СУБЪЕКТОВ ПЛАНИРОВАНИЯ ПОСРЕДСТВОМ ПРИНУДИТЕЛЬНОГО ИЗЪЯТИЯ У НИХ ПОЛНОМОЧИЙ ДЛЯ ПЕРЕДАЧИ «ВЫШЕСТОЯЩИМ» СУБЪЕКТАМ, А ТАКЖЕ О НЕПРАВОМЕРНОСТИ РАЗДЕЛЕНИЯ НА ЧАСТИ НЕДЕЛИМЫХ ПОЛНОМОЧИЙ ПО ПОДГОТОВКЕ-УТВЕРЖДЕНИЮ ДОКУМЕНТОВ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Во введении к книге указывалось, а в основном тексте подтверждено, что в градорегулировании нет автономных вопросов, поскольку все вопросы объединены друг с другом перекрёстными формально-логическими и смысловыми связями. Примером таких перекрёстных связей является данный вопрос 2.1.2 из области территориального планирования, который соотносится с вопросом 1.5.2 из области градостроительного зонирования[1]. Эти вопросы рекомендуется рассматривать с учётом некоторых неизбежных в данном случае повторов, возникающих в результате оправданного «наложения» (в некоторой части) вопросов друг на друга.

Для территориального планирования нужны публичные субъекты, которые обладают соответствующими полномочиями и наличие которых позволяет территориальному планированию существовать как правовому институту. Если нет публичных субъектов, обладающих соответствующими полномочиями, то нет и территориального планирования[2].

Очевидность этого утверждения не стоила бы словесного обозначения, если бы практика российского законодательства не преподнесла сюрприз — не посягнула на нечто очевидное посредством создания особого направления законотворческой деятельности, называемого «перераспределением полномочий». Поэтому нам придётся с этой «переставшей быть

[1] *См. вопрос (1.5.2) о технологиях превращения универсального в эксклюзивное: пример перераспределения полномочий в области градостроительного зонирования*

[2] *На практике, включая законодательную практику, такое фактическое отсутствие может замещаться номинальным наличием. Последнее, как показывает анализ, может существовать только на основе неявленных либо намеренно не замечаемых противоречий с правовой логикой и базовыми принципами устройства российского законодательства.*

очевидной очевидностью» разбираться до тех пор, пока мы не получим возможность и право ставить в последующих разделах книги более содержательные вопросы, раскрывающие смысл и особенности института ТП[1].

В 2014 году в России началось формирование нового законодательства о перераспределении полномочий между ОМС и субъектами РФ, в том числе в области градостроительной деятельности[2]. Анализ этого законодательства обнаруживает ряд ошибок:

- неправомерность принятой трактовки конституционного принципа добровольности передачи полномочий;
- неправомерность превращения изъятых муниципальных полномочий в полномочия собственные — государственные;
- неправомерность разделения на две части неделимых полномочий по подготовке-утверждению документов ТП;
- неправомерность базового положения нового законодательства о мнимой возможности «априорного» разделения полномочий на те, которые можно, и те, которые нельзя без согласия ОМС перераспределить в пользу субъектов РФ.

Неправомерность принятой трактовки конституционного принципа добровольности передачи полномочий

В основу № 136-ФЗ положена ошибка неверной трактовки части 1 статьи 132 Конституции РФ[3]. Согласно этой части запрещается недобровольная передача полномочий ОМС «снизу вверх» — без изъявления на то доброй воли ОМС.

Ошибка состоит в том, что в отличие от Конституции РФ № 136-ФЗ, во-первых, допускает «насильственный отъём» полномочий у ОМС[4], а во-вторых, для осуществления этого нового, ранее неведомого в российском законодательстве положения № 136-ФЗ разделяет полномочия ОМС на две группы — на те, которые как бы можно «насильно» перераспределить в пользу субъектов РФ, и те, которые «насильно» перераспределить нельзя[5].

Неправомерность превращения изъятых полномочий в полномочия собственные — государственные

Эта ошибка состоит в том, что посредством изъятия региональными законами прежде принадлежавшие ОМС муниципальные полномочия якобы автома-

[1] *В данном подразделе использовались следующие материалы: Библиотека ответов на вопросы о градостроительной деятельности (http://www.urbaneconomics.ru/sites/default/files/4133_import.pdf) [Вопрос 55 — о перераспределении полномочий]; Игуменов Е. Правовые аспекты института перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов РФ // Местное право. 2015. № 9.*

[2] *27 мая 2014 года был принят № 136-ФЗ, ставший сигналом для спешного принятия многочисленных региональных законов, направленных на обеспечение перераспределения указанных полномочий.*

[3] *Часть 1 статьи 132 Конституции РФ: «**Органы местного самоуправления самостоятельно** управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также **решают** иные **вопросы местного значения**».*

[4] *Посредством № 136-ФЗ закреплена норма следующего содержания: «Законами субъекта Российской Федерации может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации».*

[5] *Доказательство ошибочности этого положения предъявлено ниже.*

тически становятся полномочиями «государственными»[1].

Во-первых, существует два самостоятельных института: институт определения полномочий и институт перераспределения полномочий. Второй институт не может упразднить первый, и наоборот. Это значит, что факт принятия № 136-ФЗ не упраздняет норм № 131-ФЗ[2] относительно определения полномочий (вопросов ведения) ОМС — полномочий, которые лишь в силу принятия № 136-ФЗ и принятия на его основе региональных законов не могут перестать быть муниципальными и, соответственно, не могут быть автоматически превращены в государственные полномочия.

Во-вторых, номинальное превращение муниципальных полномочий в полномочия государственные предполагает направление соответствующих средств на выполнение возвращаемых как бы государственных полномочий. Однако такое направление средств, будучи номинально необходимым, вполне подпадает под определение «нецелевого расходования бюджетных средств» в силу неопровержимых доказательств того, что и фактически и формально-юридически никакой передачи «государственных» полномочий и не состоялось и не могло состояться. При этом как бы оправданием возвращения «государственных» полномочий без перенаправления соответствующих средств органам местного самоуправления служит тот аргумент, что их выполнение якобы не требует выделения бюджетных средств. Однако это совсем не так, что будет доказано ниже на конкретном логическом примере.

Неправомерность разделения на две автономные части неделимых полномочий по подготовке-утверждению документов территориального планирования

Эта ошибка состоит в разделении того, что разделению не подлежит и не поддаётся, — в разделении неделимого полномочия по подготовке-утверждению одного и того же документа на два самостоятельных полномочия: полномочия по подготовке проекта документа субъектом управления одного уровня власти и полномочия по утверждению этого же документа уже другим субъектом управления другого уровня власти[3].

Наиболее наглядно являет себя ошибка разделения того, что разделению не подлежит и не поддаётся, в двух случаях — применительно к подготовке-утверждению документов градостроительного проектирования и применительно к подготовке аукционов на право развития застроенных территорий и подписанию соответствующих договоров[1].

О подготовке-утверждении документов градостроительного проектирования — на примере ситуации в Московской области. Здесь полномочия по принятию решений о подготовке и, соответственно, по обеспечению подготовки ГП и ПЗЗ переданы правительству Московской области, а полномочия по утверждению указанных документов сохранены за ОМС. Разрыв полномочий гипотетически может означать одно из двух: либо наличие у утверждающего органа местного самоуправления права вето — права не утвердить проект документа и направить его на доработку в правительство Московской области, либо отсутствие у утверждающего органа местного самоуправления права вето, то есть наличие безапелляционной обязанности утвердить «без права понуждать исправлять ошибки» в подготовленном правительством Московской области проекте документа.

Второй вариант невозможен, поскольку в этом случае полномочие утверждать отождествляется с полномочием «утверждать не глядя» — с фактическим упразднением полномочия утверждать при его номинальном сохранении в виде словесного обозначения в региональном законе, то есть в виде профанации. Остаётся только первый вариант, при котором неизбежно возникновение конфликтов между «вышестоящим» органом — разработчиком проекта документа и «нижестоящим» органом местного самоуправления, «принуждённым утверждать» не им подготовленный проект документа.

Но тогда потребуется введение особых, не предусмотренных законодательством правовых механизмов разрешения «необязательных конфликтов». Региональные законы не закрепляют правовые механизмы разрешения такого рода конфликтов, зато создают возможности для их необязательного возникновения. Фактически наблюдается силовое давление «вышестоящих» органов власти на «нижестоящие», что является прямым нарушением конституционного принципа самостоятельности ОМС.

Неправомерность базового положения № 136-ФЗ о мнимой возможности «априорного» разделения полномочий на те, которые можно, и те, которые нельзя без согласия органов местного самоуправления перераспределить в пользу субъектов РФ

В результате перераспределения полномочий возникает ещё одно противоречие. В соответствии с частью 2 статьи 59 ГрК РФ в случае утверждения не соответствующих требованиям технических регламентов документов территориального планирования, градостроительного зонирования обеспеченная бюджетом ответственность лежит на органе, утвердившем такой документ, — на органе местного самоуправления. Противоречие заключается в том, что в указанной ситуации ОМС отвечает своими бюджетными средствами за документы, кото-

[1] *Так, в Московской области, согласно Закону от 24 июля 2014 года № 106 «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Московской области и органами государственной власти Московской области», правительство Московской области или уполномоченные им центральные исполнительные органы государственной власти Московской области с 1 января 2015 года осуществляют значительную часть полномочий ОМС в сфере градостроительных и земельных отношений, именуя их не полномочиями ОМС, а «государственными полномочиями». Согласно другому Закону от 24 июля 2014 года № 107 «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Московской области отдельными государственными полномочиями Московской области» часть перераспределенных в пользу органов государственной власти Московской области полномочий возвращается в компетенцию муниципальных районов и городских округов, но уже в статусе не собственно полномочий ОМС, а «государственных» полномочий.*

[2] *Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».*

[3] *На практическую возможность, но недопустимость с позиции права такой ошибки указывалось задолго до её «материализации» в новейших законах: «…полномочия в сфере территориального планирования не могут быть ограничены только подготовкой, а с неизбежностью одновременно предполагают и утверждение соответствующих документов. Наличие полномочия у субъекта публичной власти есть неизбежная, обязательная и неразрывная связка — "подготавливать-утверждать"» (см. вопрос 7.2. в кн.: Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. Комментарий...).*

[1] *Мы не будем рассматривать здесь ситуацию с договорами в случаях развития застроенных территорий, поскольку это выходит за тематические пределы данной книги. Заинтересованных читателей отсылаем к вопросу 55 в «Библиотеке ответов на вопросы о градостроительной деятельности» (http://www.urban-economics.ru/sites/default/files/4133_import.pdf).*

рые создавались другими субъектами — органами власти Московской области. Иными словами, ОМС как бы по закону понуждаются с использованием своих бюджетных средств компенсировать не свои ошибки, но ошибки, допущенные «вышестоящим» субъектом власти.

Но и это ещё не всё. Описанная ситуация приводит нас «из конца в начало» — с точки зрения последствий применения норм регионального закона понуждает обратиться к исходным постулатам № 136-ФЗ:

1) данный закон основан на предположении, что априори могут быть определены полномочия, которые заведомо не относятся, например, к сфере формирования, утверждения и исполнения местного бюджета;

2) на основе этого предположения установлен исчерпывающий перечень полномочий органов местного самоуправления, которые не могут быть перераспределены в пользу органов государственной власти субъектов РФ (часть 10 статьи 2 № 136-ФЗ);

3) в этом исчерпывающем перечне не содержится полномочий в области градостроительной деятельности, то есть предполагается, что они априори никак не могут относиться к сфере формирования, утверждения и исполнения местного бюджета. Однако представленный выше анализ показал, что такое предположение ошибочно, а его ошибочность неотвратимо распространяется и на базовый постулат № 136-ФЗ.

Из проведённого анализа можно сделать следующие выводы.

1. Неоспоримая очевидность вышеуказанных законодательных ошибок свидетельствует о том, что новеллы законодательства не имели целью его совершенствование.

2. Если законодательство деформируется столь кардинальным и очевидно противоречивым образом, то это должно делаться ради таких практических целей, которые как бы «выше» требования непротиворечивости законодательства, и теми субъектами законотворчества, которые не верят в принцип, согласно которому противоречивое законодательство неизбежно порождает деструктивную практику правоприменения.

Вывод относительно неверия в указанный принцип особенно убедительно подтверждается примерами законодательных инициатив в области градорегулирования[1].

ВОПРОС (2.1.3) О ПРОБЛЕМЕ ФИКСАЦИИ УЖЕ СУЩЕСТВУЮЩИХ ЮРИДИЧЕСКИХ ФАКТОВ В ВИДЕ ГРАНИЦ ПЕРЕД НАЧАЛОМ ДЕЙСТВИЙ ПО ТЕРРИТОРИАЛЬНОМУ ПЛАНИРОВАНИЮ

В подразделе 2.1.5 дано развёрнутое содержательное определение понятия «территориальное планирование», согласно которому ТП — это подготовка и применение (в порядке реализации) документов территориального планирования для определения:

1) мест планируемого размещения объектов;

2) балансов между объёмами планируемой застройки и возможностями планируемой инфраструктуры;

[1] *См. например, ответы на вопросы 2.2.3.3, 2.3.6.*

3) содержательных и правовых оснований, используемых при подготовке последующих документов градостроительного проектирования — правил землепользования и застройки, документации по планировке территории.

Это определение содержит в себе двуединство — неразрывное сочетание технологических аспектов градостроительного проектирования (основанных на неупразднимых закономерностях градостроительного проектирования) и правовых аспектов. Представляется полезным, на время мысленно отложив в сторону технологические аспекты, попытаться дать юридическое определение ТП.

Территориальное планирование — это на основе и с учётом существующих юридических и иных фактов создание новых юридических фактов в виде новых границ и юридически значимых следствий, проистекающих из возникновения новых границ, где следствия — это виды последующих действий, обязательств, гарантий для различных лиц, а также «наполнение» характеристиками, параметрами территорий в установленных границах, а также за пределами установленных границ — в случаях возникновения согласно законодательству границ зон с особыми условиями использования территорий.

Такое определение заставляет нас с другой стороны посмотреть на проблему границ. Дело в том, что территориальное планирование обязано создавать новые юридические факты, но формально не обязано «создавать» уже существующие факты — существующие на момент начала действий по территориальному планированию.

Здесь возникает проблема. Её бы не было, если бы существующие факты относительно границ в юридически значимом виде были бы исходно в наличии — в сводном виде представлены в неком документе, своде документов соответствующей информационной системы открытого доступа. Для Российской Федерации такой информационной системой является Единый государственный реестр недвижимости[1].

Здесь мы подошли к необходимости рассмотреть связь ЕГРН с институтом ТП. В рамках этой темы обнаруживаются четыре значимых вопроса:

1) о видах существующих границ, подлежащих фиксации перед началом действий по территориальному планированию;

2) проблеме фиксации перед началом действий по территориальному планированию уже существующих юридических фактов в виде границ категорий земель;

3) проблеме фиксации перед началом действий по территориальному планированию уже существующих юридических фактов в виде границ зон с особыми условиями использования территорий;

4) различных подходах к понуждению различных органов власти (органов государственной власти и органов местного самоуправления) фиксировать к определённому сроку существующие юридические факты в виде

[1] *См. № 218-ФЗ.*

границ перед началом действий по подготовке документов территориального планирования и их изменению.

ВОПРОС (2.1.3.1) О ВИДАХ СУЩЕСТВУЮЩИХ ГРАНИЦ, ПОДЛЕЖАЩИХ ФИКСАЦИИ ПЕРЕД НАЧАЛОМ ДЕЙСТВИЙ ПО ТЕРРИТОРИАЛЬНОМУ ПЛАНИРОВАНИЮ

Как быть в ситуации, когда одновременно, во-первых, не обеспечено наличие юридически значимых фактов в виде границ или обеспечено частично и, во-вторых, действия по ТП формально не обязаны да и не могут обеспечить указанное наличие — восполнить отсутствующие юридические факты о существующем положении? В отсутствие таких фактов действия по ТП даже и начаться не могут (если относиться к этим действиям ответственно). Как системно, с позиции применения принципа максимизации законным образом разрешить эту коллизию?

Надо разбираться. Будем ставить вопросы и конструировать на них ответы, опираясь на нормы законодательства и принципы максимизации системы ТП.

Вопрос 1: что означает факт наличия в документах ЕГРН, иных законодательством определённых документах юридически значимой информации о существующих границах, необходимой и достаточной для начала работ по ТП?

Такой факт имеет место, когда одновременно:

- юридически значимая информация о существующих границах представлена в документах ЕГРН с отображением координат границ (кроме случаев, когда допускается иной способ отображения границ), то есть устранены неопределённость, наложения, иные противоречия между границами различных территорий; в иных законодательством определённых документах;
- юридически значимая информация о существующих границах в документах ЕГРН и иных законодательством определённых документах представлена в полном составе, который определяется ГрК РФ сообразно требованиям к ДТП в части недопущения неверного отображения существующих границ, противоречий между существующими границами и предложениями по их изменению.

Вопрос 2: что такое полный состав содержащейся в документах ЕГРН и иных документах юридически значимой информации о существующих границах, необходимой и достаточной для начала действий по ТП?

Применительно к документам ЕГРН это юридически значимая информация о следующих видах существующих границ:

- границы административные;
- границы категорий земель — земель лесного фонда; земель сельскохозяйственного назначения, а также границы сельскохозяйственных угодий; границы категорий земель, называемых «землями населённых пунктов»; границы иных категорий земель;
- границы особо охраняемых природных территорий различного значения;
- границы территорий общего пользования (земельных участков в составе территорий общего пользования), земельные участки в составе которых не подлежат приватизации[1], то есть, например, не могут быть предоставлены для строительства многоквартирных домов, иных видов строительства. Это парки, набережные, иные подобные территории, площади, улицы;
- границы линейных и нелинейных объектов различного значения, в том числе дороги, железнодорожные линии, магистральные трубопроводы, порты, аэродромы и т.д.

Применительно к иным документам — границы зон с особыми условиями использования территорий:

- границы, определяемые проектами зон охраны объектов культурного наследия, иными документами в отношении этих объектов;
- границы, определяемые документами в отношении приаэродромных территорий;
- границы, определяемые согласно законодательству о техническом регулировании, — границы санитарно-защитных зон, границы зон охраны, границы иных подобных зон, определяемые как расстояния от соответствующих объектов, вокруг которых требуется установление таких зон.

Вопрос 3: почему отсутствие в составе вышеприведённого перечня какого-либо вида юридически значимых границ, отдельных границ не позволяет начать действия по ТП?

Очевидно, что формального запрета на начало таких действий нет и быть не может. Но в указанном случае началом будут совсем не действия по ТП, но действия по доделыванию того, что до сих пор не сделали уполномоченные органы публичной власти и законодатели, которые требованиями закона не понудили такие действия совершить.

Почему это не будут действия по территориальному планированию?

Во-первых, следует обратить внимание на то, что установление всех видов границ (кроме некоторых границ в составе границ линейных и нелинейных объектов) в указанном перечне является обязанностью публичной власти[2].

Во-вторых, в ситуации, когда необходимо представить на утверждение проект ДТП, при наличии «недоделок» со стороны публичной власти в отношении установления юридически значимых границ приходится эти «недоделки» в экстренном порядке доделывать. Такая экстренная работа, которая не является собственно территориальным планированием, но встроена в работы по ТП, обречена производить не столько юридически значимые границы, сколько квазигранцы по принципу «лучше что-то, чем ничего». В итоге номинальное наличие квазигранц становится основанием и оправданием возникновения

[1] *Пункт 12 статьи 85 ЗК РФ: «Земельные участки общего пользования, занятые площадями, улицами, проездами, автомобильными дорогами, набережными, скверами, бульварами, водными объектами, пляжами и другими объектами, могут включаться в состав различных территориальных зон и* ***не подлежат приватизации****».*

[2] *На это можно было бы возразить, что в представленном списке отсутствуют границы частных земельных участков. Отвечаем с позиции максимизации и рационализма. Во-первых, мы ведём речь о минимально необходимом и достаточном, что не исключает возможности и даже желательности получения дополнительной информации (лишней информации не бывает, если только она не сбивает с толку и является информацией, а не информационным шумом). Во-вторых, такое разграничение (между минимально необходимым и достаточным и тем, что приобретается как информация сверх того) необходимо вводить для фиксации прямых обязательств публичной власти. В-третьих, информация о границах частных земельных участков в большей степени (по сравнению с ДТП) важна и необходима для подготовки ПЗЗ, посредством которых определяется правовой режим использования именно частных земельных участков.*

и предъявления на утверждение проекта ДТП. Проект утверждается, а затем вскрываются противоречия, неопределённости, конфликты при использовании такого документа с квазиграницами, который в результате и сам становится квазидокументом. Далее возникает потребность срочно скорректировать документ в той же самой ситуации отсутствия юридически значимых границ — в ситуации перманентных «недоделок» со стороны уполномоченных органов публичной власти. Начинается новый цикл работ по подготовке очередного варианта нового квазидокумента. Вот почему, в частности, столь «модными» являются чрезмерно частые и не слишком эффективные «корректировки» генеральных планов[1].

В-третьих, надо ответить на вопрос, по каким причинам возникают «недоделки» со стороны уполномоченных органов публичной власти. Чтобы отвечать аргументированно, предлагается сначала проанализировать табл. 2П6 с указанием видов границ, фиксация которых как юридически состоявшихся фактов необходима для начала работ по подготовке генерального плана, а затем рассмотреть проблему более подробно на примере фиксации юридических фактов в виде границ категорий земель (вопрос 2.1.3.2) и на примере фиксации юридических фактов в виде границ зон с особыми условиями использования территорий (вопрос 2.1.3.3).

Выводы как результаты анализа табл. 2П6.

1. В отношении юридически значимых границ всё минимально необходимое для начала действий по ТП определяется исключительно решениями публичной власти.

2. Действующее законодательство устроено так, что в недавнем прошлом транслировалась, ныне транслируется и далее в неопределённо далёкое будущее будет транслироваться ситуация предопределённого отсутствия всего минимально необходимого для начала действий по ТП в отношении юридически значимых границ — ситуация, характеризуемая «смесью» из юридически значимых границ, внесённых в ЕГРН, юридически значимых границ, не внесённых в ЕГРН, и фактов наличия недокументированных границ.

3. Фактическое законодательное утверждение непрерываемого существования второго и третьего компонентов указанной «смеси» ныне и в неопределённо далёком будущем служит основой для поддержания правовой неопределённости документов ТП в соответствующей части.

Источником этой перманентной неопределённости является ошибочно воспринимаемая в качестве незыблемой и универсальной истины норма части 1 статьи 69 № 218-ФЗ, согласно которой государственная регистрация прав в ЕГРН, связанная также с фиксацией границ, проводится по желанию любых правообладателей, будь то частные лица либо публичная власть. Однако если подвергнуть беспристрастному логическому и теоретическому анализу этот принцип на предмет оценки его возможности быть универсальным, то выяснится очевидное — например, что:

1) неправомерно априори отождествлять желания частных лиц и публичной власти;

[1] *См. ответ на вопрос 2.2.4.5.*

2) «желания» публичной власти должны быть обусловлены её обязанностью обеспечивать правовые условия для изъявления правовых желаний частных лиц — граждан;

3) такая обусловленность неизбежно и закономерно упраздняет ошибочную универсальность рассматриваемого принципа применительно к публичной власти[1].

4. Ошибочность указанного принципа в части придания ему универсального значения (ошибочность, доказываемая со стороны как теории, так и практики) должна быть исправлена — в законодательство должно быть внесено важное уточнение, согласно которому в соответствующих случаях для органов публичной власти устанавливаются: 1) обязанность в пределах некоторого ограниченного срока обеспечить внесение в ЕГРН существующих юридически значимых границ, минимально необходимых для начала действий по ТП[2]; 2) последствия, в том числе в виде административных санкций за неисполнение указанных обязанностей в установленные сроки.

5. Решение проблемы установления существующих юридически значимых границ важно не только для самих документов территориального планирования, включая генеральные планы, но и для подготавливаемых на основе ГП правил землепользования и застройки, в том числе по той причине, что правовой режим в виде градостроительных регламентов не устанавливается применительно к определённым категориям земель, а чтобы на местности определить, к каким конкретно территориям градостроительные регламенты устанавливаются, надо знать существующие границы категорий земель — лесного фонда, сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения и проч.

Это значит, что наличие в ГП существующих юридически значимых границ (которые воспроизводились бы из ЕГРН) в значительной части предопределяет качество ПЗЗ и, соответственно, качество и надёжность системы градорегулирования на местном уровне.

6. В № 218-ФЗ правомерно утверждён исчерпывающий перечень оснований для внесения границ в ЕГРН. Однако этот рациональный подход не всегда доводится до необходимой степени чёткости. Один из примеров — ситуация в отношении озеленённых территорий общего пользования (ТОП) в виде парков, набережных. Формально основанием для внесения соответствующих границ являются утверждённые проекты межевания. Границами ТОП являются красные линии, утверждаемые проектами планировки территории (не проектами

[1] *Одним из подтверждений данного доказательства, а также его неустранимых последствий является норма части 2 статьи 7 Федерального закона от 31 декабря 2017 года № 507-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее: № 507-ФЗ) — **норма, которая формально и по существу противоречит части 1 статьи 69 № 218-ФЗ** и согласно которой внесение сведений о существующих границах в ЕГРН производится по желанию правообладателей, то есть без их понуждения законом в отношении сроков, включая наличие либо отсутствие «желания» у публичной власти: «Органами государственной власти и органами местного самоуправления, осуществившими подготовку и утверждение документов территориального планирования и правил землепользования и застройки… **должны быть подготовлены сведения о границах населенных пунктов, о границах территориальных зон… до 1 июня 2020 года…».** См. также ответ на вопрос 2.1.3.4.*

[2] *Введение в законодательство такой обязанности ныне блокируется, в частности, по причине сдерживания перехода от системы категорий земель к системе территориального зонирования, см.: http://www.urbaneconomics.ru/sites/default/files/61_faq_trutnev.pdf.*

межевания). В силу первого и второго возникает неопределённость в части ответа на вопрос, фиксируются ли в ЕГРН красные линии как границы, защищающие озеленённые ТОП от застройки (поскольку согласно пункту 2 статьи 85 ЗК РФ такие территории не подлежат приватизации). Такая неопределённость не блокирует деструктивные проявления процессов строительства, не способствует оптимизации системы градорегулирования.

7. В ГрК РФ используются два вида формулировок: «границы территорий, зон...», «зоны, территории...». Это свидетельствует о неопределённости действующих норм законодательного регулирования — об отсутствии однозначного требования об отображении не размытых образований, но именно границ, при наличии которых у публичной власти только и могут возникать основания для обязательств и гарантий, того, что определяет ответственное и качественное территориальное планирование.

После того как мы познакомились с общими положениями о фиксации существующих юридически значимых границ в документах ТП, можно переходить к более детальному рассмотрению отдельных примеров.

ВОПРОС (2.1.3.2) О ПРОБЛЕМЕ ФИКСАЦИИ ПЕРЕД НАЧАЛОМ ДЕЙСТВИЙ ПО ТЕРРИТОРИАЛЬНОМУ ПЛАНИРОВАНИЮ УЖЕ СУЩЕСТВУЮЩИХ ЮРИДИЧЕСКИХ ФАКТОВ В ВИДЕ ГРАНИЦ КАТЕГОРИЙ ЗЕМЕЛЬ[1]

Выше доказано, что принцип максимизации первоначально определяет тот фундамент минимально необходимого, но незыблемого, на котором будет выстраиваться институт территориального планирования путём приращения и развёртывания новых положений как следствий предшествующих. Если же нет такого фундамента, то и здание не устоит — сначала перед объективным анализом ложных принципов устройства законодательства, а затем перед практикой, обречённой быть неэффективной и даже деструктивной по причине ошибок в законодательстве.

Рассмотрим указанную ситуацию на примере разных способов отображения в ДТП существующих границ земель лесного фонда и земель сельскохозяйственного назначения. Для этого сопоставим в табл. 2П7 два подхода: нацеливающий на установление фундамента минимально необходимого и отвергающий необходимость такого фундамента. Но сначала обратимся к логике.

Понуждение законом уполномоченных органов заблаговременно фиксировать существующие границы различных категорий земель в ЕГРН создаёт такую ситуацию, когда все границы известны и публично предъявлены до начала действий по ТП либо по внесению изменений в такие документы. Факт наличия существующих границ в силу логики неотвратимо порождает обязанности соответствующих уполномоченных органов обеспечивать соблюдение границ, в том числе путём согласования предъявляемых в проектах ДТП намерений эти границы изменять, а также согласования намерений, реализация которых может негативно воздействовать на состояние земель в соответствующих границах. В этом отношении всё предельно просто: есть границы — есть обязанность обеспечивать их соблюдение. И наоборот: нет границ — нет обязанности обеспечивать их соблюдение. Согласно этой простой логике, например, факт отсутствия согласования проектов ДПТ в части намерений по изменению границ категорий земель является индикатором отсутствия полного набора существующих границ соответствующей категории земель и намерения обеспечить такое отсутствие на долгие годы вперёд посредством специально подобранных формулировок закона.

Теперь обратимся к табл. 2П7. Зафиксированные в ней аналитические данные подтвердили представленный выше упреждающий вывод о том, что существует связь между двумя положениями — отказом законодателя понуждать уполномоченные органы, публичную власть фиксировать существующие юридически значимые границы категорий земель к некоторому предельному сроку и фактическим отсутствием согласований (при их номинальном наличии) либо наличием усечённых-имитационных согласований проектов ДТП уполномоченными органами, ответственными за соблюдение границ соответствующих категорий земель. При этом первое положение порождает второе, а второе существует как безошибочный индикатор первого.

Подтверждением сказанного является закономерное (неизбежное — при определённых обстоятельствах), законом установленное отсутствие необходимости согласования схем территориального планирования (СТП) субъектов РФ Российской Федерацией в отношении земель лесного фонда. Эта закономерность-неизбежность возникает следующим образом:

1) в завершённом виде отсутствуют, не представлены существующие юридически значимые границы земель лесного фонда;

2) отсутствуют юридически значимые границы зон планируемого размещения объектов регионального значения, которые могли бы при определённых обстоятельствах и ограничениях размещаться в пределах земель лесного фонда;

3) отсутствие первого и второго «создаёт» отсутствие правовых оснований для юридически корректного согласования проектов СТП в указанной части, то есть упразднение посредством № 41-ФЗ из ГрК РФ такого согласования является неизбежным закономерным следствием развёртывания исходных ошибочных оснований, явленных пунктами 1 и 2.

Отсутствие указанного согласования — это узаконение произвола, логика развёртывания которого неизбежно явит в практике правоприменения следующее:

1) практически любое намерение любых лиц в отношении земель лесного фонда формально не может не соответствовать утверждённой СТП (поскольку и зафиксированные и не зафиксированные в этой схеме намерения не подлежат согласованию, а если это так, то любые намерения априори как бы по закону признаются легитимными);

2) будучи легитимными, любые намерения могут реализовываться посредством закрытых процедур перевода земель из одной категории в другую, притом что формальные основания для отказа в виде несоответствия намерений документам территориального планирования будут отсутствовать;

[1] *См. также вопрос 1.5.1.2.*

3) решения относительно реализации любых намерений любых лиц[1] будут принимать уполномоченные органы, не стеснённые формальными рамками недопущения несоответствия документам территориального планирования.

Такова логика саморазвёртывания деструкции из ложных исходных посылок, принятых действующим законодательством.

Посредством анализа табл. 2П7 обнаружено, что в законодательной практике (прошлой и текущей) имеются две схемы действий по согласованию, в частности, генеральных планов в отношении изменения границ категорий земель.

Схема А (действовала до введения в действие № 41-ФЗ):

1) на этапе подготовки проекта ГП новые земельные участки специально не образуются, но предлагается изменение границ категорий земель в потребности, отвечающей перспективному развитию территории;

2) проект ГП согласуется в части изменения границ категории земель;

3) новые земельные участки образуются в соответствии с согласованным и утверждённым ГП, который каждый раз при возникновении «мелких нужд» изменять не надо и который «ведёт за собой» развитие территории.

Схема Б (действует после введения в действие № 41-ФЗ):

1) уже на этапе подготовки ГП должны быть специально образованы новые земельные участки в потребности, существенно меньшей, чем нужно для развития территории, поскольку чем больше образуется земельных участков, тем больше затрат «сейчас», когда нет достаточных средств;

2) проект ГП согласуется в части изменения границ категории земель по границам специально образованных земельных участков;

3) после утверждения ГП неизбежно будет возникать потребность в новых земельных участках (которые не были специально образованы на этапе подготовки ГП, несмотря на потребность в них), то есть неизбежно будет возникать потребность в изменении ГП и неизбежно будут возникать связанные с этим риски. В этой ситуации ГП перестаёт быть документом, который «ведёт за собой» развитие территории[2].

Кроме того, применительно к схеме Б имеет место следующая ситуация. Федеральный закон от 21 декабря 2004 года № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» определяет, что одним из оснований для отказа в переводе является несоответствие ходатайства документам территориального планирования[3], что правильно. Однако, по причинам отсутствия в ГП юридически значимых границ (упразднённых вместе с упразднением зон планируемого размещения объектов[4], а также отсутствующих ввиду отсутствия требования закона об установлении к некоторому предельному сроку границ категорий земель для фиксации в ЕГРН), определить

[1] *На эти решения будет влиять и то, что согласно неправомерной законодательной практике объектами регионального значения могут признаваться практически любые виды объектов. См. об этом ответы на вопросы 1.1.3 и 1.5.5.*

[2] *См. ответ на вопрос 2.4.5.*

[3] *Статья 4 № 172-ФЗ: «Перевод земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую не допускается в случае… 3) установления несоответствия испрашиваемого целевого назначения земель или земельных участков **утвержденным документам территориального планирования** и документации по планировке территории, землеустроительной документации».*

[4] *См. ответ на вопрос 2.1.1.2.*

несоответствие какого либо ходатайства ДТП невозможно юридически корректным образом. Поэтому в ситуации искусственно созданной «тотальной неопределённости» уполномоченные органы будут обречены действовать по своему усмотрению, в том числе с выгодой для себя. То есть получается, что неизбежность коррупционных проявлений заложена в самом законодательстве.

Через призму искусственно созданной проблемы, состоящей в обеспеченном немаксимальными формулировками закона отказе от предъявления в завершённом виде существующих юридически значимых границ категорий земель[1], выяснились ключевые характеристики ситуации, относящиеся к более широкому контексту системы градорегулирования:

1) существующие границы соответствующих категорий земель (земель лесного фонда, земель сельскохозяйственного назначения и в их составе сельскохозяйственных угодий) в окончательном виде не предъявляются и не будут предъявлены, поскольку эта задача ошибочно либо намеренно не ставится законом для выполнения в некоторые небесконечные сроки;

2) ввиду неустранимости первого положения (без кардинального изменения законодательства) территориальное планирование исходно «заражается вирусом неопределённости»;

3) ввиду первого и второго положений генеральные планы не могут стать надёжным основанием для подготовки ПЗЗ в части фиксации юридически значимых границ — тех, в которых будут действовать градостроительные регламенты и определять основу правового режима использования земельных участков;

4) ввиду первого, второго и третьего положений блокируется процесс упразднения дублирования — блокируется законодательный переход от системы категорий земель к системе территориального (градостроительного) зонирования, реализуемой посредством ПЗЗ[2];

5) ввиду совокупности указанных положений в градорегулировании сохраняется атавизм нерыночной экономики — институт перевода земель из одной категории в другую как проявление непрозрачной, порождающей коррупционные проявления системы ручного управления.

ВОПРОС (2.1.3.3) О ПРОБЛЕМЕ ФИКСАЦИИ ПЕРЕД НАЧАЛОМ ДЕЙСТВИЙ ПО ТЕРРИТОРИАЛЬНОМУ ПЛАНИРОВАНИЮ УЖЕ СУЩЕСТВУЮЩИХ ЮРИДИЧЕСКИХ ФАКТОВ В ВИДЕ ГРАНИЦ ЗОН С ОСОБЫМИ УСЛОВИЯМИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ТЕРРИТОРИЙ[3]

Основные виды существующих юридически значимых границ[4], которые необходимо фиксировать для того, чтобы начать ответственно планировать развитие территорий, можно разделить на три группы: 1) существующие границы линейных и нелинейных объектов различного значения; 2) существующие границы земель — земель лесного фонда, земель сельскохозяйственного назначения и проч.; 3) существующие границы зон с особыми условиями использования территорий.

[1] *См. ответ на вопрос 1.3.1, а также часть 1 статьи 69 № 218-ФЗ.*

[2] *См.: http://www.urbaneconomics.ru/sites/default/files/61_faq_trutnev.pdf.*

[3] *См. также вопрос 5.2.2.1.*

[4] *См. табл. 2П6.*

Две первые группы мы рассмотрели[1], осталось рассмотреть третью. И начнем мы с указания на способы установления границ. Имеются две подгруппы зон с особыми условиями использования территорий, границы которых устанавливаются посредством проектов (проекты зон охраны объектов культурного наследия, проекты приаэродромных территорий) и посредством предустановленных (заранее установленных) размеров и проектов. Вторую подгруппу образуют санитарно-защитные зоны и подобные им. Поскольку первая подгруппа уже нами изучена как со стороны фиксации фактов, так и со стороны совершенствования законодательного регулирования[2], то перейдём к рассмотрению СЗЗ (см. приложение на стр. 681).

С самого начала бросается в глаза очевидная коллизия. С одной стороны, юридически значимой граница СЗЗ может стать только тогда, когда состоится решение уполномоченного органа об утверждении проекта СЗЗ[3], и такой проект может быть подготовлен только применительно к единичному конкретному объекту. С другой стороны, действия по ТП осуществляются до того, как будут подготовлены многочисленные проекты СЗЗ (притом что законом не установлены предельные сроки для подготовки таких проектов, равно как не установлены и последствия их отсутствия). Действия по ТП не могут ждать, их приходится начинать в ситуации предопределённого законодательством отсутствия юридически значимых границ СЗЗ, а если таких границ исходно нет, то нет и существенной части оснований для территориального планирования, которое в результате обесценивается в правовом отношении.

Как быть? Чтобы ответить на этот вопрос, надо проанализировать сложившуюся ситуацию.

1. Регламентирование отношений, связанных с установлением СЗЗ, осуществляется двумя основными актами (см. приложение на стр. 681): Постановлением главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 25 сентября 2007 года № 74 (в редакции от 25 апреля 2014 года) «О введении в действие новой редакции санитарно-эпидемиологических правил и нормативов СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов» (далее — СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03) и № 218-ФЗ. Рассмотрим оба этих акта.

2. В отношении СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 необходимо выделить следующие положения.

Область действия: 1) территориальное планирование как планирование размещения соответствующих объектов; 2) эксплуатация существующих объектов, требующих установления вокруг себя СЗЗ[1].

Способы регулирования: 1) посредством определения размеров СЗЗ и рекомендуемых минимальных разрывов, устанавливаемых в соответствии с главой VII и приложениями 1–6 к СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03; 2) посредством проектов ориентировочных размеров СЗЗ[2].

Наличие/отсутствие предельных сроков для установления СЗЗ и последствий установления и неустановления СЗЗ:

1) не установлены предельные сроки для фиксации юридически значимых границ СЗЗ[3];

2) номинально определены последствия установления СЗЗ в виде, например, мероприятий по отселению жителей, организуемых должностными лицами соответствующих промышленных объектов — в случае необходимости[4]. Однако такое определение не в федеральном законе, но в ведомственном акте вида СанПиН не может иметь правовой силы;

3) определены последствия установления СЗЗ в статье 57 ЗК РФ[5], однако нормы этой статьи никак не увязаны с положениями СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03.

Определение особенностей проектирования СЗЗ. Согласно СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03, проектирование СЗЗ «осуществляется на всех этапах разработки градостроительной документации»[6]. В правовом и содержательном отношении эта норма ущербна, поскольку каждый последующий этап разработки упраздняет результаты предшествующего этапа, то есть упраздняется правовая определённость градостроительных регламентов использования сопряжённых объектов недвижимости. Указанная норма должна быть переработана в том смысле, что правообладатели производственной недвижимости могут вносить изменения в ранее утверждённые проекты СЗЗ по мере совершенствования технологии производств (см. ниже).

Правовой статус СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03. Ныне этот акт действует в системе законодательства о санитарно-эпидемиологическом благо-

[1] См. ответы на вопросы 2.1.1, 2.1.3.2, а также далее ответ на вопрос 2.1.3.4.

[2] См. ответ на вопрос 1.3.5. Здесь ограничимся лишь указанием на то, что проблема отсутствия адресованных уполномоченным органам требований о заблаговременном установлении уже существующих границ категорий земель аналогична той проблеме, которая наблюдается и в отношении проектов зон охраны объектов культурного наследия, проектов приаэродромных территорий. То есть мы имеем дело с проблемой универсальной, имеющей системный характер. Действующий в течение многих лет фактический отказ от завершения установления юридически значимых границ в отношении таких категорий земель, как земли лесного фонда, земли сельскохозяйственного назначения, а также границ сельскохозяйственных угодий блокирует совершенствование законодательства и практики землепользования и застройки — блокирует переход от неэффективной системы категоризации земель к системе градостроительного (территориального) зонирования. См.: Библиотека ответов на вопросы о градостроительной деятельности (http://www.urbaneconomics.ru/sites/default/files/61_faq_trutnev.pdf) [Вопрос 61 «О переходе от категорий земель к территориальному зонированию»].

[3] См. ответ на вопрос 2.1.3.2, а также часть 1 статьи 69 № 218-ФЗ.

*[1] См. пункт 1.2 СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03: «Требования настоящих санитарных правил распространяются на **размещение**, проектирование, строительство и эксплуатацию вновь строящихся, реконструируемых промышленных объектов и производств… являющихся источниками воздействия на среду обитания и здоровье человека». Следует обратить внимание на наличие ошибочной формулировки: «эксплуатация вновь строящихся объектов» не может состояться до тех пор, пока строящиеся объекты не превратятся в построенные объекты. Значит, фактически речь идёт об эксплуатации существующих объектов.*

*[2] См. пункт 2.1 СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03: «**Размер санитарно-защитной зоны** и рекомендуемые минимальные разрывы устанавливаются в соответствии с главой VII и приложениями 1–6 к настоящим санитарным правилам. Для объектов, являющихся источниками воздействия на среду обитания, для которых настоящими санитарными правилами не установлены размеры санитарно-защитной зоны и рекомендуемые разрывы, а также для объектов I–III классов опасности разрабатывается **проект ориентировочного размера санитарно-защитной зоны**».*

[3] Акт в виде СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 неправомочен такие сроки устанавливать, но и федеральные законы, включая № 218-ФЗ, такие сроки не устанавливают.

[4] См. пункт 3.2 СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03.

*[5] Пункт 3 статьи 57 ЗК РФ: «Возмещение убытков осуществляется за счет соответствующих бюджетов или лицами, в пользу которых ограничиваются права на земельные участки, а также лицами, деятельность которых вызвала **необходимость установления охранных, санитарно-защитных зон** и влечет за собой ограничение прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков или ухудшение качества земель».*

*[6] Пункт 3.1 СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03: «Проектирование санитарно-защитных зон осуществляется **на всех этапах разработки градостроительной документации, проектов строительства, реконструкции и эксплуатации** отдельного промышленного объекта и производства и/или группы промышленных объектов и производств».*

получении населения. Со стороны формальных требований законодательства о техническом регулировании[1], а также принципа максимизации (то есть оптимизации системы управления) такая принадлежность применительно к решению задач градостроительного регулирования является неверной. Соответствующими обоснованиями определена для предстоящего решения объективно существующая задача создания в рамках законодательства о техническом регулировании единого свода правил градостроительного проектирования, который инкорпорирует в себе всю совокупность требований, включая положения нынешнего СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03[2].

3. В отношении № 218-ФЗ необходимо выделить следующие положения.

Согласно части 1 статьи 32 № 218-ФЗ: «Органы государственной власти и органы местного самоуправления обязаны направлять в орган регистрации прав документы (содержащиеся в них сведения) для внесения сведений в Единый государственный реестр недвижимости ***в случае принятия ими решений (актов)***». Применительно к установлению юридически значимых границ СЗЗ это означает, что:

1) обозначенные в ДТП границы СЗЗ не имеют правовой силы и не будут ею обладать до тех пор, пока они не подтверждены, не откорректированы, не исправлены проектами ориентировочных размеров СЗЗ[3], утверждёнными уполномоченными органами. Поскольку федеральные законы ни на кого не налагают обязанности такие проекты подготовить и утвердить к некоторому конечному сроку, промежуток времени между утверждением документа территориального планирования и утверждением указанных проектов СЗЗ может быть сколь угодно долгим — даже «бесконечным»;

2) фактически посредством законодательства создана уникальная ситуация «правомерного игнорирования фактов», характеризуемая следующими положениями:

- существуют факты физические: производственные предприятия, распространяющие вокруг себя выбросы, вредные для здоровья населения; жилые здания, которые расположены в пределах физически существующих СЗЗ и в которых живут граждане, физически воспринимающие вредное воздействие на своё здоровье окружающих предприятий;
- существуют факты юридические, согласно которым не существуют в формально-юридическом смысле вышеуказанные физические факты (даже если они номинально отображены в ДТП, которые в этой части не являются юридически значимыми — не порождают правовых последствий), которые могут никогда не обрести статус фактов юридических. А когда нет фактов юридических, не возникает и последствий. В частности, жители указанных домов не имеют формальных оснований требовать компенсации за причинённый ущерб согласно статье 57 ЗК РФ.

Иными словами, в указанном отношении действующее законодательство устроено так, что позволяет игнорировать факты — то, что реально существует.

[1] *См. Федеральный закон от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ «О техническом регулировании» (далее — № 184-ФЗ).*
[2] *См. ответ на вопрос 3.2.4 в разделе 3 настоящей книги.*
[3] *См. пункт 2.1 СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03.*

4. Что делать? Необходимо следующим образом усовершенствовать законодательство, относящееся в том числе к регулированию вопросов градостроительства.

Следует сохранить два уровня определения размеров СЗЗ, но изменить правовой статус соответствующих документов.

Первый уровень: границы СЗЗ, определяемые в ДТП[1], должны стать юридически значимыми — должны порождать правовые последствия, а именно:

- должны вноситься в ЕГРН, при этом основанием для такого внесения должны стать решения об утверждении ДТП;
- границы СЗЗ, определённые ДТП и внесённые в ЕГРН, должны отображаться в ПЗЗ;
- факт расположения объекта в границах СЗЗ, определённых в ДТП, должен означать, что его вредное воздействие не должно распространяться за пределы границ СЗЗ. В противном случае применяются санкции в виде штрафов. Должна быть налажена система контроля за соблюдением указанного требования;
- в случае расположения в пределах СЗЗ объектов, которые не должны там располагаться (объекты жилого, социального назначения), применяются нормы статьи 57 ЗК РФ относительно компенсаций лицам, которым был причинён вред, и объектам, распространяющим вредное воздействие на расположенные в пределах СЗЗ жилые и социальные объекты, присваивается в ПЗЗ статус «несоответствующего использования»[2] (если не приняты юридически обязательные документы о переселении граждан, перебазировании объектов).

Второй уровень: правообладатели недвижимости, вокруг которой установлены посредством ДТП юридически значимые границы СЗЗ (внесённые в ЕГРН), имеют право подготавливать проекты СЗЗ, обосновывая необходимость уменьшения их площади ввиду совершенствования технологии. По утверждении таких проектов уменьшенные границы СЗЗ также вносятся в ЕГРН и становятся основанием для освобождения правообладателей недвижимости от предоставления компенсаций в отношении недвижимости, расположенной за пределами уменьшенной по площади СЗЗ.

Должно быть обеспечено функционирование системы экологического контроля за соблюдением требования о нераспространении вредных воздействий (сверх допущенных максимальных показателей) за пределы границ СЗЗ.

Должен быть создан в рамках законодательства о техническом регулировании единый свод правил градостроительного проектирования, инкорпорирующий в себе всю совокупность требований, включая положения нынешнего СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03[3].

В заключение подчеркнем, что необходимо совершенствовать немаксимальное ныне законодательство, допускающее деструктивные проявления и игнорирующее реально существующие правовые ошибки в установлении границ СЗЗ.

[1] *В соответствии с главой VII и приложениями 1–6 к СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03.*
[2] *См. ответ на вопрос 1.2.3.*
[3] *См. ответ на вопрос 3.2.4.*

ВОПРОС (2.1.3.4) О РАЗЛИЧНЫХ ПОДХОДАХ К ПОНУЖДЕНИЮ РАЗЛИЧНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ (ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ) ФИКСИРОВАТЬ К ОПРЕДЕЛЁННОМУ СРОКУ СУЩЕСТВУЮЩИЕ ЮРИДИЧЕСКИЕ ФАКТЫ В ВИДЕ ГРАНИЦ ПЕРЕД НАЧАЛОМ ДЕЙСТВИЙ ПО ПОДГОТОВКЕ ДОКУМЕНТОВ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ И ИХ ИЗМЕНЕНИЮ

Этому закономерно возникающему вопросу следует уделить особое внимание по причинам:

1) требования принципа максимизации — требования понуждать публичную власть фиксировать в некоторый ограниченный срок факты о границах в ЕГРН — о тех существующих границах, полномочиями по установлению которых обладает именно публичная власть[1];

2) доказанной ошибочности нормы закона, согласно которой неправомерно отождествляются права частных лиц и право публичной власти «по желанию» либо вносить, либо не вносить в ЕГРН сведения о существующих границах, полномочиями по установлению которых обладает именно власть[2];

3) появления новеллы законодательства о понуждении публичной власти к установленному сроку завершить внесение в ЕГРН сведений о границах, включая сведения о границах территориальных зон, зафиксированных в ПЗЗ, — о границах, которые в соответствующих случаях являются существующими границами, не изменявшимися посредством утверждения соответствующих документов[3].

Прежде чем приступить к разбору этого вопроса, предлагается принять к сведению следующее:

- ошибки в законодательстве случаются;
- ошибки в законодательстве не могут существовать бесконечно долго, оставаясь необнаруженными;
- факты обнаружения ошибок в законодательстве обычно становятся публичными, а после этого ошибки обычно исправляются[4];
- исправление ошибок законодательства происходит двумя способами — прямо и опосредованно;
- один из приёмов опосредованного исправления ошибок законодательства состоит в том, что исходная ошибка не предъявляется и не исправляется, но вводится новая норма, которая противоречит исходной норме и как бы её «исправляет, не исправляя».

Указанный способ опосредованного исправления ошибок законодательства относится к упомянутой новелле № 507-ФЗ, которая по существу и формально противоречит исходной норме части 1 статьи 69 № 218-ФЗ о мнимом праве публичной власти как бы всегда «по желанию» вносить или не вносить в ЕГРН сведения о существующих границах и посредством которой указанная исходная ошибка не исправляется и продолжает существовать как норма, якобы ни содержательно, ни формально не опровергнутая, являющаяся своего рода фундаментальным постулатом, который на самом деле содержательно никогда не был таковым и перестал быть таковым формально в силу опровергающей его иной нормы иного закона.

Чтобы разобраться в сути вопроса, начнём с типологии существующих границ. Оттолкнёмся от границ территориальных зон, которые фиксируются в ПЗЗ. Скоро нам станет понятно, что часть этих границ имеет в большей степени отношение именно к институту территориального планирования, которому непосредственно посвящён данный текст.

Границы территориальных зон бывают двух видов:

1) границы ТЗ как границы между разными правовыми режимами — между «а» и «б», где «а» — земельные участки, земли, правовой режим и границы которых определяются органами государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ (земельные участки, земли лесного фонда; земельные участки, земли сельскохозяйственного назначения, включая сельскохозяйственные угодья[1]); «б» — земельные участки, территории, границы правового режима и содержание правового режима которых определяются ОМС посредством ПЗЗ (кроме земельных участков, не отнесённых к группе «а»), а также посредством красных линий как границ озеленённых территорий общего пользования в виде парков, набережных, иных ТОП в виде улично-дорожной сети;

2) границы ТЗ как границы между разными правовыми режимами, содержание которых определяют ОМС, — между «в» и «г», где «в» — земельные участки одних правообладателей (не относящиеся к группе «а»); «г» — земельные участки других правообладателей (не относящиеся к группе «а»).

Представленная типология отражает объективную ситуацию и помогает окончательно понять очевидное, а именно что нет иных публичных субъектов, обладающих правами устанавливать существующие (а также изменяемые) юридически значимые границы земельных участков, земель, относящихся к группе «а» (например, границы земельных участков, земель лесного фонда; границы земельных участков, земель сельскохозяйственного назначения, включая границы сельскохозяйственных угодий; границы земельных участков, покрытых поверхностными водами), для внесения соответствующих границ в ЕГРН, кроме органов государственной власти Российской Федерации, субъектов РФ. В силу сказанного нелогично возлагать на ОМС обязанности выполнять то, что по своей формальной и содержательной сути является обязанностью государственных органов власти. Помимо нелогичности, мы здесь имеем дело с проявлением того, что называется «нефинансируемым мандатом»[2].

[1] *См. табл. 2П1 о логико-правовой модели института ТП.*

[2] *Об указанном доказательстве см. пункт 3 ответа на вопрос 2.1.3.1.*

[3] *Часть 2 статьи 7 № 507-ФЗ: «Органами государственной власти и органами местного самоуправления, осуществившими подготовку и утверждение документов территориального планирования и правил землепользования и застройки… должны быть подготовлены сведения о границах населенных пунктов, о границах территориальных зон… до 1 июня 2020 года…».*

[4] *Обычно, но не всегда, особенно в российской законодательной практике последних лет. По этому вопросу см. например, доказательства наличия ошибок в законодательстве относительно территориального планирования, комплексного и устойчивого развития территорий, реновации территорий посредством сноса пятиэтажных многоквартирных домов, противоправной интерпретации содержания ПЗЗ и проч. в следующих публикациях: http://www.urbaneconomics.ru/node/4617/; https://urban.hse.ru/discussion_trutnev_123/; https://urban.hse.ru/discussion_trutnev_tehnologia ; https://urban.hse.ru/discussion_trutnev_pzz/*

[1] *Пока оставим за скобками земельные участки, земли, покрытые поверхностными водами, особо охраняемые территории разного значения.*

[2] *Ещё одним проявлением «нефинансируемого мандата», по закону (противоречащему иным законам) возлагаемого на ОМС, является понуждение ОМС доделывать за органы государственной власти не доделанные ими ДТП — см. ответ на вопрос 2.2.3.1.*

Очевидно, что указанная ошибка № 507-ФЗ должна быть исправлена — соответствующие обязанности должны быть сняты с ОМС и переадресованы полноправным обладателям этих обязанностей — уполномоченным органам власти субъектов РФ и Российской Федерации.

Становится ясным также и то, что:

- установление существующих юридически значимых границ группы «а» является задачей, решение которой должно предшествовать действиям по подготовке ДТП, внесению в них изменений и тем более по подготовке ПЗЗ, — задачей, с выполнением которой государство непозволительно запоздало;
- дальнейшее невыполнение указанной задачи, а также переложение её решения с плеч государства на плечи ОМС будет по-прежнему деструктивным образом воздействовать на формирование эффективных систем градорегулирования на местном уровне; в частности, будет блокировать необходимое упразднение дублирования конфликтующих друг с другом институтов — института категоризации земель и института градостроительного (территориального) зонирования[1].

ВОПРОСЫ (2.2), ОТВЕТЫ НА КОТОРЫЕ ПРЕДОПРЕДЕЛЕНЫ ДЕЙСТВИЕМ ПРИНЦИПА САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ И ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПУБЛИЧНЫХ СУБЪЕКТОВ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

В данную группу включены:

- вопрос (2.2.1) о методологии разграничения полномочий по территориальному планированию между различными уровнями публичной власти;
- вопрос (2.2.2) о методологии разграничения объектов различного значения;
- вопрос (2.2.3) о правовых основаниях и процедурах взаимодействия публичных субъектов при территориальном планировании.

ВОПРОС (2.2.1) О МЕТОДОЛОГИИ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ ПО ТЕРРИТОРИАЛЬНОМУ ПЛАНИРОВАНИЮ МЕЖДУ РАЗЛИЧНЫМИ УРОВНЯМИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

В данном случае наша задача двоякая — состоит она в том, чтобы, доказательно указав на то, «как делать нельзя» в части распределения-перераспределения полномочий публичной власти[2], так же доказательно продемонстрировать, как до́лжно делать согласно максимизации логико-правовой модели института территориального планирования.

Особенность применения принципа максимизации в том, что оно должно начинаться с утверждения минимально необходимого и постепенно развёртываться всё к большему и большему — к оптимальному-максимальному. В предшествующем разделе мы выяснили, что́ минимально необходимо для того, чтобы институт ТП мог существовать как особый правовой институт (имеющий право на существование по причине невозможности его заместить, «вытолкнуть» иными институтами регулирования):

[1] *См.: http://www.urbaneconomics.ru/sites/default/files/61_faq_trutnev.pdf.*
[2] *См. ответ на вопрос 2.1.2, где указано, как делать нельзя относительно определения, перераспределения полномочий публичной власти в области градорегулирования.*

- неупразднимость из ДТП юридически значимых границ зон планируемого размещения объектов[1];
- неупразднимость публичных субъектов ТП со своими особыми полномочиями, которые должны быть целостными, не подлежащими деструктивному разделению на отдельные полномочия по подготовке ДТП и отдельные полномочия по утверждению проектов ДТП, подготовленных иными субъектами территориального планирования[2];
- заблаговременное предъявление уполномоченными органами юридических фактов в виде границ соответствующих территорий — фактов, предшествующих началу работ по территориальному планированию[3].

Когда минимально необходимые условия выполнены, можно продолжать выстраивать логико-правовую модель максимизации системы ТП посредством отработки иных вопросов методологии, устройства законодательства и практики проектирования[4]. Первый шаг на этом пути — создание методологии решения вопроса о том, как должны быть устроены и соотноситься друг с другом полномочия различных уровней власти в области ТП. Принципиальным образом вопрос этот был решён ГрК РФ в 2004 году. Данное решение основывалось на принципе максимизации, поэтому — в силу неупразднимых законов логики и закономерностей управления и градостроительного проектирования — ранее данный ответ не может быть изменён[5]. И нам не остаётся ничего другого, как только повторить его, сделав, однако, особо значимые акценты.

Итак, методология решения вопроса о разграничении полномочий по ТП между различными уровнями публичной власти включает ряд последовательно разворачивающихся положений.

1. В Российской Федерации: а) существуют три уровня публичной власти — Российская Федерация, субъекты РФ, органы местного самоуправления; б) все три уровня публичной власти на одной и той же территории (на всех территориях) могут осуществлять территориальное планирование.

2. В силу 1б, то есть в силу объективных обстоятельств, необходимо решить, каким максимальным-оптимальным способом обеспечить бесконфликтность процесса ТП, осуществляемого тремя уровнями публичной власти на одной и той же территории.

3. Этот максимальный, он же оптимальный, способ должен определяться не субъективно, но на основе некоторых объективных позиций.

Первая позиция — это требование о недопущении хаоса. Хаос существует там, где имеется неопределённость — неясность относительно того, что делает один, другой и третий субъекты. Неясность, из которой рождается хаос, может быть упразднена в том случае, если каждый делает только то,

[1] *См. ответ на вопрос 2.1.1.2.*
[2] *См. ответ на вопрос 2.1.2.*
[3] *См. ответ на вопрос 2.1.3.*
[4] *В не обременённой методологическими соображениями законодательной и проектной практике обычно на такие условия просто не обращают внимания: процесс ТП может начинаться и тогда, когда минимально необходимые условия не обеспечены. Но качество и результаты такого процесса заведомо обречены быть немаксимальными — неоптимальными, мягко говоря. В таких случаях не избежать вопроса о том, как усовершенствовать процесс ТП — усовершенствовать то, что не поддаётся усовершенствованию без возвращения к началу, к исходным минимально необходимым условиям.*
[5] *См. ответ на вопрос 8 в кн.: Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. Комментарий...*

на что он имеет право, и не делает того, что определено как право другого. Это значит, что здравый смысл подсказывает необходимость утверждения фундаментального принципа непересечения полномочий различных уровней публичной власти в области ТП. Из первой позиции развёртываются последующие.

4. Поскольку на одной и той же территории могут действовать разные уровни публичной власти, то есть не может не возникнуть необходимости согласовывать действия различных субъектов планирования, и поскольку должен утверждаться фундаментальный принцип непересечения полномочий, эти два положения (которые сначала могут показаться взаимоисключающими) должны быть согласованы. Как? Максимальным образом. Это значит, что сначала должен быть максимизирован принцип непересечения полномочий — должны быть выработаны инвариантные (в силу логики не подлежащие дальнейшей ревизии, упразднению) положения, которые будут использованы при следующем шаге — при развёртывании принципа взаимодействия различных уровней публичной власти, осуществляющих ТП.

5. Какие положения являют себя при саморазвёртывании принципа непересечения полномочий?

Во-первых, каждый уровень публичной власти правомочен принимать решения только в границах территорий своей юрисдикции[1] (с учётом некоторых исключений — см. ниже второе положение):

- органы местного самоуправления — в административных границах соответствующих муниципалитетов;
- субъекты РФ — в административных границах соответствующих субъектов РФ;
- Российская Федерация — в государственных границах Российской Федерации.

Во-вторых, первое положение должно быть уточнено введением следующих исключений:

- ОМС правомочны принимать решения только в территориальных границах своей юрисдикции, за исключением территорий, решения об изменении границ которых, а также решения по планируемому размещению объектов в границах которых правомочны принимать субъекты РФ и Российская Федерация в соответствии с законодательством, то есть ОМС могут принимать решения только при наличии соответствующих согласований, получаемых перед утверждением ими подготовленных проектов ДТП[2];

[1] *Это положение остаётся в силе и в случае взаимодействия двух и более субъектов публичной власти при ТП — см. ответ на вопрос 2.2.3.2.*

[2] *Это следующие территории, земли: земли лесного фонда, особо охраняемые природные территории (пункты 2, 3 части 1 статьи 25 ГрК РФ), земли сельскохозназначения, особо охраняемые природные территории регионального значения — см. пункты 2, 3 части 2 статьи 25 ГрК РФ. Кроме того, в этот ряд должны быть поставлены и территории сельскохозяйственных угодий — в силу логической связи нижеследующих положений. 1. Градостроительные регламенты не устанавливаются применительно к сельскохозяйственным угодьям в составе земель сельскохозяйственного назначения (часть 6 статьи 36 ГрК РФ). 2. Основанием для определения градостроительных регламентов является функциональное зонирование генеральных планов. 3. Поэтому в функциональном зонировании ГП должен быть учтён факт наличия сельскохозяйственных угодий с тем, чтобы в последующем заложить основания для одного из двух видов действий или для их сочетания: а) для оставления в неизменном виде сложившегося положения дел; б) для изменения сложившегося положения посредством изменения границ сельскохозяйственных угодий. 4. В случае 3б возникнет следующее сочетание обстоятельств: а) ОМС не обладают правом изменять границы сельскохозяйственных угодий; б) потребуется принять официальное решение об изменении указанных границ субъектом РФ. 5. Такое решение может состояться: а) до утверждения ГП (при согласии с соответствующим предложением); б) после утверждения ГП (поскольку при формальном согласовании проекта ГП, согласно пункту 2 части 2 статьи 25 ГрК РФ, не требуется согласовывать изменение границ сельскохозяйственных угодий, но только изменение границ земель сельскохозяйственного назначения). 6. В случае 5б вопрос об изменении границ сельскохозяйственных угодий переносится на период подготовки ПЗЗ.*

- субъекты РФ правомочны принимать решения только в территориальных границах своей юрисдикции, за исключением территорий, решения об изменении границ которых, а также решения по планируемому размещению объектов в границах которых правомочна принимать Российская Федерация в соответствии с законодательством, то есть субъекты РФ могут принимать решения только при наличии соответствующих согласований, получаемых перед утверждением ими подготовленных проектов ДТП[1].

В-третьих, по причине того что публичная власть, осуществляя территориальное планирование, должна обеспечивать основания для последующего установления правового режима использования земельных участков частных лиц, а также имея в виду, что такой правовой режим может быть установлен только на местном уровне, в рамках подготовки ДТП местного уровня (генеральных планов) необходимо должен появиться такой вид действий, который называется «функциональное зонирование». То есть при территориальном планировании, осуществляемом государством — субъектами РФ, Российской Федерацией, не должно выполняться функциональное зонирование[2], поскольку оно должно выполняться ОМС в составе генеральных планов[3].

В-четвертых, очевидно, что принцип непересечения полномочий должен распространяться также на разграничение видов объектов, планируемых к размещению различными уровнями публичной власти[4].

В-пятых, непересечение полномочий необходимо и неизбежно потому, что только оно может предотвратить хаос при осуществлении территориального планирования и применении его результатов. Хаоса не будет, если будет упразднена неопределённость относительно того, где конкретно запланировано размещение того или иного объекта. Этот вопрос не может быть решён в принципе никаким иным способом, как только установлением в ДТП юридически значимых границ зон планируемого размещения объектов[5].

Чрезвычайно важно уяснить, что если в ДТП не вернутся юридически значимые границы зон планируемого размещения объектов, то подлинное разделение полномочий невозможно, вместо этого на картах в указанных документах будут смешиваться, накладываться друг на друга «мутные пятна» с отсутствую-

[1] *Это следующие территории: особо охраняемые природные территории федерального значения, территории водных объектов, находящихся в федеральной собственности (часть 1 статьи 16 ГрК РФ). Субъекты РФ планируют только размещение объектов регионального значения (см. часть 3 статьи 14 ГрК РФ), то есть посредством собственно ДТП субъекты РФ не планируют изменения границ категорий земель, однако планирование размещения указанных объектов может быть связано с изменением границ, например, земель лесного фонда. Поэтому представляется, что перечень территорий, указанных в части 1 статьи 16 ГрК РФ, должен быть дополнен землями лесного фонда, находящимися в федеральной собственности, поскольку без согласования со стороны Российской Федерации субъекты РФ неправомочны осуществлять планирование на этих землях. Следует обратить внимание на то, что ГрК РФ в редакции, предшествующей изменениям, произведённым в 2011 году № 41-ФЗ, указывал, что проекты ДТП субъектов РФ подлежали согласованию с Российской Федерацией в части изменения границ земель лесного фонда.*

[2] *При совместном территориальном планировании могут подготавливаться соответствующие предложения, рекомендации, адресуемые ОМС, — см. ответ на вопрос 2.2.3.3.*

[3] *См. ответ на вопрос 2.3.2.*

[4] *См. ответ на вопрос 2.2.2.*

[5] *См. ответ на вопрос 2.1.1.2.*

щими-неопределёнными границами — будет происходить то, что вполне может называться хаосом.

6. Таковы положения, определяющие возможность реализации на практике принципа непересечения полномочий, небрежение которым неотвратимо порождает неопределённости, из которых произрастает хаос со всеми его деструктивными проявлениями.

Примечательно, что принцип непересечения полномочий «прорастает» дальше — распространяется на институт согласования проектов ДТП различными уровнями публичной власти[1]. Непересечение полномочий позволяет каждому субъекту публичной власти самостоятельно осуществлять территориальное планирование как бы автономно-независимо от других субъектов ТП, не нарушая их прав и интересов. Как бы автономное-независимое территориальное планирование всегда приводит к согласованию подготовленных проектов ДТП с иными субъектами такого планирования.

Последнее означает, что автономность-независимость является очень условной. Фактически при осуществлении ТП мы всегда имеем дело с взаимодействием различных субъектов публичной власти. Только степень этого взаимодействия и его процедуры могут быть разными. Какими — это мы узнаем при рассмотрении вопросов 2.2.3.1–2.2.3.4.

ВОПРОС (2.2.2) О МЕТОДОЛОГИИ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ОБЪЕКТОВ РАЗЛИЧНОГО ЗНАЧЕНИЯ

Данный вопрос, как и предшествующий, в своё время уже получил завершённый в методическом плане ответ[2]. Подтверждение по прошествии некоторого времени прежних ответов на вновь задаваемые «старые» вопросы следует рассматривать как свидетельство того, что ответы эти носят объективный характер и не зависят от времени и особенностей мышления отвечающих. Поэтому, как и в ответе на предшествующий вопрос, ограничимся расстановкой акцентов — обозначением ранее предъявленных ключевых положений относительно причисления одних объектов к объектам одного значения, других объектов — к объектам другого значения.

1. Существование трёх уровней публичной власти — это проявление последовательности возрастания размерности от меньшего (в данном случае присущего ОМС) к большему (присущему субъектам РФ) и к самому большому (РФ). Это то, что называется иерархией.

2. Каждый уровень публичной власти создан для того, чтобы что-то делать. А для того, чтобы что-то делать, нужны полномочия — права и возможности в виде ресурсов. То есть существует связка «права-ресурсы» — права делать что-то (и, соответственно, запрет делать нечто другое, что по праву принадлежит другому; в этом неизбежно проявляется действие неупразднимого принципа непересекающихся полномочий[3]) и финансовые ресурсы, направляемые на создание того, что определяется правами — полномочиями.

[1] *См. ответ на вопрос 2.2.3.1.*
[2] *См. ответ на вопрос 8.5 в кн.: Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. Комментарий...*
[3] *См. ответ на вопрос 2.2.1.*

3. Для публичной власти связка «права-ресурсы» обращается в связку «определённые виды объектов — определённые размеры бюджетных ресурсов на создание определённых видов объектов».

4. В ситуации территориального планирования неизбежно возникает вопрос: можно ли корректным образом (непротиворечиво в законодательстве и в технологии планирования) эту связку определить заранее — заблаговременно, до и без осуществления действий по ТП[1]?

5. Ответ на поставленный вопрос состоит из следующих положений.

Во-первых, это было бы возможно при возможности установить не подлежащее нарушению правило, согласно которому «большие субъекты» планируют и создают исключительно «большие объекты», а «малые субъекты» — исключительно «малые объекты». Согласно этому правилу потребовалось бы, например, запретить «большому субъекту» планировать и создавать «малый объект» в виде грунтовой подъездной дороги для редко посещаемого стратегического «большого объекта». Или по строго формальным законодательным основаниям запретить «малым субъектам», например двум органам местного самоуправления, совместно планировать и строить нужный им мост через реку — относительно «большой» для них объект. То есть в указанных случаях понуждение к определению объектов различного значения посредством исключительно формулировок закона, «кабинетным» способом, без реальных действий по ТП следовало бы считать решением, неадекватным сути поставленной задачи.

Во-вторых, в связке «объекты-ресурсы» под ресурсами совсем необязательно понимать исключительно бюджетные средства. В соответствующих случаях публичная власть может и должна планировать размещение объектов естественных монополий[2] — объектов, которые будут создаваться без использования бюджетных средств. Здесь также невозможно заблаговременно законодательным предписанием, до и без осуществления реальных действий по ТП отнести одни объекты к одному значению, другие — к другому и поставить непроходимую преграду между ними.

В-третьих, в некоторых случаях создание объектов может происходить либо полностью за счёт либо с участием средств частных лиц, заинтересованных в развитии соответствующих территорий (создание объектов социальной, дорожной, инженерно-технической инфраструктуры).

Таким образом, в силу логики в принципе невозможно заблаговременно, однозначным-непротиворечивым-непререкаемым образом приписать к каждому уровню публичной власти только ему «подведомственные» объекты, поскольку всегда будет существовать «люфт неопределённости». Чтобы избавиться от этой неопределённости, нужны иные, не «кабинетные» методы, допускающие незаблаговременное и не однозначное приписывание объектов к субъектам планирования.

[1] *В постановке этого вопроса усматривается аналогия с вопросом о том, можно ли до и без осуществления действий по ТП подготавливать нормативы градостроительного проектирования, — см. ответ на вопрос 3.4.10.*
[2] *Часть 5 статьи 9 ГрК РФ: «Подготовка документов территориального планирования осуществляется на основании… инвестиционных программ субъектов естественных монополий…». Часть 6 статьи 9 ГрК РФ: «Подготовка документов территориального планирования осуществляется с учетом… предложений заинтересованных лиц».*

6. Частично этот неизбежный вывод подтверждается введёнными в ГрК РФ определениями объектов федерального, регионального и местного значения[1].

Это формулировки, которые составлены по шаблону: в первой части дается определение объектов, необходимых для осуществления полномочий, во второй части — объектов, оказывающих существенное влияние на социально-экономическое развитие территории. Очевидно, что здесь мы имеем дело с пересечением: объекты из второй части могут содержать объекты из первой части, но могут содержать и объекты, не входящие в первую часть[2]. Само по себе наличие второй части означает признание того, что существуют объекты, которые не только полномочиями определяются. В противном случае не потребовалось бы дополнять первую часть второй. Пока всё логично. Нелогично другое: заблаговременное определение объектов, входящих в первую и вторую части априори — посредством закона. Почему?

Потому что невозможно формулировками закона отделить «существенное влияние» от «несущественного». Если невозможно, то будет существовать неопределённость, а если существует неопределённость в законе, значит закон не выполнил своей задачи в завершённом виде. Если же задача в законе не решена, то она не упраздняется. Зато она решена методологически (без нашего участия — по объективным законам логики), и её предстоит решать на практике.

7. Как на практике должна решиться задача, которой суждено было остаться недорешённой посредством закона?

Если закон принял ошибочное основание — предположение о том, что разделение объектов различных значений якобы можно «раз и навсегда» осуществить априори, до и без действий по ТП, то очевидно, что исправлять эту ошибку надлежит путём признания:

- лишь частичной правоты закона — в части тех объектов, создание которых определяется полномочиями органов власти непосредственно;
- необходимости действий по ТП в части тех объектов, создание которых определяется не полномочиями непосредственно, но соображениями о «существенном влиянии» соответствующих объектов на социально-экономическое развитие вполне конкретных и специфических территорий, применительно к которым не существует априорного знания о том, в чём они нуждаются для своего развития;
- того неоспоримого с точки зрения логики факта, что определение объектов «по значению» — это отделение объектов «вышестоящего значения» от объектов «нижестоящего значения». Когда речь идёт не об увязке этих объектов с полномочиями, но о заведомой неопределённости в части «существенного влияния» объектов, становится очевидным, что такое разделение невозможно произвести корректным образом иначе, как только посредством действий по совместному территориальному планированию, где в рассматриваемом случае соучастниками-партнёрами должны выступать субъект РФ и ОМС.

Таким образом, методология разграничения объектов различного значения предопределяет: 1) отсутствие возможности такого корректного разграничения априори — посредством лишь унифицированных формулировок закона; 2) необходимость конкретными действиями продолжать начатое законом разграничение посредством совместного ТП, осуществляемого одновременно «вышестоящими» и «нижестоящими» субъектами публичной власти.

Указанная методология нацеливает на максимизацию содержания ТП в части взаимодействия разных уровней и органов публичной власти. Однако есть логика созидания и есть логика разрушения. В данном случае это означает, что если в законодательной практике упраздняются процедуры взаимодействия разных уровней и органов публичной власти, то неизбежно должна утверждаться ложная необходимость в априорном (без взаимодействия) разграничении объектов различного значения, а в проектной практике — система негибкого, то есть неэффективного, территориального планирования.

Градорегулирование — правовая система. Для такой системы решение одного вопроса в рамках одного правового института сказывается на решении других вопросов в рамках других правовых институтов. Одним из наглядных примеров такой связи в виде ошибок в отношении регулирования является имеющаяся практика расширительного толкования «объектов регионального значения», когда к таким объектам неправомерно причисляются практически все возможные виды объектов, а в результате они как бы выводятся из последствий, связанных с отсутствием ПЗЗ на соответствующей территории[1].

Изложение разных подходов к решению вопросов о разделении-соединении объектов различного значения, а также последствий принимаемых решений будет продолжено при рассмотрении вопросов 2.2.3.1–2.2.3.4 о способах взаимодействия публичных субъектов различных уровней при территориальном планировании.

ВОПРОС (2.2.3) О ПРАВОВЫХ ОСНОВАНИЯХ И ПРОЦЕДУРАХ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПУБЛИЧНЫХ СУБЪЕКТОВ ПРИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОМ ПЛАНИРОВАНИИ

В этом месте нашего исследования, чтобы двигаться дальше, мы должны зафиксировать некоторые положения. Посредством соответствующих доказательств была выявлена необходимость:

1) самостоятельности различных уровней власти при территориальном планировании, а для этого необходимо, чтобы существовали непересекающиеся полномочия[2] и «непересекающиеся объекты» различного значения. Поскольку же на сто процентов обеспечить такое непересечение априори

[1] *См., например, пункт 19 статьи 1 ГрК РФ: «...объекты регионального значения — объекты капитального строительства, иные объекты, территории, которые **необходимы для осуществления полномочий** по вопросам, отнесенным к ведению субъекта Российской Федерации, органов государственной власти субъекта Российской Федерации Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации, законами субъекта Российской Федерации, решениями высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, **и оказывают существенное влияние на социально-экономическое развитие** субъекта Российской Федерации. Виды объектов регионального значения в указанных в части 3 статьи 14 настоящего Кодекса областях, подлежащих отображению на схеме территориального планирования субъекта Российской Федерации, **определяются законом** субъекта Российской Федерации».*

[2] *Такого рода пересечения становятся законодательными источниками, порождающими противоречия на практике.*

[1] *См. ответы на вопросы 1.1.3 и 1.5.5.*

[2] *См. ответ на вопрос 2.2.1.*

невозможно в принципе, возникает потребность во взаимодействии различных уровней и органов власти при осуществлении ТП;

2) существования института согласования проектов ДТП различными уровнями власти на предмет неущемления их прав и интересов.

Правовая возможность существования подлинного института согласования проектов ДТП возникает лишь тогда, когда утверждается институт фиксации юридически значимых границ. Отсутствие таких границ неизбежно «порождает отсутствие» института согласований. Это неупразднимый закон общей и правовой логики. Его можно игнорировать в законодательной практике номинальным утверждением института согласований при его фактическом отсутствии.

Таким образом, территориальное планирование не существует без взаимодействия различных уровней публичной власти. Поскольку это так, то следует выделить и по отдельности рассмотреть правовые особенности следующих видов взаимодействия органов власти при осуществлении ТП: 1) взаимодействие при самостоятельной (не совместной) подготовке проектов ДТП; 2) взаимодействие при совместной подготовке проектов ДТП; 3) взаимодействие при подготовке одного проекта ДТП для двух и более субъектов РФ.

Поскольку правовые особенности взаимодействия первого вида в части согласования проектов ДТП мы уже рассмотрели[1], обратимся к двум другим. Кроме этого, отдельно рассмотрим ситуацию с территориальным планированием применительно к так называемым агломерациям, которую следует считать подвидом второго вида взаимодействия органов публичной власти при совместной подготовке проектов ДТП. Нам предстоит остановиться на трех вопросах:

- об альтернативных подходах к организации института совместного территориального планирования;
- об одном документе территориального планирования для двух и более субъектов Российской Федерации;
- о простейшей модели взаимодействия публичных субъектов при территориальном планировании и реализации планов развития агломераций.

ВОПРОС (2.2.3.1) ОБ АЛЬТЕРНАТИВНЫХ ПОДХОДАХ К ОРГАНИЗАЦИИ ИНСТИТУТА СОВМЕСТНОГО ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Этот вопрос подробно изучен в упоминавшейся не раз публикации[2]. Воспользуемся её текстом, расставив важные акценты. Для этого нам потребуется табл. 2П8, которая поможет разобраться в достаточно запутанной теме и к краткому изложению главных положений которой мы теперь и переходим.

1. Мы имеем дело с двумя разными системами организации института совместного территориального планирования, осуществляемого разными уровнями публичной власти. Различия настолько значительны, что необходимо говорить об альтернативных моделях — модели А, которая существовала с 2004 по 2011 год[3], и модели Б, которая существует с 2011 года[4].

[1] *См. ответ на вопрос 2.1.3.2.*
[2] *См.: Трутнев Э.К. Комментарий к Градостроительному кодексу в части...*
[3] *Начиная с принятия в 2004 году ГрК РФ и заканчивая датой вступления в силу 20 марта 2011 года № 41-ФЗ.*
[4] *Начиная с даты вступления в силу № 41-ФЗ.*

2. Модель Б как бы расширила область охвата института совместного территориального планирования за счёт того, что была дополнительно введена возможность прямого взаимодействия Российской Федерации с органами местного самоуправления. Однако выясняется, что ОМС привлекаются к такому взаимодействию принудительно — в противоречащем законодательству режиме «нефинансируемого мандата».

3. Модель Б основана на противоречиях общей логике и логике права. Например, предъявляются в качестве «совместных» те действия, которые выполняются в автономном режиме (то есть несовместно) до начала формальных действий по совместному территориальному планированию, а также после такого начала, когда может подготавливаться только один проект ДТП (проект изменений ДТП — генерального плана), а не два и более, как того требуют общая логика и логика права в отношении действий, которые формально называются «совместными». То есть обнаруживается замещение: под институт совместного территориального планирования подводится то, что таким институтом в части его ключевой характеристики — «совместности» — никак не может быть.

4. Действия новелл № 41-ФЗ применительно к собственно институту совместного территориального планирования должны быть рассмотрены в более широком контексте их воздействия на всю систему управления развитием территорий.

Во-первых, следует обратить внимание на последствия совместного действия (1) положения об упразднении из ДТП границ зон планируемого размещения объектов и (2) нормы о том, что ДТП не подлежат применению в части, противоречащей утверждённым ДТП Российской Федерации[1]. В силу первого положения возникает неопределённость, поскольку в принципе невозможно юридически корректным образом определить места размещения запланированных объектов федерального значения[2]. Этой созданной законом неопределённости формально может оказаться достаточно (при наличии на то соответствующего желания) для того, чтобы признать недействующим, например, генеральный план — при невозможности, однако, указать юридически корректным образом, в какой конкретно части он не соответствует вновь утверждённому ДТП Российской Федерации.

Во-вторых, формальное признание недействующим генерального плана в принципиально неопределимой части его несоответствия «вышестоящему» ДТП может сосуществовать с нормами о (1) запрете отказа от совместного территориального планирования с «вышестоящей» властью[3] — от понуждения к внесению изменений в генеральный план и (2) о подготовке в процессе взаимодействия с «вышестоящей» властью не двух, а одного ДТП[4] в виде внесения изменений только в генеральный план. В данном случае мы имеем дело с проявлениями «нефинансируемого мандата» — с понуждением ОМС за свой счёт делать то, что является не муниципальным, а государственным полномочием —

[1] *См. фрагмент части 3 статьи 9 ГрК РФ: «Документы территориального планирования субъектов Российской Федерации и документы территориального планирования муниципальных образований не подлежат применению в части, противоречащей утвержденным документам территориального планирования Российской Федерации, со дня утверждения».*
[2] *См. ответ на вопрос 2.1.1.2.*
[3] *См. часть 6 статьи 27 ГрК РФ.*
[4] *См. часть 4 статьи 27 ГрК РФ.*

полномочием по доделыванию государством своего собственного ДТП за свой собственный счёт, а не за счёт ОМС.

5. Существуют исходные причины противоречий, содержащихся в модели Б. Есть основания говорить о том, что законодатель попал в ловушку неотвратимого распространения последствий от ранее допущенной исходной ошибки, а именно:

1) произошло фактическое упразднение института ТП при его номинальном сохранении в формулировках федеральных законов — институт территориального планирования превратился в институт стратегического планирования на уровне государства — на уровне Российской Федерации и субъектов РФ[1];

2) в силу этого произошло замещение — вместо проектов ДТП на государственном уровне подготавливаются проекты документов стратегического планирования, важные и необходимые документы, которые, однако, не могут быть иными, как только «недоделанными» в части решения вопросов планирования размещения объектов федерального и регионального значения.

6. Как должна решаться не решённая в модели Б задача «доделывания» документов на уровне государства? В силу объективных обстоятельств существует развилка из двух направлений.

Направление первое: при стратегическом планировании на государственном уровне подготавливаются соответствующие документы, которые важны и значимы, но не могут быть никакими иными, как только «недоделанными» с позиций подлинного территориального планирования; документы стратегического планирования передают эстафету ДТП — «доделываются» посредством ДТП, в которые возвращается правовой и содержательный смысл, начиная с возвращения в эти документы границ зон планируемого размещения объектов, а также обеспечивается возможность существования подлинного (не искажённого, не мнимого) института совместного территориального планирования.

Направление второе: по-прежнему не признается и не исправляется (посредством реализации первого направления) допущенная в законодательстве ошибка. В рамках этого ошибочного направления возможность непротиворечивого, то есть эффективного, решения поставленной задачи в принципе отсутствует — в теории и, соответственно, на практике.

Это значит, что с помощью модели Б никогда не удастся создать и использовать эффективным образом подлинный институт территориального планирования, осуществляемого совместно различными уровнями власти.

ВОПРОС (2.2.3.2) ОБ ОДНОМ ДОКУМЕНТЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ ДЛЯ ДВУХ И БОЛЕЕ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Если бы не появился специальный № 507-ФЗ, то было бы невозможно включить в нашу книгу данный вопрос, поскольку объективные законы логики понуждают утверждать следующее:

[1] *См. ответы на вопросы 2.1.1.1–2.1.1.3.*

1) один документ для двух и более субъектов утверждения документа — это одинаковый документ для всех субъектов утверждения документа, поскольку в противном случае не было бы одного документа;

2) каждый публичный субъект территориального планирования может утверждать ДТП только в границах территории своей юрисдикции. Это значит, что одного-единого ДТП для двух субъектов РФ не может быть в принципе. То есть мысль о наличии одного ДТП для двух и более субъектов РФ исходно является ложной.

Тем не менее указанный закон появился, и нам придётся с ним разбираться.

№ 507-ФЗ подтверждает сказанное выше, только в обратной последовательности. Итак, каждый публичный субъект территориального планирования может утверждать ДТП только в границах территории своей юрисдикции. № 507-ФЗ не противоречит этому положению, хотя и не артикулирует его. Определяя, что схема территориального планирования двух и более субъектов РФ относится к объектам регионального значения, размещаемым на территориях двух и более субъектов РФ либо на территории одного из субъектов РФ[1], № 507-ФЗ умалчивает о том, что каждый субъект РФ правомочен утверждать только те положения, которые относятся к территории его юрисдикции, а поскольку таких юрисдикций две и более, то будут явлены в количестве двух и более различные предметы утверждения (для каждого субъекта РФ — свои предметы утверждения). Если же имеются разные предметы утверждения для разных субъектов РФ, то обнаруживается, что утверждённый как бы один ДТП на самом деле не один, таких документов несколько, хотя говорится о номинальном наличии якобы одного документа.

При этом оказывается, что всё-таки есть некий один документ, но это не ДТП. Это один для всех субъектов РФ договор, подписание которого происходит до подготовки «одного ДТП» и который фактически является основанием для такой подготовки[2]. Очевидно, что такой договор, как один-единственный документ, подписываемый всеми взаимодействующими субъектами РФ, определяет их финансовые, организационные и прочие обязательства, но не может определять их права принимать решения о планировании объектов на чужой территории.

Таким образом, содержательные и формально-юридические факты «выстраиваются» в следующую цепочку:

1) имеется один документ в виде договора, подписываемого всеми субъектами взаимодействия и фиксирующего их обязательства в части создания объектов, ради которых организуется взаимодействие в сфере ТП;

2) номинально имеется вновь утверждённый «один на всех ДТП», который фактически (по формально-юридическим основаниям) представлен двумя или более вновь утверждёнными ДТП для разных субъектов РФ;

3) фактически для разных субъектов РФ имеются два или более ранее утверждённых ДТП, куда должны быть внесены изменения из вновь утверждённого «одного ДТП как бы для всех», который на самом деле представлен несколькими новыми ДТП для каждого субъекта РФ.

[1] *См. часть 2 статьи 13.1 ГрК РФ в редакции № 507-ФЗ.*
[2] *См. часть 2, пункт 3 части 6 статьи 13.1; часть 2.1 статьи 26 ГрК РФ в редакции № 507-ФЗ.*

Очевидно, что среднее звено является лишним. Попытаемся аналитическим путём обнаружить причины появления этого избыточного звена.

Нет сомнения, что здесь мы имеем дело с разновидностью института совместного территориального планирования. Почему же предложенная № 507-ФЗ схема (без ненужного промежуточного звена с «одним ДТП как бы для всех») не включена в статью 27 ГрК РФ, посвящённую институту совместного территориального планирования? Нет и не может быть содержательных препятствий для такого включения. Напротив, имеется логическое основание такое включение осуществить. Значит, при подготовке № 507-ФЗ имелись иные, не содержательные причины, то есть причины формальные. Есть основания считать, что фактически произведённый посредством № 41-ФЗ демонтаж института совместного территориального планирования[1] поставил разработчиков № 507-ФЗ перед выбором: либо оживить этот умертвлённый институт, кардинально переписав положения, внедрённые в ГрК РФ посредством № 41-ФЗ, либо найти более лёгкий путь.

Результат показывает, что был избран более лёгкий, но нелогичный путь: несмотря на то что описываемые в № 507-ФЗ действия являются по своей сути разновидностью действий в рамках института совместного территориального планирования, формально они представлены в виде как бы отдельного, самостоятельного института.

Итог такой: в законодательстве создана новая мнимая реальность, на сей раз в виде «одного ДТП как бы для всех».

Этот пример суть проявление более общей проблемы. Ранее созданные в законодательстве необязательные ошибки, не подвергаясь рефлексии и попыткам исправления, порождают всё новые и новые уже «обязательные» ошибки (неизбежные с точки зрения логики), которые, наслаиваясь на прежние, самым деструктивным образом воздействуют на формирование эффективной системы градорегулирования.

ВОПРОС (2.2.3.3) О ПРОСТЕЙШЕЙ МОДЕЛИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПУБЛИЧНЫХ СУБЪЕКТОВ ПРИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОМ ПЛАНИРОВАНИИ И РЕАЛИЗАЦИИ ПЛАНОВ РАЗВИТИЯ АГЛОМЕРАЦИЙ[2]

Есть территориальные образования, для которых организация взаимодействия различных уровней и органов власти имеет особое значение. Это агломерации. Обычно они определяются как относительно целостные функционально-пространственные образования, исторически сложившиеся на территориях нескольких административных единиц.

По очевидным причинам не может быть тождества между территорией, пределы которой определяются как границы функционально-пространственной целостности — агломерации, и территорией, явленной совокупностью административных единиц как юрисдикций нескольких органов публичной власти, — территорией, на которую накладываются границы агломерации. Если, помимо этого, принять во внимание неустранимую подвижность границ агломераций (обусловленную освоением и преобразованием территорий, изменениями транспортной сети и проч.), то станет понятна неэффективность решений, согласно которым агломерации как бы «создаются» посредством упразднения нескольких административных единиц и появлением на их месте одного административного образования с одним публичным субъектом управления.

Функционально-пространственную целостность агломерации необходимо поддерживать и развивать. Как? Только одним способом — налаживая эффективное взаимодействие соответствующих органов публичной власти, чаще всего субъекта РФ и ОМС. В области градорегулирования следует отметить два института такого взаимодействия. Это институт совместного территориального планирования (при условии изменения законодательства в целях развития этого института[1]) и институт заключения соглашений между различными органами публичной власти. Последний может применяться в условиях действующего законодательства. Пример простейшей модели такого взаимодействия представлен в табл. 2.9.

Таблица 2.9

Агломерация со стороны процедур управления развитием территорий: вариант взаимодействия органов исполнительной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления[2]

Документы, регламентирующие взаимодействие во имя согласованного и устойчивого развития	Права, обязательства, предметы взаимодействия и согласований
Соглашение о взаимодействии администраций в области агломерационного управления	Принятие участниками соглашения на себя обязательств, в т.ч.: • совместно подготавливать и руководствоваться общей концепцией развития территории агломерации; • не представлять на утверждение ДТП, не согласованные всеми участниками соглашения (признание «права вето»); • принятие на себя иных обязательств
Общая концепция развития территории в границах агломерации*	Соблюдение баланса между объемами застройки и параметрами инфраструктуры. Установление пределов (в т.ч. в отношении объемов) и типов застройки. Иные позиции
Технические задания на подготовку документов территориального планирования на основе общей концепции**	—
ДТП на основе общей концепции***	Согласование участниками соглашения ДТП на соответствие общей концепции, в т.ч. в отношении ограничений, запретов****

[1] *См. ответ на вопрос 2.2.3.1.*

[2] *При ответе на этот вопрос использовался раздел 2.4.3 в кн.: Пузанов А.С., Трутнев Э.К. и др. Стратегическое планирование...*

[1] *См. ответ на вопрос 2.3.1.*

[2] *Это самый простой вариант. Помимо него, возможны более сложные варианты взаимодействия как на уровне органов представительной власти, так и на уровне органов исполнительной власти. Такие более сложные варианты могут быть и более эффективными, поскольку повышается правовой статус и самого соглашения, и обязательств, принимаемых на его основе (например, в части взаимных бюджетных обязательств применительно к совместно осуществляемым инфраструктурным проектам).*

Окончание таблицы 2.9

Документы, регламентирующие взаимодействие во имя согласованного и устойчивого развития	Права, обязательства, предметы взаимодействия и согласований
ПЗЗ — закрепление взаимоувязанных решений в виде правовых гарантий и запретов	—
Планы реализации ДТП	Согласование участниками соглашения приоритетов, объемов финансового участия в инфраструктурных проектах

* *Концепция подготавливается как научно-исследовательская работа, предшествующая разработке ДТП, а также предложений по внесению в них изменений, и в дальнейшем используется как материал по обоснованию таких документов. Имеется широкий спектр вариантов в отношении административно-технологических аспектов подготовки концепции. Во всех случаях обеспечивать подготовку должна рабочая группа (комиссия) из ответственных представителей всех участников соглашения. Разработчик концепции может быть представлен одним лицом либо несколькими лицами.*

** *Технические задания должны согласовываться рабочей группой (комиссией) из ответственных представителей всех участников соглашения.*

*** *Имеется широкий спектр вариантов в отношении количества разработчиков ДТП: от одного исполнителя, подготавливающего все документы на основе общей концепции, до нескольких исполнителей, каждый из которых подготавливает свой документ. Во всех случаях разработка осуществляется во взаимодействии и под контролем рабочей группы (комиссии) из ответственных представителей всех участников соглашения.*

**** *Согласование проектов ДТП осуществляет высшее лицо исполнительной власти каждого участника соглашения. Предметом согласования являются не только положения, определенные ГрК РФ, но и положения, определенные соглашением (в частности, относительно ограничений и запретов, обусловленных необходимостью воспрепятствовать несбалансированному развитию региона в части нарушения равновесия между объемами застройки и инфраструктурой). В соответствии с соглашением никакой проект ДТП не может быть представлен на утверждение, если отсутствует положительное заключение хотя бы одного участника соглашения. То есть соблюдается «право вето».*

Важно отметить, что представлена простейшая организационная схема взаимодействия различных органов публичной власти. Она может осуществляться в рамках действующего законодательства[1] и, начинаясь с этапа совместного территориального планирования, охватывает все иные взаимно согласованные этапы регулирования — этап подготовки ПЗЗ, этап подготовки документации по планировке территорий, этап подготовки совместных инфраструктурных проектов.

ВОПРОСЫ (2.3), ОТВЕТЫ НА КОТОРЫЕ ПРЕДОПРЕДЕЛЕНЫ ДЕЙСТВИЕМ ПРИНЦИПА ОБЕСПЕЧЕНИЯ УСТОЙЧИВОСТИ-СБАЛАНСИРОВАННОСТИ ТЕРРИТОРИЙ ПЛАНИРОВАНИЯ

Планирование неформально осуществляется тогда, когда есть вера в наступление лучшего по сравнению с днём нынешним будущего. Значит, планирование предполагает выстраивание траектории поступательного движения вперёд, без провалов. Такое движение без провалов может быть названо равновесным, сбалансированным, устойчивым. Вот почему есть основания говорить, что принцип обеспечения устойчивости-сбалансированности является руководящим для

[1] *В этом отношении бесперспективными с позиций правовой логики являются намерения закрепить в федеральном законе понятие «агломерация» и, опираясь на это определение, предложить эксклюзивные, специально придуманные именно для таких территорий процедуры управления.*

действий по территориальному планированию. Этот принцип требуется развернуть содержательно ответами на следующие вполне конкретные вопросы:

- вопрос (2.3.1) о роли и содержании правовых инструментов территориального планирования для обеспечения системного взаимодействия различных органов власти во имя устойчивого и сбалансированного развития региона;
- вопрос (2.3.2) о функциональном зонировании генеральных планов как способе установления баланса между планируемыми объёмами застройки и возможностями инфраструктуры эти объёмы застройки обслуживать;
- вопрос (2.3.3) о связи территориального планирования и градостроительного нормирования;
- вопрос (2.3.4) о связи генерального плана и правил землепользования и застройки;
- вопрос (2.3.5) о связи документов территориального планирования и документации по планировке территории;
- вопрос (2.3.6) о замещении документов территориального планирования квазиправовыми документами.

Как и ранее, не будем забывать, что ответ на каждый из перечисленных вопросов не только иллюстрирует принцип устойчивости-сбалансированности, но и опирается на универсальный принцип максимизации системы территориального планирования.

ВОПРОС (2.3.1) О РОЛИ И СОДЕРЖАНИИ ПРАВОВЫХ ИНСТРУМЕНТОВ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ СИСТЕМНОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ РАЗЛИЧНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ ВО ИМЯ УСТОЙЧИВОГО И СБАЛАНСИРОВАННОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНА

На данной стадии проводимого нами логического анализа мы можем утверждать, что приобрели все необходимые и достаточные аргументы для ответа на вопрос, какие правовые инструменты должны находиться в арсенале субъекта РФ, чтобы посредством территориального планирования начать системные работы с вовлечением многих публичных субъектов для обеспечения устойчивого-сбалансированного развития региона.

Исходя из принципов максимизации и устойчивости-сбалансированности территорий планирования действия органов власти субъекта РФ должны быть основаны на следующих положениях.

1. Не делать то, что немаксимально (неэффективно в лучшем случае и деструктивно — в худшем), и делать то, что максимально.

2. Не делать то, что немаксимально, означает:

- не разрушать местные системы градорегулирования поселений, городских округов — не принимать региональных законов, посредством которых, в частности, представительные ОМС лишаются права утверждать ПЗЗ либо ОМС вменяется в обязанность утверждать генеральные планы, подготовленные не ими, а «вышестоящим» уровнем власти[1];
- в схеме территориального планирования субъекта РФ отображать планируемое размещение объектов регионального значения только посредством координат характерных точек внешних границ территорий, предназначенных

[1] *См. ответ на вопрос 2.1.2.*

для размещения таких планируемых объектов[1]. Посредством регионального акта установить правило, согласно которому подготовка документации по планировке территории для размещения объектов регионального значения, отображённых на схеме территориального планирования субъекта РФ, не должна проводиться за пределами соответствующих границ, обозначенных в СТП;

- не использовать норму части 4 статьи 27 ГрК РФ, согласно которой приглашение ОМС к совместному территориальному планированию будет означать для ОМС игру в одни ворота — подготовку за счёт ОМС изменений только в генеральный план без внесения изменений в СТП, то есть «чужими руками доделывание недоделанного»[2];
- не допускать, чтобы формулировки регионального закона относительно понятий «объекты регионального значения», «объекты местного значения» носили характер окончательного определения. Должна допускаться возможность «доопределять» такие объекты в процессе совместной подготовки проектов ДТП[3].

3. Делать то, что максимально, означает:

- обеспечить минимально необходимые условия как базис для выполнения последующих действий по ТП в максимальном режиме, а именно:

  - в инициативном порядке в течение непродолжительного времени определить границы земель сельскохозяйственного назначения и границы сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения, обеспечить внесение этих границ в ЕГРН в установленном порядке[4]; подготовить и утвердить проекты зон охраны объектов культурного наследия регионального значения[5]; завершить образование земельных участков объектов культурного наследия регионального значения и их учёт в ЕГРН;

  - инициировать действия федеральных органов исполнительной власти на территории региона по установлению и внесению в ЕГРН границ земель лесного фонда, границ земель федеральной собственности, покрытых поверхностными водами[6];
- обеспечить эффективное взаимодействие различных органов власти на территории региона в области стратегического планирования, территориального планирования как стартового этапа для подготовки взаимосвязанных документов градостроительного проектирования — приступить к выполнению действий, аналогичных описанным в табл. 2.9, а именно:

  - подписать соглашение о взаимодействии между различными органами власти;

  - подготовить стратегию развития региона — скоординированного развития локальных территорий в целостном контексте всего региона, включая подготовку картографической части стратегии, которая должна использоваться как основание для технических заданий на подготовку изменений в различные документы территориального планирования;
  - в соответствии со скоординированными техническими заданиями подготовить изменения в различные ДТП, согласовать эти документы со стратегией развития региона;
  - подготовить на основе скоординированных между собой ДТП правила землепользования и застройки;
  - совместно подготовить документы по реализации планов развития, в том числе совместных инфраструктурных проектов.

[1] *См. ответ на вопрос 2.1.1.2. Для линейных объектов обычно фиксируются координаты характерных точек оси прохождения линейного объекта и расстояния по обе стороны от оси. Обычно на стадии территориального планирования ширина образуемого указанным способом «коридора» определяется несколько большей, чем необходимо, чтобы на следующей стадии планировки территории в границах обозначенного «коридора» уже точно определить границы необходимого для строительства объекта земельного участка.*

[2] *См. ответ на вопрос 2.2.3.1.*

[3] *См. ответ на вопрос 2.2.2.*

[4] *См. ответ на вопрос 2.1.3.2.*

[5] *См. ответ на вопрос 2.1.3.3.*

[6] *См. ответ на вопрос 2.1.3.2.*

ВОПРОС (2.3.2) О ФУНКЦИОНАЛЬНОМ ЗОНИРОВАНИИ ГЕНЕРАЛЬНОГО ПЛАНА КАК СПОСОБЕ УСТАНОВЛЕНИЯ БАЛАНСА МЕЖДУ ПЛАНИРУЕМЫМИ ОБЪЁМАМИ ЗАСТРОЙКИ И ВОЗМОЖНОСТЯМИ ИНФРАСТРУКТУРЫ ЭТИ ОБЪЁМЫ ЗАСТРОЙКИ ОБСЛУЖИВАТЬ

Генеральный план — это документ, посредством которого должны закладываться основы для достижения сбалансированности-устойчивости развития городского округа, поселения. Создание таких основ предполагает учёт контекста — условий, направлений и параметров развития региона, в также взаимодействие всех уровней публичной власти, о чём мы говорили при рассмотрении вопроса 2.3.1. Теперь можно более подробно поговорить о том, что такое генеральный план с правовой и содержательной точек зрения[1].

Должно ли различаться территориальное планирование, осуществляемое различными уровнями власти, например территориальное планирование на уровне муниципалитетов и территориальное планирование на уровне регионов и страны в целом? Должно — в силу следующей логики.

1. Существование людей локально — привязано к месту. Место — это то, что содержит для человека все первично необходимое — жильё, труд, обслуживание, отдых, то, что является функциональным балансом разного. Как такой баланс должен создаваться и поддерживаться? Очевидно, посредством местного управления, элементом которого является функциональное зонирование в составе территориального планирования — генерального плана.

2. Если с точки зрения управления место — это комплексный баланс разного, это функциональное зонирование, то что такое регион? Регион — это связь мест, это инфраструктура между местами, это объекты регионального значения. Эта же логика справедлива и в отношении страны: страна — это связь регионов, это инфраструктура между регионами, это объекты федерального значения.

3. Два первых положения позволяют зафиксировать сходство и различия между ТП на местном уровне и ТП на уровне государства — на уровне субъектов РФ и Российской Федерации.

Сходство: территориальное планирование на всех уровнях должно осуществляться в отношении объектов соответствующего значения[2].

[1] *Далее в рамках обсуждения данного вопроса использовался текст разделов 2.3.3 и 2.3.4 в кн.: Пузанов А.С., Трутнев Э.К. и др. Стратегическое планирование...*

[2] *См. ответ на вопрос 2.2.2.*

Различия. В отличие от уровня государства на муниципальном уровне ТП должно осуществляться также в виде функционального зонирования — в виде создания и поддержания комплексного баланса между объёмами застройки всех видов и объёмами обслуживающей застройку инфраструктуры (социальной, транспортной, инженерно-технической). С этим связано другое отличие кардинального значения: функциональное зонирование как комплексный баланс разного на локальном уровне является основанием для установления правового режима использования земельных участков посредством градостроительных регламентов в составе ПЗЗ — посредством градостроительного зонирования, того института, который должен применяться на местном уровне и не может применяться на уровне региональном и тем более федеральном.

Что такое функциональное зонирование? Очевидно, это установление функциональных зон ради достижения некоторого баланса. Что такое функциональные зоны? Их номинальное определение представлено в пункте 5 статьи 1 ГрК РФ[1], но оно нас не устраивает. Поэтому предложим другое определение — содержательное: ***функциональные зоны — это зоны, для которых генеральными планами поселений, городских округов определены границы и функциональное назначение в виде характеристик таких зон — баланса соотношения объёмов планируемой застройки, с одной стороны, и объёмов обслуживающей планируемую застройку инфраструктуры различных видов (социальной, транспортной, инженерно-технической) — с другой.***

Балансы — это то, что, как считается, связано с параметрами, с варьированием их значений ради нахождения наилучшего решения, а это не что иное, как моделирование. Параметры и моделирование — это то, чем с объективной неизбежностью определяется создание параметрической модели города для обеспечения процесса территориального планирования. Можно предложить следующее определение понятия: ***«...параметрическая модель — это модельный комплекс данных, построенный на вычислительных связях показателей генерального плана, показателей статистики, иных показателей. Параметрическая модель включается в информационную систему обеспечения градостроительной деятельности и может быть использована для целей моделирования сценариев развития при подготовке документов территориального планирования, иных видов планирования, для отслеживания (мониторинга) процесса и результатов реализации документов планирования, а также в иных целях управления развитием поселения или городского округа»***[2].

Параметрическая модель города содержит информацию, распределённую:

- тематически (население, домохозяйства, места приложения труда, застройка различных видов, инфраструктура различных видов и т.д.);
- пространственно (по иерархическому принципу: объекты в пределах земельных участков, земельные участки в пределах кварталов, кварталы в пределах микрорайонов, функциональных зон, территориальных зон, функциональные и территориальные зоны в пределах административных границ поселения, городского округа);
- во времени (фиксации состояний прошлого, настоящее время, будущее время по этапам — согласно вариантам моделирования);
- по сценариям (вариантам) развития (сопоставленным и оценённым с использованием соответствующих критериев, прежде всего критерия баланса между застройкой и инфраструктурой).

Параметрическая модель города актуализируется в постоянном режиме. Это значит, что она используется не только на этапе подготовки генерального плана при выборе рационального направления развития города, но и после принятия ГП, при градостроительном зонировании — для определения наиболее рациональных градостроительных регламентов[1].

Параметрическая модель города используется как инструмент реализации генерального плана — для оценки степени достижения определённых в ГП показателей, а также запланированных значений нормативов градостроительного проектирования, для пространственно-экономического моделирования локальных инвестиционно-строительных проектов в части определения их рентабельности и условий её достижения[2].

ВОПРОС (2.3.3) О СВЯЗИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ С НОРМАТИВАМИ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ПРОЕКТИРОВАНИЯ, ИНЫМИ КОМПОНЕНТАМИ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО НОРМИРОВАНИЯ[3]

Выше шла речь о том, что для рациональной организации и функционирования городов (урбанизированных территорий) необходимо устанавливать приемлемые области балансов между объёмами застройки и объёмами (возможностями) инфраструктуры (социальной, транспортной, инженерно-технической), предназначенной для обслуживания таких объёмов застройки, а также о том, что такие балансы должны определяться посредством функционального зонирования в составе ГП. Как такие балансы могут или должны устанавливаться с учётом применения параметрической модели города?

Очевидно, что технология их установления должна опираться на знание «потребности», которое даёт ответ на вопрос: какая «величина» инфраструктуры потребуется каждой «единице» застройки для нормального функционирования? Ответ на этот вопрос — это и есть нормативы градостроительного проектирования[4].

[1] *Пункт 1 статьи 1 ГрК РФ: «...функциональные зоны — зоны, для которых документами территориального планирования определены границы и функциональное назначение».*

[2] *Определение из генерального плана города Перми (пункт 11 главы 2 части 1), утверждённого решением Пермской городской Думы от 17 декабря 2010 года № 205.*

[1] *См. ответ на вопрос 2.3.4.*

[2] *См., например: Трутнев Э.К., Полиди Т.Д., Сафарова М.Д., Игуменов Е.Д. Город для жизни : Запуск процессов преобразования территорий ветхой застройки. М. : Институт экономики города, 2016. URL: http://www.urbaneconomics.ru/sites/default/files/gorod-for-laif-2016_iue.pdf.*

[3] *При ответе на данный вопрос использовался материал из кн.: Пузанов А.С., Трутнев Э.К. и др. Стратегическое планирование... [Раздел 2.3.5].*

[4] *Формально определение этого понятия представлено в пункте 26 статьи 1 ГрК РФ. Полезно дать менее формализованное, зато более отражающее суть определение: **нормативы градостроительного проектирования — это совокупность установленных в целях обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности человека расчетных показателей минимально допустимого уровня обеспеченности населения объектами инфраструктуры (социальной, транспортной, инженерно-технической), максимально допустимого уровня территориальной доступности таких объектов для населения.***

Существует два подхода к их определению: не оптимальный, но законодательно установленный[1] и оптимальный, ныне законодательно не установленный.

Первый подход характеризуется двумя главными положениями. Во-первых, НГП подготавливаются «загодя», до подготовки генерального плана, и являются для него формальным основанием, а также формальным критерием для оценки его качества. Во-вторых, НГП утверждаются не исполнительным, а представительным органом власти.

К первому подходу имеется ряд вопросов, суть которых и ответы на которые раскрываются при рассмотрении основных положений второго, ныне законодательно не закрепленного подхода.

Второй подход опровергает «априорное нормирование» первого подхода — нормирование до подготовки ГП и независимо от него. Утверждается следующее:

- НГП должны подготавливаться параллельно подготовке генерального плана на основе параметрической модели города и являться результатом подготовки ГП;
- НГП должны быть дифференцированы применительно к различным типам городских сред (определяемым разным расположением в пространстве города и разными типами застройки). Дифференциация должна распространяться как на потребность (удельное, на 1000 жителей, количество мест в детских садах и школах, пропускная способность поликлиник и проч.), так и на доступность (последняя должна быть связана с ёмкостью-вместимостью соответствующих объектов, например: много «малых» школ с минимальной удалённостью и максимальным количеством преподавателей при относительно невысоком уровне преподавания либо мало «больших» школ со значительной удалённостью, компенсируемой меньшим количеством преподавателей при относительно более высоком уровне преподавания). Можно допустить, что для средних и малых городов не потребуется глубокой дифференциации потребности и доступности. Но такая ситуация должна рассматриваться как исключение, а не как правило — не как оправдание «априорного нормирования».

Второй подход опровергает целесообразность утверждения НГП органами представительной власти и утверждает необходимость утверждения НГП органами исполнительной власти в силу следующей логики и основанной на ней технологии управления. Утверждение НГП — это: а) фиксация планируемого будущего — состояния лучшего, чем то, что имеется сейчас; б) фиксация разницы между тем, что есть, и тем, что будет; в) принятие на себя органом власти обязательств ликвидировать имеющуюся разницу в уровне обслуживания населения. Принятие на себя органом власти указанных обязательств требует принятия плана последовательного достижения утвержденных значений НГП, такой план по своей сути может быть только комплексным планом реализации генерального плана, а такую реализацию может обеспечить только исполнительная власть.

[1] *См. главу 3.1, введённую в ГрК РФ посредством Федерального закона от 5 мая 2014 года № 131-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации».*

В рамках второго подхода утверждаются положения, которые не позволят допустить развёртывания процессов «деструкции города строительством»[1]. В случаях, когда состояние инфраструктуры не соответствует правам использования недвижимости, зафиксированным в градостроительных регламентах, то есть может возникнуть несоразмерный разрыв между застройкой и потребной для ее функционирования инфраструктурой, может устанавливаться (в виде новеллы законодательства) «отложенное право на строительство», смысл которого таков:

1) существует право на использование недвижимости согласно градостроительным регламентам;

2) существуют требования для реализации права, определённого градостроительными регламентами;

3) в число таких требований включаются (помимо требований исполнять технические регламенты безопасности) требования о соблюдении соответствия объёмов застройки объёмам (возможностям) инфраструктуры;

4) при отсутствии возможности выполнить указанное требование вводится запрет на выдачу разрешений на строительство вплоть до момента ликвидации указанного несоответствия посредством строительства недостающей инфраструктуры, которое может обеспечиваться либо публичной властью за счёт бюджета, либо частными инвесторами-застройщиками, либо посредством взаимодействия тех и других[2].

Очевидно, что второй подход более ориентирован на оптимальное управление, но его реализация предполагает внесение соответствующих изменений в законодательство.

Нормативы градостроительного проектирования не перекрывают более широкую сферу, которую можно назвать «градостроительным нормированием». Градостроительное нормирование является институтом «инфраструктурным», поскольку обеспечивает функционирование иных институтов — территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территории. Выясняется, что институт градостроительного нормирования включает несколько компонентов, количество и смысловое соотношение которых зависят от подхода к нормированию. Для понимания существа дела целесообразно рассмотреть и сопоставить два подхода — один практиковался в России до возвращения института прав собственности на земельные участки, другой — после.

Подход к градостроительному нормированию, практиковавшийся до возвращения института прав собственности на земельные участки, характеризовался следующими положениями:

1) источником и адресатом нормирования был один и тот же субъект — государство. Поэтому то, что содержалось в документах нормирования было равно обязательным независимо от того, были ли соответствующие положения формально названы «рекомендациями» или «обязательными требованиями»;

2) в силу первого положения документы нормирования содержали «смесь» из положений номинально разного содержательного и правового статуса — ре-

[1] *См.: Трутнев Э.К. Деструкция города строительством.*
[2] *См. далее ответ на вопрос 2.4.2.*

комендации и требования безопасности. В том, что ныне называется градостроительными регламентами, не было никакой необходимости;

3) в силу второго положения документы нормирования применительно к градостроительной деятельности могли быть сведены в один документ — комплексный, со «смесью» из необязательных рекомендаций и обязательных к выполнению требований безопасности[1];

4) наличие одного документа нормирования в области градостроительной деятельности (в него могли быть механистически инкорпорированы фрагменты из других документов нормирования без упоминания последних) делали эту деятельность как бы простой и ясной.

Подход к градостроительному нормированию, который стал практиковаться после возвращения института прав частной собственности на земельные участки, характеризуется следующими положениями:

1) стало невозможно в нормативных документах смешивать требования и рекомендации, стало необходимо предъявлять только требования, прежде всего требования безопасности — технические регламенты. То есть возникла задача «прочистить» прежние СНиПы по указанному критерию[2];

2) появились как неотвратимая необходимость градостроительные регламенты, которые, не будучи требованиями безопасности, но учитывая их, должны предъявляться отдельными документами — нормативными правовыми актами ОМС, определяющими правовой режим земельных участков, чего раньше не было и быть не могло;

3) ранее существовавшие в составе СНиП 89* нормативы градостроительного проектирования в силу необходимости были извлечены из этого документа, чтобы быть представленными в виде отдельных документов;

4) вместо одного документа возникло три вида документов, мнимые простота и ясность упразднились, их заменила профессиональная ностальгия по утраченному прошлому.

Очевидно, что второй подход есть проявление объективной необходимости. Поэтому управленцам и планировщикам нужно осваивать обновлённое искусство градостроительного проектирования, которое предполагает рациональное сочетание трёх компонентов градостроительного нормирования — градостроительных регламентов, технических регламентов безопасности и нормативов градостроительного проектирования[3].

ВОПРОС (2.3.4) О СВЯЗИ ГЕНЕРАЛЬНОГО ПЛАНА И ПРАВИЛ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ЗАСТРОЙКИ, А ТАКЖЕ О ТОМ, МОЖНО ЛИ ОБЕСПЕЧИТЬ БАЛАНС МЕЖДУ ЗАСТРОЙКОЙ И ИНФРАСТРУКТУРОЙ, ОТКАЗАВШИСЬ ОТ УСТАНОВЛЕНИЯ ВЕРХНИХ ПРЕДЕЛОВ ЗАСТРОЙКИ[4]

Невозможно обеспечить устойчивость сбалансированного развития территории, если не будет преемственности передачи положений предшествующих документов в последующие документы градостроительного проектирования.

[1] *Речь идет о СНиП 2.07.01-89 с изменениями и дополнениями, утверждёнными Постановлением Госстроя СССР от 13 июля 1990 года № 61, Приказом Министерства архитектуры, строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ от 23 декабря 1992 года № 269, Постановлением Госстроя России от 25 августа 1993 года № 18-32. В 2010 году данный документ был «актуализирован». В 2016 году состоялась новая «актуализация» документа, которая мало что в нём изменила.*

[2] *Эта задача коснулась и СНиП 89*, но она до сих пор не решена должным образом.*

[3] *См. раздел 3.*

[4] *См. также вопрос 3.4.9.*

Документы территориального планирования, и прежде всего генеральный план, начинают такой процесс обеспечения преемственности документов. Поскольку в других разделах рассмотрено, как совместное действие принципов максимизации и устойчивости-сбалансированности определяет преемственность связей между ГП и ПЗЗ, то мы переадресуем читателей к ним[1], а здесь исследуем дополнительный аспект проблемы: можно ли обеспечить баланс между застройкой и инфраструктурой, отказавшись от установления верхних пределов застройки?

Этот вопрос обязательно должен быть поставлен, поскольку имеются случаи, в том числе в российских городах, когда применительно к некоторым территориальным зонам не устанавливаются верхние пределы застройки по высоте, этажности.

Оказывается, ответ на поставленный вопрос уже содержится в логике градорегулирования, нам только остаётся его воспроизвести — извлечь из объективно существующих смыслов. Сразу скажем, что ответ отрицательный, а именно: невозможно обеспечить баланс между застройкой и инфраструктурой, отказавшись от установления верхних пределов застройки. Такой отказ является либо мнимым (то есть всё-таки имеет место косвенное установление указанных пределов, несмотря на их кажущееся отсутствие), либо деструктивным — разрушающим указанный баланс.

Развернём, как и раньше, логическую цепочку смыслов.

1. То, что невозможно в логике, невозможно и в реальности. Логика градорегулирования не позволяет сложиться такой ситуации, когда был бы обеспечен баланс между застройкой и инфраструктурой без установления верхних пределов для застройки. Поскольку это невозможно, речь на самом деле идёт о другом, а именно о том, как указанный баланс обеспечивается без видимого, явного установления верхних пределов.

2. Очевидно, что согласно условию задачи инфраструктура должна обеспечить «не поддающийся измерению», очень большой, как бы «неограниченный» объём застройки.

3. Так же очевидно, что не каждый вид инфраструктуры сможет обеспечить «неограниченный» объём застройки на локальной территории. Должны быть выведены из зоны рассмотрения транспортная инфраструктура в части обеспечения застройки «неограниченным» количеством мест хранения автомобилей, социальная инфраструктура в части обеспечения застройки «неограниченным» количеством мест в детских садах, школах и проч. Это значит, что не все виды застройки могут рассматриваться при постановке указанных «неограниченных» условий. То есть в зависимости от условий и целей являет себя как бы уже предзаданная нам морфология города — та или иная. Оказывается, что не всегда мы город создаём, что город нам предписывает-навязывает себя. Уже здесь мы обнаруживаем, что «неограниченный» объём может

[1] *См. ответы на вопросы 1.4.1 и 3.3.2.*

возникать не для классической жилой застройки, а для застройки многофункциональной, в центре города расположенной.

4. Очевидно, что может рассматриваться только инженерно-техническая инфраструктура в части полного обеспечения-обслуживания «неограниченного» объёма застройки, а также транспортная инфраструктура, но исключительно в части обеспечения прибытия-убытия граждан, а не полного обеспечения МХА всех граждан, расселённых в «неограниченной» застройке.

5. В локальном месте «неограниченная» застройка обречена быть плотной, а значит, экономной застройкой, такой застройкой, где в силу необходимости возникает в императивном порядке пространственно-геометрическое совмещение функций, главным образом транспортных и инженерно-технических коммуникаций.

6. Чтобы иметь возможность быть «неограниченной», застройка обречена быть упорядоченной. Это, в частности, означает необходимость располагаться в регулярных кварталах, обрамлённых упорядоченной сетью улиц как многофункциональных каналов транспортного и инженерно-технического обеспечения-обслуживания.

7. Упорядоченная сеть каналов инженерно-технического обеспечения может обслужить «неограниченную» застройку посредством заблаговременного создания подземных каналов таких размеров, чтобы они потенциально вмещали все возможные сети инженерно-технического обеспечения для будущей «неограниченной» застройки, а также обустройства каналов такими сетями инженерно-технического обеспечения, которые могли бы наращивать способность пропускать ресурсы сообразно наращиванию объёмов «неограниченной» застройки. В этом и заключается скрытая сбалансированность застройки и инфраструктуры, несмотря на отсутствие видимых пределов для «неограниченной» застройки.

8. Таким образом, получается следующая картина:

- «неограниченная» застройка заблаговременно предусмотрена-просчитана со стороны инфраструктуры, то есть исходно обеспечены балансы между застройкой (даже «неограниченной») и инфраструктурой;
- проявления морфологии и функциональности «неограниченной» застройки не являются универсальными, напротив — такая застройка носит сугубо специфический характер, то есть требует специального, глубоко продуманного планирования-формирования.

Последнее положение указывает на ошибочность механического упразднения из ПЗЗ предельных показателей этажности застройки — без продумывания всей цепочки содержательных и формально-правовых следствий, которые должны варьироваться и отображаться в документах градостроительного проектирования, то есть целенаправленно должно предотвращаться то, что является одним из проявлений «деструкции города строительством»[1].

Рассмотренный вопрос показателен в том смысле, что ответственное отношение к делу формирования местных систем градорегулирования не допускает игнорирования параметрических связей между застройкой и инфраструктурой —

[1] *См.: Трутнев Э.К. Деструкция города строительством.*

связей, подлежащих моделированию и отображению в ГП и через него в ПЗЗ[1].

Если же по каким-либо причинам возникает противоположное отношение к делу, то неизбежно начинает утверждаться местная градостроительная политика, которая по умолчанию (без публичного декларирования действительных намерений) требует выполнения действий, фактически являющихся деструктивными:

- требует отказа от заблаговременного выстраивания запланированных на обозримый период времени балансов между объёмами застройки и объёмами (возможностями) обслуживающей её инфраструктуры;
- требует отказа от фиксации в качестве обязательств власти соответствующих планов в документах градостроительного проектирования (в ГП — прямой фиксации и в ПЗЗ — косвенной);
- требует замещения системных действий несистемными, ситуативными, в том числе замещения подлинных документов псевдодокументами, посредством которых власть снимает с себя соответствующие обязательства, а взамен посредством эксклюзивного законодательства обеспечивает себе возможность «плыть по воле волн», реагируя лишь на «избранные» обстоятельства, от случая к случаю возникающие, либо не реагируя на них вовсе[2].

ВОПРОС (2.3.5) О ПРАВОВЫХ АСПЕКТАХ СВЯЗИ ДОКУМЕНТОВ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ И ДОКУМЕНТАЦИИ ПО ПЛАНИРОВКЕ ТЕРРИТОРИИ

Особенности этой связи продемонстрированы путём сопоставления двух моделей градорегулирования, основные положения которого представлены в табл. 2П10. Содержащиеся в ней юридические факты и логические аргументы позволяют сделать следующие заключения относительно правовых аспектов связи документов территориального планирования и документации по планировке территории — связи, наблюдаемой при альтернативных системах градорегулирования.

1. Совершённым в законе ошибкам предопределено порождать новые ошибки подобно распространению на воде кругов от брошенного камня.

2. Исходной ошибкой закона является упразднение из ДТП зон планируемого размещения объектов (ЗПРО). От этой ошибки распространился первый круг последствий:

- утратили свой правовой статус ДТП, поскольку фактически они приобрели правовой статус документов стратегического планирования — документов-деклараций, не порождающих правовых последствий для третьих лиц;
- возникла правовая неопределённость — неясность относительно границ территорий, в пределах которых можно ожидать изъятия недвижимости для муниципальных или государственных нужд, и границ территорий, где изъятие не произойдёт. Такая правовая неопределённость понуждает к свёртыванию ин-

[1] *См. ответы на вопросы 1.3.3, 2.3.6, а также текст, связанный с рассмотренной темой: https://urban.hse.ru/discussion_trutnev_tehnologia/*

[2] *См., в частности, вопрос 2.3.6 о замещении правовых документов территориального планирования квазиправовыми документами.*

вестиционной активности на территориях, подверженных территориальному планированию, фактически ставшему неправовым[1].

3. За первым кругом последствий по неотвратимой логической схеме распространяется второй круг:

- процесс планирования размещения объектов с некоторого момента оказывается освобождённым от установления юридически значимых границ (по причине исходной ошибки);
- если упраздняется использование границ для целей планирования, то должны быть упразднены все юридически значимые границы, включая границы функциональных зон — в случаях, когда есть намерение их использовать как обозначение границ мест размещения, скажем, линейных объектов;
- возникшее требование упразднения границ для обозначения размещения планируемых объектов не тождественно требованию упразднить само обозначение физически (упразднение состоялось юридически, но не физически). Значит, обозначение должно обязательно быть, но оно не должно быть юридически значимым, должно быть (обречено быть) имитационным отображением — символами[2];
- замена границ функциональных зон (для обозначения мест размещения линейных объектов в случаях планирования уплотнения улично-дорожной сети) на имитационное, юридически не значимое отображение в ГП дополнительно планируемых к созданию в кварталах, микрорайонах улиц как бы закрепляет мнимую необходимость отказа от ЗПРО — цементирует в мнимо незыблемую конструкцию из совокупностей ошибок исходную ошибку закона.

4. Очевидно, что невозможно остановить распространение ошибок закона без исправления его исходной ошибки. В данном случае — ошибки упразднения из ДТП зон планируемого размещения объектов[3].

ВОПРОС (2.3.6) О ЗАМЕЩЕНИИ ПРАВОВЫХ ДОКУМЕНТОВ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ КВАЗИПРАВОВЫМИ ДОКУМЕНТАМИ

Обстоятельства заставляют говорить о существовании отечественного феномена замещений подлинных документов территориального планирования неподлинными. В законодательной практике нам явлены три вида таких замещений:

1) замещения, создаваемые посредством замены правового статуса ДТП на правовой статус ДСП[4];

2) замещения, создаваемые псевдоправовым институтом утверждения одного ДТП для двух и более субъектов РФ[5];

3) замещение, создаваемое специальным законом в виде номинально нового документа, применяемого наряду с ГП и вопреки ему.

[1] *См. вопрос 2.1.1.2.*
[2] *Вот почему в соответствующем приказе представлены требования не к отображению, а к знакам-символам, наносимым на карты ДТП. См. ответ на вопрос 2.1.1.2, а также Приказ № 793.*
[3] *См. ответ на вопрос 2.1.1.2.*
[4] *См. ответы на вопросы 2.1.1.1, 2.1.1.2.*
[5] *См. ответ на вопрос 2.2.3.2.*

Поскольку два первых вида замещений мы уже рассмотрели, перейдём к третьему[1].

Посредством № 141-ФЗ статья 4 № 4802-1[2] дополнена абзацами, в которых говорится о новом виде документа — «комплексной схеме инженерного обеспечения»[3]. Согласно определению, эта схема подготавливается до начала подготовки документации по планировке территории и проектной документации объектов, размещаемых на соответствующих земельных участках. То есть «комплексная схема инженерного обеспечения» подготавливается в рамках института территориального планирования.

Нам предстоит рассмотреть два момента:

- о соотношении «комплексной схемы инженерного обеспечения» с базовыми документами градостроительного проектирования — ГП (включая его реализационные документы) и ПЗЗ;
- о том, почему посредством № 141-ФЗ состоялся выбор технологии «параллельного» использования «комплексной схемы инженерного обеспечения» наряду с базовыми документами градостроительного проектирования, якобы (по умолчанию) принципиально недостаточными без их дополнения такой схемой.

О соотношении «комплексной схемы инженерного обеспечения» с базовыми документами градостроительного проектирования — ГП (включая его реализационные документы) и ПЗЗ

Почему вообще потребовалось вводить новый вид документа? Вероятно, по одной из двух причин: либо доныне ГрК РФ содержал пробел — в нём отсутствовало то, чему необходимо быть в части инженерного обеспечения, либо на обсуждаемой территории в ныне действующих базовых документах градостроительного проектирования (ГП, ПЗЗ) отсутствуют некоторые положения, которые должны прямо или косвенно относиться к инженерному обеспечению, и при этом субъекты управления не желают дополнять этими отсутствующими положениями ранее утверждённые документы, а хотят наряду с ними ввести номинально новый документ, как бы дополняющий прежние документы.

Первая предполагаемая причина как объяснение необходимости введения новеллы № 141-ФЗ отпадает, поскольку элементарный анализ показывает, что

[1] *Далее использованы фрагменты текста, размещённого на сайте Высшей школы урбанистики: https://urban.hse.ru/discussion_trutnev_tehnologia/*
[2] *Закон Российской Федерации от 15 апреля 1993 года № 4802-1 «О статусе столицы Российской Федерации».*
[3] *В отношении органов власти Москвы определено, что они «**устанавливают** в целях реализации программы реновации **случаи и порядок разработки и утверждения комплексной схемы инженерного обеспечения** (электроснабжение, теплоснабжение, газоснабжение, водоснабжение и водоотведение) территории, представляющей собой **графическое и текстовое описания существующих и планируемых для размещения линейных объектов инженерной инфраструктуры и иных технологически связанных с ними объектов капитального строительства,** в том числе сведения о планируемом расположении точек подключения (технологического присоединения) объектов капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения, электрическим сетям, о предельной свободной мощности существующих и планируемых для размещения указанных сетей, об **их максимальной нагрузке**, утверждают форму такой схемы и **состав указываемых в ней сведений**; устанавливают в целях реализации решения о реновации порядок определения точек подключения (технологического присоединения) объектов капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения, электрическим сетям, в том числе их расположения на границе земельного участка и (или) территории, в отношении которых осуществляется **подготовка документации по планировке территории** в целях реализации решения о реновации».*

ГрК РФ содержит всё необходимое и достаточное (с правовой и содержательной точек зрения) для рационального регулирования всего круга вопросов инженерного обеспечения на уровне ТП[1]. Поэтому придётся пристально рассмотреть вторую предполагаемую причину.

Для начала следует довести до предельного логического завершения уже представленный выше принципиальный ответ на вопрос, к какому виду документов градорегулирования следует отнести «комплексную схему инженерного обеспечения».

Анализ определения этой схемы не оставляет ни содержательных, ни формально-юридических оснований ответить на поставленный вопрос иначе, кроме как следующим образом: «***комплексная схема инженерного обеспечения» относится к специально создаваемому новому виду документа в ряду иных видов документов территориального планирования.*** Такой однозначный вывод неотвратимо следует из объективного положения дел: инженерное «обеспечение» не себя обеспечивает, а определённые объёмы планируемой застройки, то есть в такой схеме непременно должны присутствовать и связываться между собой соответствующими показателями как само «обеспечение», так и то, что «обеспечением обеспечивается», — соответствующие объёмы планируемой застройки.

Наличие такой связи указывает на то, что по законам логики и технологии планирования мы должны иметь дело не с отраслевым техническим документом, а с комплексным документом публичного характера, который относится к институту территориального планирования. В силу неустранимости указанных положений объективного характера в содержащемся в № 141-ФЗ определении «комплексной схемы инженерного обеспечения» невозможно избежать их упоминания. И такое упоминание, действительно, появляется в указанном определении в виде указания на «максимальную нагрузку», то есть на планируемую нагрузку, которая не может быть ничем иным обусловлена, как только планируемыми объёмами застройки. Какими конкретно объёмами застройки? Такими, которые в соответствии с № 141-ФЗ предлагается отныне определять не публичными документами градостроительного проектирования (ГП и ПЗЗ), а непубличным и как бы отраслевым (а на самом деле комплексным) специально созданным под соответствующие нужды документом — «комплексной схемой инженерного обеспечения».

Наш вывод однозначен: использование в № 141-ФЗ словосочетания «комплексная схема инженерного обеспечения» для обозначения специального вновь созданного вида документа не отражает его подлинной сути (точнее, отражает её частично, затемняя главное — неустранимую комплексность и неотъемлемые, но замалчиваемые объективно существующие требования в отношении публичности подготовки и принятия этого документа). Более того, сквозь формулировки закона «просвечивает» желание (вольное или невольное) скрыть подлинную суть и правовой статус вновь вводимого документа.

[1] *См. статьи 23 и 26 ГрК РФ.*

О том, почему посредством № 141-ФЗ состоялся выбор технологии «параллельного» использования «комплексной схемы инженерного обеспечения» наряду с базовыми документами градостроительного проектирования, якобы (по умолчанию) принципиально недостаточными без их дополнения такой схемой

Поскольку в силу указанных выше объективных законов логики и технологии планирования «комплексная схема инженерного обеспечения» обречена считаться новым видом комплексного документа территориального планирования, необходимо путём соответствующего анализа получить ответы на следующие вопросы:

- почему существующий вид комплексного документа территориального планирования — генеральный план[1]— оказался вместе с реализационными документами настолько недостаточным применительно к соответствующим потребностям, что понадобилось вводить новый вид документа для той же самой области регулирования, вместо того чтобы дополнить уже действующие документы отсутствующими в них положениями;
- не является ли указанное действие по введению нового вида документа при наличии прежнего вида документа узаконенным посредством № 141-ФЗ замещением одного документа другим;
- как должны соотноситься между собой (и по правовому статусу, и по содержанию) два номинально разных, но принадлежащих к одной и той же области регулирования (к области территориального планирования) документа.

Быстрее всего получить ответы на поставленные вопросы помогает предъявленная далее гипотеза, состоящая из ряда положений (предположений), каждое из которых подвергнуто аналитической проверке на предмет его доказательного подтверждения либо опровержения.

Итак, ни действующий генеральный план, ни правила землепользования и застройки[2] не содержат юридически значимых показателей развития города, которые могли бы официально использоваться при выполнении соответствующей программы. Так ли это? Если так, то почему?

Ныне действующий ГП (применительно к территории в прежних административных границах) не содержит указанных показателей по следующим причинам[3]:

1) в 2010 году посредством ГП были введены так называемые территории реорганизации, занимающие около ¾ всех застроенных территорий города, в пределах которых якобы допускалось вопреки ЗК РФ изъятие любой недвижимости для размещения на её месте после сноса любой

[1] *Генеральный план Москвы в прежних административных границах столицы утверждён Законом города Москвы от 5 мая 2010 года № 17 «О Генеральном плане города Москвы».*

[2] *По истечении 20 лет после возобновления действия в современной России института градостроительного зонирования (прерванного в 1917 году) в Москве, как последнем крупном городе России, были утверждены Постановлением № 120-ПП правила землепользования и застройки, которые вступили в силу с момента опубликования данного постановления 14 апреля 2017 года. См.: https://www.mos.ru/authority/documents/doc/36260220/*

[3] *Далее излагаются позиции, подробно изложенные в следующих публикациях: Трутнев Э.К. Доказательство того, что генеральный план Москвы противоречит федеральным законам и подлежит отмене в части «территорий реорганизации» // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2010. № 8 (107); Он же. Вопрос о правовых основаниях принятия генерального плана города Москвы [Электронный ресурс]. URL: https://urban.hse.ru/discussion_trutnev_genplan/*

иной недвижимости, включая МКД[1];

2) уже в 2011 году в силу очевидного противоречия ЗК РФ «территории реорганизации» в представленной интерпретации на региональном уровне были упразднены из законодательства[2];

3) согласно правовой логике вместе с упразднением «территорий реорганизации» автоматически прекратили действие соответствующие положения и показатели ГП, относящиеся к ¾ всех застроенных территорий города, однако изменения в ГП так и не были внесены, а значит, сложилась ситуация, когда ГП доныне действует только в части, не противоречащей законодательству, а какова эта «непротиворечащая» часть, узнать невозможно в принципе. В этой ситуации любой иной документ, определяющий любые значения показателей в отношении объёмов застройки (включая «комплексную схему инженерного обеспечения» и любую иную подобную схему, например «комплексную схему социального обеспечения» и проч.), так же «в принципе» не может войти в юридически значимое противоречие с ГП.

Иными словами, ГП ныне является удобным документом, «свидетельствующим всего лишь о своём наличии», камуфлирующим сложившуюся ситуацию в том смысле, что всегда имеется формальное основание утверждать, что ГП якобы «учтён», при этом отсутствуют формальные основания для предъявления фактов противоречий с ГП, поскольку юридически значимым противоречиям даже и существовать невозможно по указанным выше причинам.

Ныне действующие ПЗЗ, как и ГП, не содержат юридически значимых показателей развития города, которые могли бы официально использоваться при осуществлении соответствующей программы в части определения максимальных объёмов застройки, по двум причинам[3].

Во-первых, градостроительные регламенты (определяющие правовой режим использования недвижимости в данный момент времени и в будущем) в отношении территориальных зон и подзон расположения МКД фиксируют лишь существующее, но никак не будущее, определение которого в случае необходимости потребует специальных действий по внесению изменений в ПЗЗ.

Во-вторых, ПЗЗ противоречат федеральным законам (в части, например, того, что выделенные территориальные зоны и подзоны таковыми на самом деле не являются в юридическом смысле). Такая ситуация вкупе с положением дел применительно к ГП означает, что с правовой точки зрения у города нет заблаговременно и системно определённого, гарантированного на некоторую обозримую перспективу будущего и что потребность в определении будущего для города будет удовлетворяться не системно в масштабах всего города, но локально — точечно и хаотично, по мере возникновения ситуативной необходимости, посредством либо документов-замещений (типа «комплексной схемы

[1] *В своё время при обсуждении ГП на это положение вообще никто не обратил внимания, что свидетельствует о тогдашнем качестве публичной дискуссии. Однако и сегодня нечто важное зачастую остается незамеченным.*

[2] *См.: Трутнев Э.К. Логика развёртывания системы правового градоуправления Москвы: чем опасно и чем полезно прошлое для будущего? // Проект Россия. 2011. № 62.*

[3] *Причины указанного положения дел подробно изложены в публикации, размещённой на сайте Высшей школы урбанистики: https://urban.hse.ru/data/2016/12/29/1114675146/%D0%92%D0%BE%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%81%20%D0%BE%20%D0%9F%D0%97%D0%97%20%D0%9C%D0%BE%D1%81%D0%BA%D0%B2%D1%8B.pdf.*

инженерного обеспечения», «комплексной схемы социального обеспечения» и проч.), либо локальной документации по планировке территории[1], либо несистемных документов, подготавливаемых вообще без использования института планировки территории[2].

При этом технология «точечного определения локального будущего» формально сопряжена с внесением изменений в ПЗЗ. Но эта процедура с некоторого момента уже перестала быть препятствием для администрации, поскольку заблаговременно посредством изменения ГрК РФ превращена в сугубую формальность — в процедуру, которая может беспрепятственно осуществляться администрацией в предельно короткие сроки фактически без участия населения[3].

Таким образом, при нынешнем положении дел в отношении ГП и ПЗЗ любой утверждаемый администрацией документ относительно любых значений показателя объёмов застройки и их любого распределения по территории города всегда будет иметь юридическую силу, поскольку любой документ (включая «комплексную схему инженерного обеспечения») всегда обречён быть выполненным либо «с учётом ГП», либо в «соответствии с ГП», а также «в соответствии с ПЗЗ» — с учётом и в соответствии с документами выхолощенного содержания, индифферентными к развитию города.

По причине фактического отсутствия в ГП и ПЗЗ соответствующих юридически значимых показателей развития города такие показатели, включая показатели применительно к соответствующей программе, должны быть созданы, отработаны, утверждены.

Решение этой объективно существующей задачи может пойти по одному из двух направлений — правовому публичному и квазиправовому непубличному.

Направление правовое — публичное: подготовка, обсуждение и утверждение предложений по внесению изменений в ГП в соответствующей части с последующим внесением изменений в ПЗЗ, а также с периодическим утверждением реализационных программных документов (включая обеспечение инженерное, социальное, транспортное) на предстоящие краткосрочные периоды времени. В этом случае подготавливать некий особый, как бы ранее не бывший документ в виде «комплексной схемы инженерного обеспечения», замещающий в части ключевых показателей объёмов застройки (показателей, требующих увязки с показателями инженерного обеспечения) базовые документы градостроительного проектирования (ГП с реализационными документами и ПЗЗ), не потребовалось бы вовсе по причине избыточности такого документа, а также ненужного дублирования в нём положений иных документов.

Направление квазиправовое, административное — непубличное: наряду с ранее существовавшим и продолжающим существовать ГП, потенциально содержащим в себе всё необходимое и достаточное с юридической точки зрения для целей планирования и последующей реализации планов

[1] *См. публикацию, размещённую на сайте Высшей школы урбанистики: https://urban.hse.ru/data/2017/06/05/1172034743/%D0%B2%D0%BE%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%81%20%D0%BE%20%D1%80%D0%B5%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%B8%20%D0%BF%D1%8F%D1%82%D0%B8%D1%8D%D1%82%D0%B0%D0%B6%D0%B5%D0%BA.pdf.*

[2] *Об использовании таких несистемных документов (о «схемах земельных участков на кадастровой карте территории») см.: https://urban.hse.ru/discussion_trutnev_newformgpzu/*

[3] *См. часть 14 статьи 31 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ, а также: https://urban.hse.ru/discussion_trutnev_pzz/*

(но в текущей ситуации не реализовавшим свой правовой и содержательный потенциал), предлагается создать новый дополнительный вид комплексного документа территориального планирования, который можно назвать, например, «комплексной схемой инженерного обеспечения». Схемой как бы «отраслевой» — ориентированной как бы исключительно на задачи инженерного обеспечения, но фактически «обречённой определять» также объёмы планируемой застройки без публичного предъявления соответствующих показателей по причине якобы сугубо технологического, «инженерного» характера этих показателей, а также по той причине, что действующие документы — ГП и ПЗЗ — ныне не определяют в этой части ничего такого, что могло бы быть юридически значимым и обязательным для выполнения администрацией. Но создать такой новый дополнительный вид комплексного документа территориального планирования с намеренно или ненамеренно неточным названием (документа, который, по существу, не может быть «дополнительным», поскольку невозможно дополнить то, что уже потенциально является необходимым и достаточным) можно только путём введения определённых новшеств федеральным законом, в данном случае № 141-ФЗ.

В сложившихся на данный момент условиях предопределено было состояться выбору сугубо административного, непубличного, квазиправового направления — по совокупности следующих кумулятивно действующих причин.

1. В предшествующие годы долго формировалась и наконец сложилась и утвердилась для последующего почти беспрепятственного распространения либо практика производства эксклюзивного или противоречивого федерального законодательства[1], либо практика узаконения по умолчанию регионального законодательства, противоречащего федеральному[2]. И такая практика уже не может не транслироваться в будущее.

2. Региональной администрации «так удобнее» — выбор квазиправового направления даёт более широкий манёвр в администрировании и более высокую степень свободы от внешнего контроля, прежде всего со стороны общественности. Кроме того, и заинтересованным строителям «так выгоднее», поскольку использование публичных процедур для них непродуктивная трата времени, а использование непубличных административных процедур — напротив, быстрое содействие в оперативном режиме утверждению интересов строителей, пусть даже вопреки и за счёт прав, интересов иных субъектов, строителями не являющихся.

3. Общественность и депутаты, а также значительная часть профессионалов-проектировщиков, до сих пор не посвящённые в правовые вопросы градорегулирования, не могут отследить «хитросплетения» законодательства (часто намеренно создаваемые), не могут отстаивать свои интересы, интересы своих избирателей, интересы города на законодательном уровне, не могут противостоять давлению строительного лобби, поддерживаемому законодательными инициативами администрации согласно правилу «строитель всегда прав».

[1] *См., например: https://urban.hse.ru/discussion_trutnev_123/*
[2] *См., например: https://urban.hse.ru/discussion_trutnev_pzz/*

4. Заблаговременно и намеренно создавались и к настоящему времени наконец созданы такие законодательные и фактические условия, когда появление (без публичной подготовки и публичной процедуры принятия) как бы нового вида документа градостроительного проектирования («комплексной схемы инженерного обеспечения» или любой иной подобной схемы), замещающего, фактически подменяющего собой прежние виды универсальных документов градостроительного проектирования (ГП и ПЗЗ), обречено остаться незамеченным, поскольку такое невнимание уже укоренилось в традиции.

Таким образом, вопрос о введении посредством № 141-ФЗ нового вида документа территориального планирования в виде «комплексной схемы инженерного обеспечения» ни в коей мере нельзя назвать малозначащим. Появление этого документа демонстрирует настойчивую приверженность к утверждению неподконтрольной общественности и нерационально организованной, противоречащей базовым принципам права системы точечно-административного градостроительства[1].

ВОПРОСЫ (2.4), ОТВЕТЫ НА КОТОРЫЕ ПРЕДОПРЕДЕЛЕНЫ ДЕЙСТВИЕМ ПРИНЦИПА НЕРАЗРЫВНОСТИ ПОЛОЖЕНИЙ О ДЕКЛАРАЦИИ ПЛАНОВ И ПОЛОЖЕНИЙ О РЕАЛИЗАЦИИ ПЛАНОВ

В данную группу включены:

- вопрос (2.4.1) об оптимальных и иных способах связи между планированием и составлением планов реализации того, что запланировано;
- вопрос (2.4.2) о правовых способах недопущения деструкции города неконтролируемой застройкой — о правовых гарантиях обеспечения реализации генерального плана в части соблюдения пороговых значений обеспеченности локальных территорий инфраструктурными объектами;
- вопрос (2.4.3) о том, можно ли для реализации документов территориального планирования «нейтрализовать» ошибки федерального законодательства на региональном и местном уровнях;
- вопрос (2.4.4) о ясности предъявления картографических положений генерального плана — об отграничении неутверждаемых положений от утверждаемых;
- вопрос (2.4.5) о том, что стабильность генерального плана может быть признаком его реализации — проявлением местной градостроительной политики, а также об альтернативных системах градорегулирования.

ВОПРОС (2.4.1) ОБ ОПТИМАЛЬНЫХ И ИНЫХ СПОСОБАХ СВЯЗИ МЕЖДУ ПЛАНИРОВАНИЕМ И СОСТАВЛЕНИЕМ ПЛАНОВ РЕАЛИЗАЦИИ ТОГО, ЧТО ЗАПЛАНИРОВАНО

Территориальное планирование, в том числе осуществляемое посредством подготовки генеральных планов, — это определение целей, которые должны быть достигнуты при завершении движения из нынешнего состояния в состояние будущее. Это движение из точки А в точку Б, это траектория движения. Поэтому планирование будущего не может не быть одновременно и

[1] *См. вопросы 1.1.1–1.1.4, 1.5.4, 1.5.5.*

планированием траектории движения в будущее, то есть планирование не может не содержать в себе предложений о путях достижения намеченных планов, планирование не может не быть одновременно и реализацией — планированием-реализацией.

С учётом этого фундаментального положения рассмотрим два подхода к реализации генерального плана — подхода, определяемого логикой рационального планирования, и подхода, определенного посредством № 41-ФЗ, изменившего ГрК РФ в соответствующей части.

Подход, определяемый логикой рационального планирования, — основные положения:

1) в самом генеральном плане должны быть определены этапы его реализации посредством установления соответствующих характеристик и показателей-ориентиров; такие характеристики и показатели должны использоваться как задания для подготовки на регулярной основе комплексных планов реализации генеральных планов;

2) комплексные планы реализации ГП — это:

- документы краткосрочные, подготавливаемые на два-три года и увязанные с процессом бюджетного планирования в части финансирования создания объектов инфраструктуры;
- документы комплексные, основанные на использовании параметрической модели города, в том числе на пространственно-экономическом моделировании локальных инвестиционно-строительных проектов с определением их скоординированных параметров и синхронизацией во времени процесса создания объектов инфраструктуры различного назначения (социального, транспортного, инженерно-технического). Это значит, что с позиции рационального градорегулирования планы реализации ГП не могут быть иными, как только комплексными.

Подход, определённый № 41-ФЗ, посредством которого в 2011 году были внесены изменения в ГрК РФ, — основные положения: 1) генеральные планы «освобождены» от целей, задач и мероприятий по реализации; 2) реализация ГП должна осуществляться посредством принятия автономных ведомственных программ в отношении социальной инфраструктуры, транспортной инфраструктуры, инженерно-технической инфраструктуры.

Совершенно очевидно, что эти два подхода противоположны и второй нерационален с позиции градорегулирования. Объявляя приоритетными автономные ведомственные программы, № 41-ФЗ не упразднил, однако, формальной возможности использовать иные способы реализации ГП (таким иным способом может быть подготовка соответствующих нормативных актов). Это значит, что ОМС, при наличии у них стремления выстраивать рациональную местную систему градорегулирования, могут использовать всё же первый подход.

ВОПРОС (2.4.2) О ПРАВОВЫХ СПОСОБАХ НЕДОПУЩЕНИЯ ДЕСТРУКЦИИ ГОРОДА НЕКОНТРОЛИРУЕМОЙ ЗАСТРОЙКОЙ — О ПРАВОВЫХ ГАРАНТИЯХ РЕАЛИЗАЦИИ ГЕНЕРАЛЬНОГО ПЛАНА В ЧАСТИ СОБЛЮДЕНИЯ ПОРОГОВЫХ ЗНАЧЕНИЙ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ ЛОКАЛЬНЫХ ТЕРРИТОРИЙ ИНФРАСТРУКТУРНЫМИ ОБЪЕКТАМИ

Генеральный план не может не быть документом долгосрочного планирования — он должен подготавливаться на предстоящие 15, 20, 30 лет. В начале этого длительного срока город должен сосредоточить свои усилия и ресурсы на обустройстве, развитии уже застроенных территорий, а затем может переключиться на освоение дополнительных периферийных территорий.

Если указанная последовательность на практике будет проигнорирована, заменена противоположной (сначала освоение периферии, а затем возвращение на освоенные, застроенные территории), то не будет в должной мере ни обустройства, ни освоения — фактически будет происходить деградация города посредством механистического наращивания объёмов строительства[1].

Как не допустить указанной деструкции? На то имеются соответствующие инструменты, в частности:

- фиксация в ГП этапов его реализации и недопущение их нарушения посредством принятия периодически возобновляемого комплексного плана реализации ГП[2];
- рационально выверенный перевод рамочных-балансовых показателей ГП в градостроительные регламенты ПЗЗ[3];
- использование института условно разрешённых видов использования недвижимости, когда условием для освоения новых территорий становится наличие соответствующих правовых гарантий относительно строительства объектов инфраструктуры в соответствии с нормативами градостроительного проектирования, инкорпорированными в ГП.

Последнее положение должно быть разъяснено[4].

Имеется градостроительное нормирование, которое не для себя существует, но для обеспечения адекватного градостроительного проектирования, направленного на улучшение качества проживания граждан или по меньшей мере на недопущение ухудшения такого качества. Однако нередко качество проживания ухудшается при строительстве новых кварталов МКД без должного инфраструктурного обслуживания в соответствии с нормативами градостроительного проектирования. Спрашивается, почему так происходит? Если градостроительное нормирование не для себя существует, то есть ли его вина в возникновении указанных деструктивных ситуаций? Есть. Состоит она в том, что инструменты

[1] *См.: Трутнев Э.К. Сбалансированность города: правовые аспекты // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2015. № 9 (168); Трутнев Э.К. Деструкция города строительством.*

[2] *См. ответ на вопрос 2.4.1.*

[3] *См. ответ на вопрос 3.3.2 в разделе 3 настоящей книги.*

[4] *В нижеприведённом тексте речь идет об обеспечении сбалансированности застройки и инфраструктуры, а поскольку такое обеспечение начинается на этапе территориального планирования, то и раскрывать эту тему нужно в разделе, посвящённом этому институту. Кроме того, тема сбалансированности города сопрягается с темой градостроительного нормирования, поэтому как бы естественным образом вопросы сбалансированности должны освещаться и в разделе 3 (посвящённом градостроительному нормированию). Вот почему имеет место «перекличка» данного вопроса 2.4.2 с вопросом 3.3.4. Также имеется связь и с вопросом 1.2.4, поскольку при решении проблемы используется механизм условно разрешённых видов использования. Получается, что мы имеем дело с одним из проявлений комплексности системы градорегулирования.*

градостроительного нормирования и, соответственно, градостроительного проектирования используются не в полную силу. В частности, инструменты градостроительного зонирования.

Оказывается, в дополнительной степени используя правовой потенциал этих инструментов, можно не допускать возникновения указанных негативных ситуаций и перенаправлять развитие процессов строительного освоения территорий в позитивное русло. Поставленный вопрос связан также с решением задачи правового обеспечения последовательной застройки различных кварталов в едином архитектурно-планировочном ключе — застройки, осуществляемой разными правообладателями земельных участков в разное время. Правовой алгоритм решения этой задачи основан на использовании института условно разрешённых видов использования земельных участков и внесения соответствующих изменений в ПЗЗ.

Последовательность в данной ситуации означает создание правовыми методами такого положения, когда в соответствующих, чётко определённых случаях права начинать освоение некоторых земельных участков (в том числе равных по размерам будущим кварталам застройки) не существуют исходно, с момента утверждения градостроительных регламентов в составе ПЗЗ, но возникают с момента создания соответствующих условий, например с момента получения (либо правообладателем данного земельного участка, либо иным правообладателем) разрешения на строительство детского сада или школы в соседнем квартале, либо с момента получения разрешения на ввод в эксплуатацию инфраструктурных объектов, построенных в соседнем квартале.

Обеспечить правовыми методами решение указанной задачи можно в рамках института условно разрешённых видов использования земельных участков — путём получения разрешений на соответствующие виды использования земельных участков при наличии некоторых условий. Однако в федеральном законодательстве данный институт остаётся не развёрнутым в полную силу. Тем не менее для такого развёртывания в инициативном порядке на муниципальном уровне отсутствует запрет со стороны федерального законодательства[1]. Поэтому можно будет внести изменения в ПЗЗ с определением следующих положений:

1) в месте расположения соответствующего проекта освоения, преобразования территории устанавливаются территориальные зоны:

- с «неконкурентными для застройки» основными видами разрешённого использования земельных участков, например видами рекреационного использования без застройки либо видами сельскохозяйственного использования без застройки (наличие таких видов будет сдерживать строительство, которое могло бы осуществляться «раньше положенного времени» — ранее того момента, когда будут созданы необходимые и достаточные инфраструктурные условия для соответствующего строительства);

[1] *Напомним, что законодательство о градостроительной деятельности относится к административному законодательству, которое является предметом совместного ведения Российской Федерации, субъектов РФ, ОМС. Это значит, что при отсутствии соответствующих положений на уровне федерального законодательства допускается эти положения урегулировать посредством регионального законодательства или муниципальными нормативными правовыми актами. См. об этом вопрос (2) в кн.: Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. Комментарий...*

- условно разрешёнными видами использования земельных участков, связанными с будущей застройкой, например со строительством МКД с определёнными параметрами;

2) условно разрешённые виды использования соответствующих земельных участков, связанные с будущей застройкой, определяются таким образом, чтобы разрешение для таких видов могло выдаваться только при соответствующих условиях, например при возникновении правовых гарантий предстоящего строительства детского сада, иных инфраструктурных объектов.

Указанный правовой механизм позволяет городу поступательно развиваться без деструкции посредством строительства — когда строится жильё, не обеспеченное инфраструктурой, когда городская среда фактически деградирует, несмотря на возрастание объёмов строительства или даже благодаря ему.

Пример использования рассмотренного правового механизма демонстрирует неразрывную связь различных институтов градостроительного регулирования, особенно в отношении реализации решений генерального плана.

ВОПРОС (2.4.3) О ТОМ, МОЖНО ЛИ ДЛЯ РЕАЛИЗАЦИИ ДОКУМЕНТОВ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ «НЕЙТРАЛИЗОВАТЬ» ОШИБКИ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА НА РЕГИОНАЛЬНОМ И МЕСТНОМ УРОВНЯХ

Возможности такие существуют, их немного, и использовать их нужно максимально, имея в виду необходимость сдерживания негативных последствий от применения ошибочных норм законодательства, а также необходимость его совершенствования, в том числе под давлением положительной практики «снизу».

1. Предлагается субъектам РФ в инициативном порядке:

1) завершить определение и внесение в ЕГРН границ земель сельскохозяйственного назначения, а также границ сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения[1];

2) при подготовке и реализации различных видов документов градостроительного проектирования (ДТП, комплексных планов реализации ГП, ПЗЗ, ДПТ) использовать рациональные технологии добровольного взаимодействия субъекта РФ и ОМС[2].

2. Предлагается субъектам РФ и ОМС в инициативном порядке:

1) определить в региональном законодательстве и/или в местных нормативных правовых актах положения, согласно которым:

- в документах территориального планирования регионального и местного уровней надлежит устанавливать границы ТРПО — территорий размещения планируемых объектов (прежде всего линейных объектов регионального и местного значения);
- границы ТРПО надлежит устанавливать в соответствии с Приказом № 793 в части определения координат прохождения осей трасс проложения линейных объектов и, помимо этого, указывать по обе стороны от таких осей расстояния, фиксирующие границы ТРПО;

[1] *См. ответы на вопросы 2.1.3.2, 2.1.3.4.*
[2] *См. ответ на вопрос 2.1.3.3.*

- на следующем этапе подготовка документации по планировке территории (в её юридически значимой, утверждаемой части) должна проводиться в пределах границ ТРПО;

2) осуществить корректировку документов территориального планирования регионального и местного уровней согласно изменённому указанным способом региональному законодательству и/или местным нормативным правовым актам[1].

3. Предлагается ОМС в инициативном порядке:

1) в положения о территориальном планировании, содержащиеся в генеральных планах (в предложениях о внесении изменений в ГП), включать описание мероприятий по этапам реализации ГП. При этом следует иметь в виду, что ГрК РФ не содержит запрета на включение в ГП таких мероприятий по следующим причинам:

- прямого указания о таких мероприятиях не содержится в статье 23 ГрК РФ, но и прямого запрета на их определение в ГП в указанной статье нет, а главное, и не может быть по причине фактического допущения таких мероприятий в силу логики изложения пункта 1 части 4 статьи 23 ГрК РФ (см. далее);
- в указанном пункте 1 сказано, что положения о территориальном планировании, содержащиеся в ГП, включают, среди прочего, «сведения о... назначении... планируемых для размещения объектов...»[2];
- «сведения о назначении планируемых для размещения объектов» не могут быть ничем иным, кроме как указаниями о процессе размещения объектов, который в рамках действий по планированию не может не иметь планируемых этапов такого размещения. Это значит, что представить сведения, указанные в пункте 1 части 4 статьи 23 ГрК РФ, невозможно в принципе без описания планируемых этапов размещения объектов, то есть без описания мероприятий по этапам реализации генеральных планов. Таким образом, можно заключить, что статья 23 ГрК РФ как минимум не содержит запрета на включение в положения о территориальном планировании генеральных планов мероприятий по этапам реализации ГП, а как максимум содержит опосредованные указания на необходимость таких мероприятий, поскольку при их гипотетическом отсутствии невозможно вообще выполнить требование ГрК РФ о необходимости быть в генеральных планах «сведениям о... назначении... планируемых для размещения объектов...»;

2) подготавливать на регулярной основе и активно применять комплексные планы реализации ГП[3];

3) в генеральных планах в случаях планирования мероприятий по уплотнению улично-дорожной сети в существующих кварталах, микрорайонах использовать не указания о функциональных зонах[4], а указания о соответствующих

[1] *См. ответ на вопрос 2.1.1.2.*

[2] *Часть 4 статьи 23 ГрК РФ: «Положение о территориальном планировании, содержащееся в генеральном плане, включает в себя: 1) сведения о видах, **назначении** и наименованиях **планируемых для размещения объектов местного значения** поселения, городского округа, их основные характеристики, их местоположение (для объектов местного значения, не являющихся линейными объектами, указываются функциональные зоны), а также характеристики зон с особыми условиями использования территорий в случае, если установление таких зон требуется в связи с размещением данных объектов...».*

[3] *См. ответ на вопрос 2.4.1. Комплексные планы реализации ГП не запрещены ГрК РФ, поскольку, согласно части 5 статьи 26 ГрК РФ, генеральные планы могут также реализовываться «нормативными правовыми актами местной администрации поселения, местной администрации городского округа».*

[4] *Как это было возможно до введения в действие № 41-ФЗ.*

кварталах, микрорайонах, при этом не фиксировать «места прохождения» будущих улиц по причине отсутствия такого знания на этапе территориального планирования[1];

4) заблаговременно определять красными линиями озеленённые территории общего пользования и вносить в ЕГРН границы земельных участков в составе таких территорий, обеспечивая их защиту от застройки[2].

ВОПРОС (2.4.4) О ЯСНОСТИ ПРЕДЪЯВЛЕНИЯ КАРТОГРАФИЧЕСКИХ ПОЛОЖЕНИЙ ГЕНЕРАЛЬНОГО ПЛАНА — ОБ ОТГРАНИЧЕНИИ НЕУТВЕРЖДАЕМЫХ ПОЛОЖЕНИЙ ОТ УТВЕРЖДАЕМЫХ

Генеральный план — это сложный для восприятия документ как в его текстовой, так и в картографической части. Исходя из логики, а также на основании практического опыта следует предложить следующее. Ясный для восприятия генеральный план — это такой документ в котором можно и нужно отделить друг от друга факты различного правового статуса, а именно:

- факты существующие — физические и юридические. Это факты, которые не утверждаются посредством утверждения ГП: расположение реки, леса, существующих и сохраняемых дорог и проч.;
- факты, отсутствующие ныне физически, но создаваемые, подлежащие созданию посредством утверждения генерального плана как юридические факты, которые станут основанием для воплощения их в физическую реальность в запланированный срок. Это границы разных видов, например изменяемые границы населённых пунктов, границы территорий размещения планируемых объектов[3], границы функциональных зон (вместе с их характеристиками, определёнными посредством параметрического моделирования).

Имеются примеры, пусть и немногочисленные, такого ясного предъявления картографических материалов генерального плана, когда и население, и субъекты, принимающие решения, чётко понимают, что конкретно утверждается, а что не утверждается[4].

Проведённый анализ позволяет также утверждать следующее. Задача установления требований к отображению юридически значимой информации в ДТП осталась нерешённой. Вместо требований в отношении отображения именно такой информации предъявлено нечто такие требования замещающее — то, что не может быть отнесено к требованиям. Предъявлены унифицированные символы отображения различных видов объектов, которые только «засоряют» картографические части документов, претендующих на юридическую значимость, и блокируют увязку отображений объектов с описаниями их параметров (превращают такие документы в забавные картинки)[5]. В то же время юридически корректное решение этой задачи невозможно до тех пор, пока не будет исправлена карди-

[1] *См. ответ на вопрос 2.3.5.*

[2] *Пункт 12 статьи 85 ЗК РФ: «Земельные участки общего пользования, занятые площадями, улицами, проездами, автомобильными дорогами, набережными, скверами, бульварами, водными объектами, пляжами и другими объектами, могут включаться в состав различных территориальных зон и **не подлежат приватизации**». Очевидно, что непозволительная застройка озеленённых территорий общего пользования произошла главным образом по причине нежелания администраций выполнять указанные действия.*

[3] *См. ответы на вопросы 2.1.1.2, 2.4.3.*

[4] *Одним из таких примеров является генеральный план города Перми, утверждённый решением Пермской городской Думы от 17 декабря 2010 года № 205 (в редакции на указанную дату).*

[5] *См. Приказ № 793.*

нальная ошибка законодательства, посредством которой были упразднены юридически значимые «границы зон планируемого размещения объектов» из ДТП[1].

ВОПРОС (2.4.5) О ТОМ, ЧТО СТАБИЛЬНОСТЬ ГЕНЕРАЛЬНОГО ПЛАНА МОЖЕТ БЫТЬ ПРИЗНАКОМ ЕГО РЕАЛИЗАЦИИ — ПРОЯВЛЕНИЕМ МЕСТНОЙ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ, А ТАКЖЕ ОБ АЛЬТЕРНАТИВНЫХ СИСТЕМАХ ГРАДОРЕГУЛИРОВАНИЯ

Управлять можно путём направления процессов в желаемое русло либо путём обслуживания-сопровождения никуда специально не направляемых процессов. Первый случай — это и есть собственно управление. Здесь стабильность генерального плана может быть признаком наличия местной градостроительной политики[2].

Если же начинается необходимый разговор о стабильности генерального плана, то сразу выясняется, что вести его нужно в контексте всей местной системы градорегулирования. Понятно почему: ГП не устанавливает правового режима использования земельных участков, его решения закрепляются юридически обязательными градостроительными регламентами в составе ПЗЗ. То есть необходимо говорить как минимум о связи ГП и ПЗЗ, а значит — о системе градорегулирования[3].

Когда же мы переходим к рассмотрению стабильности системы градорегулирования в целом, то обнаруживается, что до сих пор в России фактически сосуществуют две противоборствующие системы — из нерыночного прошлого доставшаяся нам система точечно-административного градостроительства и система зонально-правового градорегулирования[4].

Система точечно-административного градостроительства в отношении института территориального планирования достигла к данному моменту своего максимума, проявления которого таковы:

- упразднена юридическая значимость ряда позиций ДТП, а сам институт территориального планирования понижен в правовом статусе — на государственном уровне превращён в институт стратегического планирования[5]; упразднена практическая значимость ГП в части должных им определяться реализационных мероприятий[6], создан прецедент замещения-подмены генерального плана квазиправовым документом[7];
- создан псевдоправовой прецедент разрыва связи ГП и ПЗЗ[8];
- упразднены процедуры реального взаимодействия разных уровней власти для совместного территориального планирования[9].

Альтернативная система зонально-правового градорегулирования, формально закреплённая в ЗК РФ и в ГрК РФ, доныне не достигла и не могла достичь своего максимума в том числе и по причине блокирующего воздействия

[1] *См. ответы на вопросы 2.1.1.2, 2.4.3.*
[2] *Если только генеральный план не «отстранён от управления» — не вытеснен замещающим его квазиправовым документом (см. ответ на вопрос 2.3.6).*
[3] *См. ответ на вопрос 2.3.4.*
[4] *См. ответы на вопросы 1.1.3, 1.1.4, 1.5.4, 1.5.5.*
[5] *См. ответы на вопросы 2.1.1.1, 2.1.1.2.*
[6] *См. ответ на вопрос 2.4.1.*
[7] *См. ответ на вопрос 2.3.6.*
[8] *См. ответы на вопросы 1.5.4, 1.5.5.*
[9] *См. ответы на вопросы 2.2.3.1–2.2.3.3.*

указанных законодательных новелл, фактически обслуживающих утверждение противоположной системы.

Поэтому решение вопроса о стабильности генеральных планов как документов, инициирующих осмысленное развитие городов, в ближайшее время будет зависеть от двух главных факторов.

Во-первых, от того, будет ли усовершенствовано на федеральном уровне законодательное обеспечение градостроительной деятельности в целом и института территориального планирования в частности, прежде всего путём исправления совершённых законодательных ошибок[1].

Во-вторых, от того, насколько на региональном и местном уровнях в ограничивающих рамках ныне действующего федерального законодательства удастся в инициативном порядке применить те возможности, которые всё же имеются для повышения качества документов территориального планирования и градорегулирования в целом[2].

2.3. Пояснения к разделу 2 в виде таблиц

ПЕРЕЧЕНЬ ТАБЛИЦ

Таблица 2П1. Логико-правовая модель института территориального планирования (к разделу 2.1.4).

Таблица 2П2. Перечень рассмотренных вопросов и их связи с иными вопросами, распределёнными согласно принципам территориального планирования (к разделу 2.2).

Таблица 2П4. Сопоставление альтернативных моделей устройства системы территориального планирования в части наличия/отсутствия юридически значимых границ, обозначающих места размещения планируемых объектов (к вопросу 2.1.1.2).

Таблица 2П6. Виды существующих (по факту, но не юридически, а также юридически), но ещё не внесённых в Единый государственный реестр недвижимости границ, необходимых для начала работ по территориальному планированию — по подготовке генерального плана (к вопросу 2.1.3.1).

Таблица 2П7. Сопоставление различных подходов, в которых проявляются особенности связи между наличием/отсутствием соответствующих согласований проектов документов территориального планирования и наличием/отсутствием существующих границ категорий земель, публично предъявленных (подлежащих публичному предъявлению) до начала действий по территориальному планированию (к вопросу 2.1.3.2).

Таблица 2П8. Сопоставление альтернативных моделей организации института совместного территориального планирования, осуществляемого различными уровнями публичной власти (к вопросу 2.2.3.1).

Таблица 2П10. Содержание связи документов территориального планирования и документации по планировке территории, явленное сопоставлением двух моделей законодательного обеспечения процесса градорегулирования (к вопросу 2.3.5).

[1] *См. раздел 6, а также раздел 1.*
[2] *См. ответ на вопрос 2.4.3.*

Таблица 2П1
Логико-правовая модель института территориального планирования
(к разделу 2.1.4)

Четыре базовых принципа ТП, предопределяющие соответствующие руководящие положения для ТП[1]				**Руководящие положения ТП (принципы второго порядка), предопределённые базовыми принципами ТП**[2]	**Модели ТП**		**Комментарии**
1	**2**	**3**	**4**		**Максимальная**	**Немаксимальная**	
				Положения, предопределённые принципом 1 (по преимуществу) — принципом максимизации			
				1.1. Наличие (+), отсутствие (—) положения, согласно которому юридически значимое функциональное зонирование должно осуществляться только в составе генеральных планов — на уровне ОМС (*)	+	—	(*) См. ответ на вопрос 2.2.3.3 в части особенностей взаимодействия субъектов РС и ОМС при совместном территориальном планировании
				1.2. Наличие (+), отсутствие (—) положения, согласно которому в ДТП должны определяться юридически значимые границы «зон планируемого размещения объектов» (*)	+	—	(*) См. раздел 2.1.3.1, а также ответ на вопрос 2.1.1.2
				1.3. Наличие (+), отсутствие (—) положений о возможности принудительного изъятия полномочий по территориальному планированию у ОМС для передачи таких полномочий субъекту РФ (*)	—	+	(*) См. раздел 2.1.3.1, 2.1.3.2 а также ответ на вопрос 2.1.2
				1.4. Наличие (+), отсутствие (—) положений о возможности разделения на части неделимого полномочия по подготовке—утверждению документов территориального планирования (*)	—	+	(*) См. раздел 2.1.3.1, а также ответ на вопрос 2.1.2
				1.5. Наличие (+), отсутствие (—) положений о возможности замещения документов территориального планирования иными квазиправовыми документами (*)	—	+	(*) См. раздел 2.1.3.1, а также ответ на вопрос 2.3.6
				1.6. Наличие (+), отсутствие (—) положений об обязанности соответствующих уполномоченных органов обеспечивать исходные условия для территориального планирования, в частности устанавливать в пределах ограниченного времени границы, используемые при подготовке документов территориального планирования, — границы земель лесного фонда, границы сельскохозяйственных угодий и т.д. (*)	+	—	(*) См. раздел 2.1.3.1, а также ответы на вопросы 2.1.3.1—2.1.3.4
				1.7. Наличие (+), отсутствие (—) положения о принятии сводных требований технических регламентов безопасности, подлежащих соблюдению при подготовке, обсуждении и утверждении документов территориального планирования и иных документов градостроительного проектирования (*)	+	—	(*) См. раздел 2.1.3.1, а также ответ на вопрос 2.1.3.3

Продолжение таблицы 2П1

Четыре базовых принципа ТП, предопределяющие соответствующие руководящие положения для ТП				Руководящие положения ТП (принципы второго порядка), предопределённые базовыми принципами ТП	Модели ТП		Комментарии
1	2	3	4		Максимальная	Немаксимальная	
				Положения, предопределённые принципом 2 (по преимуществу) — принципом самостоятельности и взаимодействия публичных субъектов ТП			
				2.1. Наличие (+), отсутствие (—) положений, чётко и непротиворечиво определяющих для каждого уровня публичной власти предметы утверждения и предметы согласования различных видов ДТП	+	+, — (*)	(*) Одновременное наличие утверждения и отрицания означает возможность такой ситуации, когда, например, предмет утверждения ДТП формально обозначен, но его невозможно идентифицировать на соответствующих картах (см. ответы на вопросы 2.1.3.1–2.1.3.4)
				2.2. Наличие (+), отсутствие (—) положения, согласно которому юридически значимое функциональное зонирование должно осуществляться только в составе генеральных планов — на уровне ОМС (*)	+	—	(*) См. ответ на вопрос 2.2.3.3 в части особенностей взаимодействия субъектов РФ и ОМС при совместном территориальном планировании
				2.3. Наличие (+), отсутствие (—) положения, согласно которому не допускается всем без исключения видам объектов приписывать «значение» (либо федеральное, либо региональное, либо местное), то есть не допускается декларировать, что все без исключения виды объектов должны создаваться за счёт бюджета либо с его участием	+	— (*)	(*) При отсутствии указанного положения может создаваться ситуация, когда все без исключения виды объектов превращаются, например, в объекты регионального значения, что противоречит федеральному законодательству, неверно по существу и влечёт негативные последствия (см. раздел 2.1.3.2 а также ответ на вопрос 2.2.2)
				2.4. Наличие (+), отсутствие (—) положения, согласно которому не допускается «раз и навсегда — окончательно» решать вопрос о разделении всех без исключения видов объектов на виды объектов различного значения посредством принятия соответствующих актов — без использования процедур совместного территориального планирования, осуществляемого при участии представителей различных уровней власти (*)	+	—	(*) См. ответ на вопрос 2.2.2
				2.5. Наличие (+), отсутствие (—) положений о взаимодействии органов власти различных уровней при осуществлении территориального планирования (*)	+	+	(*) См. ответ на вопрос 2.2.3
				2.5.1. Наличие (+), отсутствие (—) положений, согласно которым запрещается понуждать ОМС за свой счёт доделывать то, что не доделал «вышестоящий» уровень власти в своих документах ТП	+	—	(*) См. ответ на вопрос 2.2.3.1
				2.5.2. Наличие (+), отсутствие (—) положений, согласно которым не допускается создавать нормы законодательства, которые не определяют однозначным образом предметы утверждения ДТП для каждого публичного субъекта — в случаях взаимодействия двух и более публичных субъектов на территориях различных юрисдикций	+	—	(*) См. ответ на вопрос 2.2.3.2

Продолжение таблицы 2П1

Четыре базовых принципа ТП, предопределяющие соответствующие руководящие положения для ТП				Руководящие положения ТП (принципы второго порядка), предопределённые базовыми принципами ТП	Модели ТП		Комментарии
1	2	3	4		Максимальная	Немаксимальная	
				Положения, предопределённые принципом 3 (по преимуществу) — принципом обеспечения устойчивости—сбалансированности территорий планирования			
				3.1. Наличие (+), отсутствие (—) положения, согласно которому в генеральном плане должен определяться в виде параметрической модели баланс между планируемыми объёмами застройки и возможностями инфраструктуры различных видов эти объёмы застройки обслуживать (*)	+	— (**)	(*) См. раздел 2.1.3.3 и ответ на вопрос 2.3.2. (**) Возможность применения указанного положения может подразумеваться, но отсутствует его формальное законодательное закрепление, и следствием является отсутствие обязательности реализации этого положения на практике
				3.2. Наличие (+), отсутствие (—) положения, согласно которому в генеральном плане должна определяться последовательность и периоды времени для создания—обеспечения баланса, указанного выше в пункте 3.1, включая обеспечение этого баланса посредством применения правил землепользования и застройки (*)	+	— (**)	(*) См. ответы на вопросы 2.3.2, 2.3.3, 2.4.2. (**) Возможность применения указанного положения может подразумеваться, но отсутствует его формальное законодательное закрепление, и следствием является отсутствие обязательности реализации этого положения на практике
				3.3. Наличие (+), отсутствие (—) положения, согласно которому не «априорные» нормативы градостроительного проектирования предопределяют территориальное планирование, но наоборот — посредством подготовки генеральных планов вырабатываются указанные нормативы, не как абстрактные цифры, а как соотнесённые с реальностью и спецификой территории показатели (*)	+	—	(*) См. ответ на вопрос 2.3.3.
				3.4. Наличие (+), отсутствие (—) положения, согласно которому ДТП, содержащие границы «зон планируемого размещения линейных объектов инфраструктуры», определяют возможность подготовки и территориальные границы подготовки ДПТ для размещения таких объектов (*)	+	—	(*) См. подраздел 2.1.3.1 и ответы на вопросы 2.3.5, 2.4.3
				Положения, предопределённые принципом 4 (по преимуществу) — принципом утверждения неразрывности планов и обязательств власти по реализации планов			
				4.1. Наличие (+), отсутствие (—) положений в законодательстве, определяющих необходимость быть в генеральных планах обеспеченных соответствующими показателями целей и мероприятий по их достижению (*)	+	—	(*) См. подраздел 2.1.3.1 и ответы на вопросы 2.4.1, 2.4.3

Окончание таблицы 2П1

Четыре базовых принципа ТП, предопределяющие соответствующие руководящие положения для ТП				Руководящие положения ТП (принципы второго порядка), предопределённые базовыми принципами ТП	Модели ТП		Комментарии
1	2	3	4		Максимальная	Немаксимальная	
				4.2. Наличие (+), отсутствие (—) положения, согласно которому основным документом по реализации генерального плана является соответствующий комплексный план, а не отраслевые программы непосредственно, которые при необходимости могут подготавливаться на основе такого комплексного плана (*)	+	—	(*) См. ответы на вопросы 2.4.1, 2.4.3
				4.3. Наличие (+), отсутствие (—) положения, определяющего правовые гарантии обеспечения реализации генерального плана в части соблюдения пороговых значений обеспеченности локальных территорий застройки инфраструктурными объектами (*)	+	—	(*) См. ответы на вопросы 2.3.3, 2.4.2, 2.4.3

[1] *Под номерами 1–4 обозначены следующие принципы ТП: 1 — принцип максимизации и несмешения институтов регулирования; 2 — принцип самостоятельности и взаимодействия публичных субъектов территориального планирования; 3 — принцип устойчивости-сбалансированности территорий планирования; 4 — принцип неразрывности положений о декларации планов и положений о реализации планов.*

[2] *В данном столбце таблицы указаны не только положения, описанные в подразделе 2.1.3, но и иные положения принципов ТП. О них идёт речь в подразделе 2.2, при разборе соответствующих вопросов.*

Примечание. *Затененный участок указывает на участие соответствующего базового принципа в порождении принципов второго порядка, представленных в столбце 5.*

Таблица 2П2
Перечень рассмотренных вопросов и их связи с иными вопросами, распределёнными согласно принципам территориального планирования (к разделу 2.2)

Принципы ТП	Вопросы, ответы на которые даются в данном тексте	Указания на номера иных «связанных» вопросов, распределённых согласно соответствующим принципам			
		1	2	3	4
1. Принцип максимизации и несмешения институтов регулирования	Вопрос (2.1.1) о главном идентификационном признаке существования территориального планирования в качестве правового института, о факте и последствиях законодательного лишения этого института его главного идентификационного признака	2.1.1.1–2.1.1.3	2.2.1, 2.2.3.1		
	Вопрос (2.1.1.1) о законодательной ошибке включения института территориального планирования в состав института стратегического планирования	2.1.1.2, 2.1.1.3	2.2.3.1		

Продолжение таблицы 2П2

Принципы ТП	Вопросы, ответы на которые даются в данном тексте	Указания на номера иных «связанных» вопросов, распределённых согласно соответствующим принципам			
		1	2	3	4
	Вопрос (2.1.1.2) о законодательной ошибке упразднения из документов территориального планирования юридически значимых границ зон планируемого размещения объектов, а также о цепочке негативных последствий, неизбежно возникающей из этой исходной законодательной ошибки	2.1.1.1, 2.1.1.3	2.2.1, 2.2.3.1	2.3.5	
	Вопрос (2.1.1.3) о том, почему фактически состоявшееся упразднение института территориального планирования на уровне государства и превращение его в институт стратегического планирования не может быть завершено полностью также и номинальным упразднением — исключением из федеральных законов самого упоминания об институте территориального планирования	2.1.1.1, 2.1.1.2	2.2.3.1	2.3.2	
	Вопрос (2.1.2) об идентификационном признаке, при отсутствии которого территориальное планирование в качестве правового института существовать не может: о неправомерности упразднения публичных субъектов планирования посредством принудительного изъятия у них полномочий для передачи «вышестоящим» субъектам, а также о неправомерности разделения на части неделимых полномочий по подготовке-утверждению документов территориального планирования	2.1.1	2.2.1, 2.2.3		
	Вопрос (2.1.3) о проблеме фиксации уже существующих юридических фактов в виде границ перед началом действий по территориальному планированию	2.1.1, 2.1.2			
	Вопрос (2.1.3.1) о видах существующих границ, подлежащих фиксации перед началом действий по территориальному планированию	2.1.1, 2.1.2, 2.1.3.2–2.1.3.4			
	Вопрос (2.1.3.2) о проблеме фиксации перед началом действий по территориальному планированию уже существующих юридических фактов в виде границ категорий земель	2.1.3.1, 2.1.3.3, 2.1.3.4			
	Вопрос (2.1.3.3) о проблеме фиксации перед началом действий по территориальному планированию уже существующих юридических фактов в виде границ зон с особыми условиями использования территорий	2.1.3.1, 2.1.3.2			
	Вопрос (2.1.3.4) о различных подходах к понуждению различных органов власти (органов государственной власти и органов местного самоуправления) фиксировать к определённому сроку существующие юридические факты в виде границ перед началом действий по подготовке документов территориального планирования и их изменению	2.1.3.1–2.1.3.3			

Продолжение таблицы 2П2

Принципы ТП	Вопросы, ответы на которые даются в данном тексте	Указания на номера иных «связанных» вопросов, распределённых согласно соответствующим принципам			
		1	2	3	4
2. Принцип самостоятельности и взаимодействия публичных субъектов территориального планирования	Вопрос (2.2.1) о методологии разграничения полномочий по территориальному планированию между различными уровнями публичной власти	2.1.2	2.2.2, 2.2.3.1–2.2.3.4		
	Вопрос (2.2.2) о методологии разграничения объектов различного значения	2.1.2	2.2.1, 2.2.3		
	Вопрос (2.2.3) о правовых основаниях и процедурах взаимодействия публичных субъектов при территориальном планировании	2.1.1	2.2.1, 2.2.2		
	Вопрос (2.2.3.1) об альтернативных подходах к организации института совместного территориального планирования	2.1.1.1–2.1.1.3	2.2.1, 2.2.2		
	Вопрос (2.2.3.2) об одном документе территориального планирования для двух и более субъектов Российской Федерации		2.2.1, 2.2.2, 2.2.3.1, 2.2.3.3		
	Вопрос (2.2.3.3) о простейшей модели взаимодействия публичных субъектов при территориальном планировании и реализации планов развития агломераций		2.2.1, 2.2.2, 2.2.3.1, 2.2.3.2	2.3.1–2.3.4	
3. Принцип обеспечения устойчивости-сбалансированности территорий планирования	Вопрос (2.3.1) о роли и содержании правовых инструментов территориального планирования для обеспечения начала системного взаимодействия различных органов власти во имя устойчивого и сбалансированного развития региона		2.2.2, 2.2.3.3		
	Вопрос (2.3.2) о функциональном зонировании генерального плана как способе установления баланса между планируемыми объёмами застройки и возможностями инфраструктуры эти объёмы застройки обслуживать	2.1.1.3	2.2.1, 2.2.3.3	2.3.1, 2.3.3–2.3.6	2.4.1–2.4.4
	Вопрос (2.3.3) о связи территориального планирования с нормативами градостроительного проектирования, иными компонентами градостроительного нормирования			2.3.2, 2.3.4	2.4.1, 2.4.2
	Вопрос (2.3.4) о связи генерального плана и правил землепользования и застройки, а также о том, можно ли обеспечить баланс между застройкой и инфраструктурой, отказавшись от установления верхних пределов застройки			2.3.1–2.3.3	
	Вопрос (2.3.5) о правовых аспектах связи документов территориального планирования и документации по планировке территории	2.1.1.2			2.4.3
	Вопрос (2.3.6) о замещении правовых документов территориального планирования квазиправовыми документами		2.2.3.2	2.3.3, 2.3.4	2.4.5

Окончание таблицы 2П2

Принципы ТП	Вопросы, ответы на которые даются в данном тексте	Указания на номера иных «связанных» вопросов, распределённых согласно соответствующим принципам			
		1	2	3	4
4. Принцип неразрывности положений о декларации планов и положений о реализации планов	Вопрос (2.4.1) об оптимальных и иных способах утверждения связи между планированием и составлением планов реализации того, что запланировано			2.3.2	2.4.2
	Вопрос (2.4.2) о правовых способах недопущения деструкции города неконтролируемой застройкой — о правовых гарантиях обеспечения реализации генерального плана в части соблюдения пороговых значений обеспеченности локальных территорий инфраструктурными объектами			2.3.2–2.3.4	2.4.1
	Вопрос (2.4.3) о том, можно ли для реализации документов территориального планирования «нейтрализовать» ошибки федерального законодательства на региональном и местном уровнях	2.1.1.2	2.2.3.3	2.3.1, 2.3.5	2.4.1
	Вопрос (2.4.4) о ясности предъявления картографических положений генерального плана — об отграничении неутверждаемых положений от утверждаемых				2.4.1–2.4.3
	Вопрос (2.4.5) о том, что стабильность генерального плана может быть признаком его реализации — проявлением местной градостроительной политики, а также об альтернативных системах градорегулирования			2.3.3, 2.3.4, 2.3.6	2.4.1–2.4.4

Таблица 2П4
Сопоставление альтернативных моделей устройства системы территориального планирования в части наличия/отсутствия юридически значимых границ, обозначающих места размещения планируемых объектов (к вопросу 2.1.1.2)

Позиции сопоставления	Альтернативные модели устройства системы территориального планирования		Комментарии
	Модель А — действовала в период с 2004 по 2011 год[1]	**Модель Б — действует с 2011 года**[2]	
1. Наличие (+), отсутствие (—) в ГрК РФ требования об установлении в ДТП границ ЗПРО	+ (*)	—	(*) Например, в указанный период на картах в составе генеральных планов надлежало указывать среди прочего «***границы зон*** планируемого размещения объектов капитального строительства федерального, регионального или местного значения» (пункт 8 части 6 статьи 23 ГрК РФ)

Продолжение таблицы 2П4

Позиции сопоставления	**Альтернативные модели устройства системы территориального планирования**		**Комментарии**
	Модель А — действовала в период с 2004 по 2011 год	**Модель Б — действует с 2011 года**	
2. Наличие (+), отсутствие (—) в ГрК РФ требования о том, что документация по планировке территории, подготавливаемая на основании и в соответствии с ДТП для размещения запланированных такими документами объектов, должна выполняться (в юридически значимой части) в границах ЗПРО, определённых ДТП	+ (*)	—	(*) В указанный период действовало правило, согласно которому в случаях решения посредством документации по планировке территории вопросов о размещении объектов федерального, регионального или местного значения подготовка такой документации «должна осуществляться применительно к территории в границах предусмотренных документами территориального планирования зон планируемого размещения объектов...» (часть 11 статьи 45 ГрК РФ)
3. Наличие (+), отсутствие (—) гарантий того, что в отношении недвижимости, расположенной вне границ ЗПРО, не будет принято решение об изъятии недвижимости для государственных или муниципальных нужд	+ (*)	—	(*) Такие гарантии возникали в силу наличия позиций 1 и 2 — о границах ЗПРО и подготовке юридически значимой части документации по планировке территории в пределах границ ЗПРО
4. Наличие (+), отсутствие (—) подзаконного акта, принятие которого должно состояться по требованию ГрК РФ, — акта, определяющего требования к описанию и отображению в ДТП объектов различного значения	— (*)	+ (**)	(*) Комментарии применительно к модели А. Во-первых, отсутствовала чрезвычайная необходимость в наличии такого подзаконного акта, поскольку сам закон определял всё необходимое в указанном отношении. Во—вторых, принятие такого подзаконного акта (как «дополнение к необходимому достаточного») не было бы противоречивым и только бы усилило положения закона, включая положение относительно соответствующих гарантий для правообладателей недвижимости (см. строку 3 табл.). (**) Комментарии применительно к модели Б. Необходимость такого акта определена изменённым посредством № 41—ФЗ ГрК РФ[3]. Таким актом является соответствующий приказ уполномоченного федерального органа исполнительной власти[4]
5. Наличие (+), отсутствие (—) в подзаконном акте, определяющем требования к описанию и отображению в ДТП объектов различного значения, положений относительно границ и особенностей правового статуса этих границ	— (*)	+ (**)	(*) Комментарий к модели А. Указанный акт отсутствовал. См. комментарий в строке 4. (**) Комментарий к модели Б. Во—первых, в акте, посвящённом описанию и отображению объектов, не могут не присутствовать слова «граница», «границы» — им предопределено появиться в силу логики[5]. Во-вторых, особенности предъявленных в указанном акте требований таковы: 1) выделены три вида объектов — «площадные объекты», «линейные объекты», «точечные объекты»; 2) эти три вида объектов фактически (без артикуляции соответствующих положений) представлены двумя разновидностями: а) объекты, не имеющие внешних границ. Это «линейные объекты» и «точечные объекты»[6]; б) объекты, имеющие внешние границы. Это «площадные объекты»[7].

Окончание таблицы 2П4

Позиции сопоставления	Альтернативные модели устройства системы территориального планирования		Комментарии
	Модель А — действовала в период с 2004 по 2011 год	**Модель Б — действует с 2011 года**	
			В-третьих, факт наличия внешних границ для «площадных объектов» не имеет того смысла, который предполагал бы, что планируемые объекты должны располагаться только в пределах установленных границ — не должны размещаться за пределами внешних границ. Такой смысл вообще не может появиться в «Требованиях...», поскольку это противоречило бы ГрК РФ в редакции № 41—ФЗ, который ныне не содержит слов «граница», «границы» применительно к объектам и, соответственно, не допускает указанной трактовки[8]. Иначе говоря, применяемые в «Требованиях...» слова «граница», «границы» могут использоваться и используются только и исключительно в значении сугубо технологическом — для обеспечения технологии нанесения на карты иллюстративных (не правовых) отображений, не влекущих за собой правовых последствий
6. Наличие (+), отсутствие (—) в подзаконном акте, призванном определять требования к описанию и отображению в ДТП объектов различного значения, позиций, которые не являются требованиями, а значит, являются избыточными	— (*)	+ (**)	(*) Комментарий к модели А. Указанный акт отсутствовал, соответственно отсутствовали избыточные требования. См. комментарий в строке 4. (**) Комментарий к модели Б. Что в силу общей логики и логики права является требованиями, когда говорится о «требованиях к описанию и отображению в документах территориального планирования объектов»? ДТП не могут не быть правовыми актами, принятие которых может, а в некоторых случаях должно порождать правовые последствия для третьих лиц — правообладателей недвижимости (см. подраздел 2.1.3.1). Правовые последствия возникают лишь тогда, когда имеются границы. Значит, указанные требования должны относиться к границам. Это требование является необходимым и достаточным. Если же предъявляется нечто сверх необходимого и достаточного, то предъявляется избыточное — то, что не может, а потому и не должно причисляться к требованиям. Получается, что федеральный орган исполнительной власти, утвердивший приказ № 793 и включивший в состав «Требований...» то, что на самом деле требованиями не является, превысил свои полномочия и нарушил часть 13 статьи 9 ГрК РФ, согласно которой этому органу предписано принять именно «требования», но не то, что требованиями не является, а не являются требованиями условные обозначения различных видов объектов[9]

[1] *Со дня введения в действие ГрК РФ от 29 декабря 2004 года (№ 190-ФЗ) до дня введения в действие изменений в ГрК РФ посредством № 41-ФЗ.*

[2] *Со дня введения в действие изменений в ГрК РФ посредством № 41-ФЗ.*

[3] *Часть 13 статьи 9 ГрК РФ: «Требования к описанию и отображению в документах территориального планирования объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения устанавливаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере строительства, архитектуры, градостроительства».*

[4] *Первоначально таким актом, определяющим «Требования к описанию и отображению в документах территориального планирования объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения», был приказ от 30 января 2012 года № 19 Министерства регионального развития РФ. См. оценку содержания указанного акта в: http://www.urbaneconomics.ru/sites/default/files/3846_import.pdf. Ныне этот Приказ признан утратившим силу и заменён аналогичным Приказом № 793.*

[5] *См., например, пункт 8 приложения к указанному Приказу № 793, где используются слова «границы смежных объектов», «границы объектов площадной локализации» и т.д.*

[6] *Линейные объекты представлены «последовательностями координат точек осевых линий объектов» (пункт 16 приложения к приказу № 793) без указания по обе стороны от осевых линий расстояний, что помогло бы определить конкретные места, конкретные территории, зоны расположения планируемых линейных объектов. Точечные объекты представлены координатами одной точки (пункт 25 приложения к приказу № 793), но также без указания на необходимость фиксации внешних границ мест, территорий, зон расположения планируемых «точечных объектов».*

[7] *См. пункт 10 приложения к Приказу № 793: «Площадные объекты имеют метрическое описание в виде последовательности координат граничных точек замкнутых контуров объектов, при этом координаты первой и последней точек совпадают».*

[8] *См., например, пункт 1 части 5 статьи 23 ГрК РФ.*

[9] *Приложение к Приказу № 793 содержит порядка 240 страниц, 230 из которых посвящены условным обозначениям различных видов объектов — тому, что согласно логике ГрК РФ не является и не может быть требованиями.*

Таблица 2П6
Виды существующих (по факту, но не юридически, а также юридически), но ещё не внесённых в Единый государственный реестр недвижимости границ, необходимых для начала работ по территориальному планированию — по подготовке генерального плана (к вопросу 2.1.3.1)

Минимально необходимый состав видов существующих границ (а) и источники требований (б, в, г) о необходимости видов существующих границ, которые должны быть отражены в ГП				**Границы:**		**Примечания, комментарии**
б — статья 23 ГрК РФ; в — статья 36 ГрК РФ (требования по обеспечению возможности на основе ГП подготавливать юридически корректным образом ПЗЗ); г — иные требования логики				**д — «новые границы», могут быть внесены в ЕГРН на основании вновь принимаемых решений об установлении новых границ и изменении прежних границ согласно части 1 статьи 32 № 218-ФЗ; е — «старые границы», существуют фактически, но не юридически, а также существуют юридически, но отсутствуют в ЕГРН и не могут согласно действующему законодательству быть внесены в ЕГРН как фактически и юридически существующие границы в установленный законом срок** (*)		**(*) В ограниченный срок указанные границы не могут быть внесены в ЕГРН по причине наличия в части 1 статьи 69 № 218-ФЗ нормы, согласно которой государственная регистрация прав в ЕГРН проводится по желанию их обладателей** [1]
а	**б**	**в**	**г**	**д**	**е**	
1 – 13 (*)				(**)		(**) Перечень, содержащийся в части 1 статьи 32 № 218-ФЗ, является исчерпывающим. Это означает, что отсутствие упоминания о соответствующем случае не даёт оснований для внесения границ в ЕГРН
1. (Границы) Линейные и нелинейные объекты федерального, регионального, местного значения	✓			(*)	(**)	(*) «Новые границы» могут быть внесены в ЕГРН на основании пункта 13 части 1 статьи 32 № 218-ФЗ (на основании решения об утверждении проекта межевания территории). (**) «Старые границы» не могут быть внесены в ЕГРН в установленный законом срок
2. «Границы населённых пунктов» (*)	✓			(**)	(***)	(*) Кавычки означают, что соответствующее словосочетание взято из статей 23, 36 ГрК РФ. (**) «Новые границы» могут быть внесены в ЕГРН на основании пункта 8 части 1 статьи 32 № 218-ФЗ. (***) «Старые границы» не могут быть внесены в ЕГРН в установленный законом срок
3. «Границы поселения, городского округа»	✓			(*)	(**)	(*) «Новые границы» могут быть внесены в ЕГРН на основании пункта 7 части 1 статьи 32 № 218-ФЗ. (**) «Старые границы» не могут быть внесены в ЕГРН в установленный законом срок

Продолжение таблицы 2П6

Минимально необходимый состав видов существующих границ (а) и источники требований (б, в, г) о необходимости видов существующих границ, которые должны быть отражены в ГП				**Границы:**		**Примечания, комментарии**
б — статья 23 ГрК РФ; в — статья 36 ГрК РФ (требования по обеспечению возможности на основе ГП подготавливать юридически корректным образом ПЗЗ); г — иные требования логики				**д — «новые границы», могут быть внесены в ЕГРН на основании вновь принимаемых решений об установлении новых границ и изменении прежних границ согласно части 1 статьи 32 № 218-ФЗ; е — «старые границы», существуют фактически, но не юридически, а также существуют юридически, но отсутствуют в ЕГРН и не могут согласно действующему законодательству быть внесены в ЕГРН как фактически и юридически существующие границы в установленный законом срок** (*)		**(*) В ограниченный срок указанные границы не могут быть внесены в ЕГРН по причине наличия в части 1 статьи 69 № 218-ФЗ нормы, согласно которой государственная регистрация прав в ЕГРН проводится по желанию их обладателей**
а	**б**	**в**	**г**	**д**	**е**	
4. (Границы) «Особые экономические зоны» (*)	✓	✓		(**)	(***)	(*) Позиция указана и в статье 23, и в статье 36 ГрК РФ. (**) «Новые границы» могут быть внесены в ЕГРН на основании пункта 15 части 1 статьи 32 № 218-ФЗ. (***) «Старые границы» не могут быть внесены в ЕГРН в установленный законом срок
5. (Границы) «Особо охраняемые природные территории федерального, регионального, местного значения» (*)	✓	✓		(**)	(***)	(*) Позиция указана и в статье 23, и в статье 36 ГрК РФ. (**) «Новые границы» могут быть внесены в ЕГРН на основании пункта 10 части 1 статьи 32 № 218-ФЗ. (***) «Старые границы» не могут быть внесены в ЕГРН в установленный законом срок
6. (Границы) «Территории объектов культурного наследия»	✓			(*)	(**)	(*) «Новые границы» могут быть внесены в ЕГРН на основании пункта 9 части 1 статьи 32 № 218-ФЗ. Имеется следующая неточность: 1) границы могут быть внесены в ЕГРН на основании прямого упоминания соответствующего вида границ; 2) прямое упоминание «территорий объектов культурного наследия» отсутствует; 3) имеется упоминание о «зонах с особыми условиями использования территорий», к которым могут быть причислены «территории объектов культурного наследия». (**) «Старые границы» не могут быть внесены в ЕГРН в установленный законом срок

Продолжение таблицы 2П6

Минимально необходимый состав видов существующих границ (а) и источники требований (б, в, г) о необходимости видов существующих границ, которые должны быть отражены в ГП				**Границы:**		**Примечания, комментарии**
б — статья 23 ГрК РФ; в — статья 36 ГрК РФ (требования по обеспечению возможности на основе ГП подготавливать юридически корректным образом ПЗЗ); г — иные требования логики				**д — «новые границы», могут быть внесены в ЕГРН на основании вновь принимаемых решений об установлении новых границ и изменении прежних границ согласно части 1 статьи 32 № 218-ФЗ; е — «старые границы», существуют фактически, но не юридически, а также существуют юридически, но отсутствуют в ЕГРН и не могут согласно действующему законодательству быть внесены в ЕГРН как фактически и юридически существующие границы в установленный законом срок** (*)		**(*) В ограниченный срок указанные границы не могут быть внесены в ЕГРН по причине наличия в части 1 статьи 69 № 218-ФЗ нормы, согласно которой государственная регистрация прав в ЕГРН проводится по желанию их обладателей**
а	**б**	**в**	**г**		**д**	**е**	
7. (Границы) «Территории исторических поселений»	✓				(*)	(**)	(*) «Новые границы» могут быть внесены в ЕГРН на основании пункта 9 части 1 статьи 32 № 218-ФЗ. Имеется следующая неточность: 1) границы могут быть внесены в ЕГРН на основании прямого упоминания соответствующего вида границ; 2) прямое упоминание «территорий исторических поселений» отсутствует; 3) имеется упоминание о «зонах с особыми условиями использования территорий», к которым могут быть причислены «территории исторических поселений». (**) «Старые границы» не могут быть внесены в ЕГРН в установленный законом срок
8. (Границы) «Зоны с особыми условиями использования территорий»	✓				(*)	(**)	(*) «Новые границы» могут быть внесены в ЕГРН на основании пункта 9 части 1 статьи 32 № 218-ФЗ. (**) «Старые границы» не могут быть внесены в ЕГРН в установленный законом срок
9. (Границы) «Территории, подверженные риску возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»	✓				(*)	(**)	(*) «Новые границы» могут быть внесены в ЕГРН на основании пункта 9 части 1 статьи 32 № 218-ФЗ. Имеется следующая неточность: 1) границы могут быть внесены в ЕГРН на основании прямого упоминания соответствующего вида границ; 2) прямое упоминание «территорий, подверженных риску возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» отсутствует; 3) имеется упоминание о «зонах с особыми условиями использования территорий», к которым могут быть причислены «территории, подверженные риску возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». (**) «Старые границы» не могут быть внесены в ЕГРН в установленный законом срок

Окончание таблицы 2П6

Минимально необходимый состав видов существующих границ (а) и источники требований (б, в, г) о необходимости видов существующих границ, которые должны быть отражены в ГП				**Границы:**		**Примечания, комментарии**
б — статья 23 ГрК РФ; в — статья 36 ГрК РФ (требования по обеспечению возможности на основе ГП подготавливать юридически корректным образом ПЗЗ); г — иные требования логики				**д — «новые границы», могут быть внесены в ЕГРН на основании вновь принимаемых решений об установлении новых границ и изменении прежних границ согласно части 1 статьи 32 № 218-ФЗ; е — «старые границы», существуют фактически, но не юридически, а также существуют юридически, но отсутствуют в ЕГРН и не могут согласно действующему законодательству быть внесены в ЕГРН как фактически и юридически существующие границы в установленный законом срок** (*)		**(*) В ограниченный срок указанные границы не могут быть внесены в ЕГРН по причине наличия в части 1 статьи 69 № 218-ФЗ нормы, согласно которой государственная регистрация прав в ЕГРН проводится по желанию их обладателей**
а	**б**	**в**	**г**	**д**	**е**	
10. «Границы лесничеств, лесопарков», «земли лесного фонда» (*)	✓	✓		(**)	(***)	(*) В части 6 статьи 36 ГрК РФ говорится о «землях лесного фонда». (**) «Новые границы» могут быть внесены в ЕГРН на основании пункта 11 части 1 статьи 32 № 218-ФЗ (решение «об отнесении к определенной категории земель или о переводе земельного участка из одной категории земель в другую»). (***) «Старые границы» не могут быть внесены в ЕГРН в установленный законом срок
11. (Границы) «Земли, покрытые поверхностными водами»		✓		(*)	(**)	(*) «Новые границы» могут быть внесены в ЕГРН на основании пункта 11 части 1 статьи 32 № 218-ФЗ. (**) «Старые границы» не могут быть внесены в ЕГРН в установленный законом срок
12. (Границы) «Земли сельскохозяйственного назначения», (границы) «сельскохозяйственные угодья в составе земель сельскохозяйственного назначения»		✓		(*)	(**)	(*) «Новые границы» могут быть внесены в ЕГРН на основании пункта 11 части 1 статьи 32 № 218-ФЗ. (**) «Старые границы» не могут быть внесены в ЕГРН в установленный законом срок
13. Границы территорий общего пользования (границы земельных участков в составе территорий общего пользования) в виде парков, набережных — территорий, не подлежащих приватизации[2]			✓	(*)	(**)	(*) «Новые границы» могут быть внесены в ЕГРН на основании пункта 13 части 1 статьи 32 № 218-ФЗ (решение «об утверждении проекта межевания территории»). (**) «Старые границы» не могут быть внесены в ЕГРН в установленный законом срок

[1] *Часть 1 статьи 69 № 218-ФЗ: «Права на объекты недвижимости, возникшие до дня вступления в силу Федерального закона от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», признаются юридически действительными при отсутствии их государственной регистрации в Едином государственном реестре недвижимости. Государственная регистрация таких прав в Едином государственном реестре недвижимости проводится по желанию их обладателей».*

[2] *См. пункт 12 статьи 85 ЗК РФ.*

Таблица 2П7
Сопоставление различных подходов, в которых проявляются особенности связи между наличием/отсутствием соответствующих согласований проектов документов территориального планирования и наличием/отсутствием существующих границ категорий земель, публично предъявленных (подлежащих публичному предъявлению) до начала действий по территориальному планированию (к вопросу 2.1.3.2)

Позиции сопоставления	Подходы		Комментарии
	Подход А — существовал с 2004 по 2011 год [1]	Подход Б — существует с 2011 года [2]	
1. Позиции в отношении границ земель лесного фонда			
1.1. Особенности согласования проекта схемы территориального планирования субъекта РФ: — наличие (+), отсутствие (—) согласования (а) намерений по изменению границ земель лесного фонда и (б) согласования ввиду отсутствия негативного воздействия на состояние земель лесного фонда	+[3]	—[4] (*)	(*) 1. Факт отсутствия согласования проектов СТП субъекта РФ по указанным предметам является свидетельством упразднения регулирования в соответствующей части — утверждения ситуации нерегулируемой. 2. Предполагаемые причины упразднения регулирования могут быть как логическими (не поставлена задача установления юридически значимых границ — нет возможности обеспечивать путём согласования соблюдение границ, которые не подлежат установлению в завершённом правовом виде — посредством их заблаговременного установления и внесения в ЕГРН), так и практическими (отказ от выполнения хлопотной задачи). 3. Последствия: 1) не может быть запрета на изъявление отображаемых в СТП желаний в отношении земель лесного фонда; 2) отображаемые в СТП желания являются неподконтрольными со стороны уполномоченных органов власти, поскольку № 41-ФЗ фактически запретил осуществлять такой контроль на стадии территориального планирования; 3) неподконтрольные намерения СТП (например, в виде прокладки коммуникаций регионального значения «напрямик» — через лесной массив) далее реализуются посредством подготовки документации по планировке территории, которая не ограничена прохождением по любой трассе[5]. Таким образом, было упразднено в указанной части регулирование и созданы посредством закона возможности для деструктивных проявлений на практике
1.2. Особенности согласования проекта ГП:			
• наличие (+), отсутствие (—) согласования намерений по изменению границ земель лесного фонда	+[6]	—	
• наличие (+), отсутствие (—) согласования в части недопущения негативного воздействия на состояние земель лесного фонда	+[7]	—	

Продолжение таблицы 2П7

Позиции сопоставления	Подходы		Комментарии
	Подход А — существовал с 2004 по 2011 год	**Подход Б — существует с 2011 года**	
• наличие (+), отсутствие (—) согласования намерений включить в границы населённых пунктов ЗУ из земель лесного фонда	+[8]	+[9] (*)	(*) 1. Согласно № 41—ФЗ возможности ОМС существенно ограничены по сравнению с возможностями территориального планирования, которые существовали до принятия этого закона. Это касается, например, упразднения возможности планировать прокладку дороги вдоль опушки леса с незначительным изменением границ земель лесного фонда. 2. Если раньше могло первоначально согласовываться намерение, а затем при наличии согласования это намерение реализовывалось на основании выданных гарантий, то ныне иначе, а именно: 1) исходно необязательно имеются в наличии ЗУ из состава земель лесного фонда, то есть первоначально потребуется совершить затраты — обеспечить образование земельных участков при отсутствии уверенности, что они будут согласованы для реализации намерения; 2) образованные ЗУ станут предметом рассмотрения в процессе согласования ГП. То есть реализуется схема, которая обеспечивает перманентное сохранение ситуации отсутствия (или частичного наличия) существующих границ земель лесного фонда: 1) уполномоченный орган законом не обременён обязанностью заблаговременно определять границы земель лесного фонда; 2) задача определения таких границ (в том числе внешних границ земель лесного фонда в виде его ЗУ) перелагается на плечи заинтересованных лиц, включая ОМС. 3. Последствия указанной схемы: 1) существующие границы данной категории земель вокончательном виде не предъявляются и не будут предъявлены, поскольку это ошибочно не предусмотрено законом; 2) ввиду неустранимости первого положения (без кардинального изменения законодательства) территориальное планирование «заражается вирусом неопределённости»; 3) ввиду первого и второго положений ГП не могут стать надёжным основанием для подготовки ПЗЗ в части фиксации юридически значимых границ — тех , в которых будут действовать градостроительные регламенты и определять основу правового режима использования ЗУ; 4) ввиду первого, второго и третьего положений блокируется процесс упразднения дублирования — законодательного перехода от системы категорий земель к системе территориального зонирования, реализуемой посредством ПЗЗ; 5) ввиду совокупности указанных положений сохраняется атавизм нерыночной экономики — институт перевода земель из одной категории в другую как проявление непрозрачной, порождающей коррупционные проявления системы ручного управления
2. Позиции в отношении границ земель сельскохозяйственного назначения. Особенности согласования проекта ГП:			
• наличие (+), отсутствие (—) согласования намерений по изменению границ земель сельскохозяйственного назначения (*)	+[10]	—	(*) Очевидно, что такое изменение может распространяться и на изменение границ сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения
• наличие (+), отсутствие (—) согласования в части недопущения негативного воздействия на состояние земель сельскохозяйственного назначения	+[11]	—	

Окончание таблицы 2П7

Позиции сопоставления	Подходы		Комментарии
	Подход А — существовал с 2004 по 2011 год	**Подход Б — существует с 2011 года**	
• наличие (+), отсутствие (—) согласования намерений включить в границы населённых пунктов земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения	+[12]	+[13] (*)	(*) Комментарий аналогичен представленному выше к строке, где говорится о согласовании намерений включить в границы населённых пунктов земельные участки из земель лесного фонда. Особо важен пункт 3 того комментария, поэтому повторим его. Последствия применяемой схемы: 1) существующие границы данной категории земель в окончательном виде не предъявляются и не будут предъявлены, поскольку это ошибочно не предусмотрено законом; 2) ввиду неустранимости первого положения (без кардинального изменения законодательства) территориальное планирование «заражается вирусом неопределённости»; 3) ввиду первого и второго положений ГП не могут стать надёжным основанием для подготовки ПЗЗ в части фиксации юридически значимых границ — тех, в которых будут действовать градостроительные регламенты и определять основу правового режима использования ЗУ; 4) ввиду первого, второго и третьего положений блокируется процесс упразднения дублирования — законодательного перехода от системы категорий земель к системе территориального зонирования, реализуемой посредством ПЗЗ; 5) ввиду совокупности указанных положений сохраняется атавизм нерыночной экономики — институт перевода земель из одной категории в другую как проявление непрозрачной, порождающей коррупционные проявления системы ручного управления

[1] *Начиная с принятия в 2004 году ГрК РФ и заканчивая вступлением в силу 20 марта 2011 года № 41-ФЗ.*

[2] *Начался с даты вступления в силу № 41-ФЗ.*

[3] *Часть 1 статьи 16 ГрК РФ в редакции до вступления в силу № 41-ФЗ: «Проект схемы территориального планирования субъекта Российской Федерации подлежит согласованию с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в случае, если предложения, содержащиеся в указанном проекте, предполагают **изменение существующих** или в соответствии с документами территориального планирования Российской Федерации **планируемых границ земель лесного фонда**, границ земель обороны и безопасности, границ земель особо охраняемых природных территорий федерального значения, границ земельных участков, находящихся в собственности Российской Федерации, границ территорий объектов культурного наследия, границ зон планируемого размещения объектов капитального строительства федерального значения. Согласованию также подлежат вопросы размещения объектов капитального строительства регионального значения, **которые могут оказать негативное воздействие на окружающую среду на указанных землях,** территориях и земельных участках».*

[4] *Часть 1 статьи 16 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ: «Проект схемы территориального планирования субъекта Российской Федерации подлежит согласованию с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в части возможного негативного воздействия планируемых для размещения объектов регионального значения на особо охраняемые природные территории федерального значения в случае, если на территории такого субъекта Российской Федерации находятся особо охраняемые природные территории федерального значения. Проект схемы территориального планирования субъекта Российской Федерации подлежит согласованию с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти также в случае, если планируемые для размещения объекты регионального значения могут оказать негативное воздействие на водные объекты, находящиеся в федеральной собственности».*

[5] *Ввиду совершённого № 41-ФЗ упразднения из ДТП «зон планируемого размещения объектов» (см. ответ на вопрос 2.1.1.2).*

[6] *Часть 1 статьи 25 ГрК РФ в редакции до вступления в силу № 41-ФЗ: «Проект генерального плана подлежит согласованию в порядке, установленном уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти, в случае, если предложения, содержащиеся в таком проекте, предполагают изменение существующих или в соответствии со схемами территориального планирования Российской Федерации **планируемых границ земель лесного фонда**, границ земель особо охраняемых природных территорий федерального значения, границ земель обороны и безопасности, границ земельных участков, находящихся в собственности Российской Федерации, границ территорий объектов культурного наследия, границ зон планируемого размещения объектов капитального строительства федерального значения. Согласованию также подлежат вопросы размещения объектов капитального строительства местного значения, которые **могут оказать негативное воздействие на окружающую среду на указанных землях**, территориях и земельных участках».*

[7] *См. часть 1 статьи 25 ГрК РФ в редакции до вступления в силу № 41-ФЗ.*

[8] *Смысл формулировки части 1 статьи 25 ГрК РФ в редакции до вступления в силу № 41-ФЗ «включает в себя» смысл формулировки пункта 2 части 1 статьи 25 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ.*

[9] *См. пункт 2 части 1 статьи 25 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ: «1. Проект генерального плана подлежит согласованию… в следующих случаях… 2) предусматривается **включение** в соответствии с указанным проектом в границы населенных пунктов (в том числе образуемых населенных пунктов), входящих в состав поселения, городского округа, **земельных участков из земель лесного фонда**, за исключением случаев, предусмотренных частью 19 статьи 24 настоящего Кодекса».*

[10] *Часть 2 статьи 25 ГрК РФ в редакции до вступления в силу № 41-ФЗ: «Проект генерального плана подлежит согласованию с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, в границах которого находятся поселение, городской округ, в случае, если предложения, содержащиеся в указанном проекте, предполагают **изменение** существующих или в соответствии со схемой территориального планирования субъекта Российской Федерации планируемых **границ земель сельскохозяйственного назначения**, границ земель особо охраняемых природных территорий регионального значения, границ земельных участков, находящихся в собственности субъекта Российской Федерации, границ территорий объектов культурного наследия, границ зон планируемого размещения объектов капитального строительства регионального значения. Согласованию также подлежат вопросы размещения объектов капитального строительства местного значения, **которые могут оказать негативное воздействие** на окружающую среду на территории субъекта Российской Федерации».*

[11] *См. часть 2 статьи 25 ГрК РФ в редакции до вступления в силу № 41-ФЗ.*

[12] *Смысл формулировки части 2 статьи 25 ГрК РФ в редакции до вступления в силу № 41-ФЗ «включает в себя» смысл формулировки пункта 2 части 2 статьи 25 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ.*

[13] *См. пункт 2 части 2 статьи 25 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ: «2. Проект генерального плана подлежит согласованию… в следующих случаях… 2) предусматривается в соответствии с указанным проектом включение в границы населенных пунктов (в том числе образуемых населенных пунктов), входящих в состав поселения, городского округа, земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения или исключение из границ этих населенных пунктов **земельных участков, которые планируется отнести к категории земель сельскохозяйственного назначения**».*

Таблица 2П8
Сопоставление альтернативных моделей организации института совместного территориального планирования, осуществляемого различными уровнями публичной власти (к вопросу 2.2.3.1)

Позиции сопоставления	**Альтернативные модели**		**Комментарии**
	Модель А — существовала с 2004 по 2011 год[1]	**Модель Б — существует с 2011 года**[2]	
1. Какие уровни публичной власти могут взаимодействовать друг с другом при совместном территориальном планировании			
РФ и субъекты РФ	Да	Да	
РФ и ОМС	Нет	Да (*)	(*) ОМС могут быть принуждены к такому взаимодействию в режиме «нефинансируемого мандата»[3]
Различные субъекты РФ	Да	Да	
Субъект РФ и ОМС	Да	Да (*)	(*) ОМС могут быть принуждены к такому взаимодействию в режиме «нефинансируемого мандата»[4]
Различные ОМС	Да	Да	
2. Наличие (+), отсутствие (—) требования, согласно которому совместное территориальное планирование между «вышестоящим» и «нижестоящим» уровнями власти (между РФ и ОМС, между субъектом РФ и ОМС[5]) может начаться только при наличии заранее утверждённых ДТП «вышестоящего» уровня, подготовленных не совместно, уже решивших самостоятельно (не совместно) вопросы размещения объектов федерального, регионального значения на территориях юрисдикции соответствующих ОМС	—	+ (*)	(*) Формулировка части 1 статьи 27 ГрК РФ означает именно то, что определено в столбце «Позиции сопоставления», а именно: 1) согласно федеральному закону «вышестоящие» органы власти исходно не взаимодействуют с «нижестоящими» органами власти при планировании размещения своих «вышестоящих объектов»; 2) уже запланировав самостоятельно (не совместно) свои «вышестоящие объекты», «вышестоящая» власть, согласно части 4 статьи 27 ГрК РФ, обращается с предложением о совместной подготовке проекта ДТП (в единственном числе!), проектов ДТП. Это не может быть ничем иным, кроме как предложением «доделать недоделанное» в уже утверждённом «вышестоящем» ДТП. Далее, в силу логической неотвратимости, возникают последствия, указанные ниже
3. Наличие (+), отсутствие (—) положения, согласно которому совместное территориальное планирование между «вышестоящим» и «нижестоящим» уровнями власти (между РФ и ОМС, между субъектом РФ и ОМС) может осуществляться путём подготовки не двух и более, а только одного проекта ДТП — проекта внесения изменений в «нижестоящий» ДТП (поскольку «вышестоящий» ДТП уже оказался утверждённым)	— (*)	+ (**)	(*) Такое положение отсутствует и не может возникнуть, поскольку в силу законов общей и правовой логики предполагается, что совместная подготовка проектов ДТП может осуществляться только совместными действиями, но не предъявлением результатов уже заранее выполненного самостоятельно—автономно территориального планирования для принятия этих результатов без возможности от них отказаться (см. часть 6 статьи 27 ГрК РФ[6]). (**) Такое положение имеется, поскольку именно оно отражает идеологию данной модели, которая складывается из следующих положений: 1) заблаговременная подготовка в независимом автономном режиме и утверждение «вышестоящего» ДТП; 2) понуждение «нижестоящих» органов власти (посредством указания только об одном проекте ДТП и о недопущении отказа от предложения «вышестоящей» власти — см. части 4 и 6 статьи 27 ГрК РФ) к доделыванию недоделанного в «вышестоящем» ДТП. Здесь следует указать на то, что законодатель попал в ловушку — в ситуацию неотвратимого распространения последствий от ранее допущенной ошибки, а именно: 1) произошло фактическое упразднение института территориального планирования при его номинальном сохранении в формулировках федеральных законов — институт территориального планирования превратился в институт стратегического планирования на уровне государства — на уровне РФ и субъектов РФ[7];

Продолжение таблицы 2П8

Позиции сопоставления	Альтернативные модели		Комментарии
	Модель А — существовала с 2004 по 2011 год	**Модель Б — существует с 2011 года**	
			2) в силу первого положения вместо проектов ДТП на государственном уровне подготавливаются проекты документов стратегического планирования, которые не могут не быть «недоделанными» в части решения вопросов планирования размещения объектов федерального и регионального значения; 3) должна решаться задача «доделывания» документов вышестоящего уровня. Как? Об этом см. основной текст по обсуждению данного вопроса 2.3.1
4. Наличие (+), отсутствие (—) положения, согласно которому предложения о совместной подготовке проектов ДТП должны содержать положения об организации скоординированных работ, связанных с подготовкой проектов ДТП в части их содержания, объёма и сроков финансирования	+	+	
5. Наличие (+), отсутствие (—) положения, согласно которому не допускается отказ от совместной подготовки ДТП	+ (*)	+ (**)	(*) Не допускается отказ от совместной подготовки ДТП при наличии намерения планировать размещение объектов соответствующего значения на территориях юрисдикции других субъектов власти[8]. (**) Не допускается отказ от совместной подготовки ДТП в случаях, когда при наличии заблаговременно подготовленных в автономном режиме (не совместно) и утверждённых ДТП «вышестоящего» уровня направляются соответствующие предложения «нижестоящим» уровням власти[9]
6. Наличие (+), отсутствие (—) положения, согласно которому требуется создавать комиссию по совместной подготовке проектов ДТП	+ (*)	+ (**)	(*) Отличие модели А от модели Б состоит в том, что совместное территориальное планирование всегда предполагает подготовку как минимум двух проектов ДТП, что соответствует общей логике и логике права[10]. (**) Отличие модели Б от модели А состоит в том, что при совместном территориальном планировании допускается подготовка не только двух и более проектов ДТП, но и одного проекта ДТП. Последнее не соответствует общей логике и логике права[11]
7. Наличие (+), отсутствие (—) положения, согласно которому при отсутствии согласия между субъектами территориального планирования разногласия могут решаться в судебном порядке	+	+	

Окончание таблицы 2П8

Позиции сопоставления	Альтернативные модели		Комментарии
	Модель А — существовала с 2004 по 2011 год	**Модель Б — существует с 2011 года**	
8. Наличие (+), отсутствие (—) последствий, наступающих от совместного действия следующих положений, норм: 1) положения об упразднении из ДТП границ зон планируемого размещения объектов; 2) нормы о том, что не подлежат применению ДТП в части, противоречащей утверждённым ДТП Российской Федерации[12]; 3) нормы о запрете отказа от действий в рамках совместного территориального планирования (в частности, о запрете отказа от внесения изменений только в один ДТП — в генеральный план) в ситуации, когда в автономном режиме (несовместно) были подготовлены и утверждены «вышестоящие» ДТП[13]; 4) нормы о том, что при совместном территориальном планировании может подготавливаться только один проект ДТП, например только проект внесения изменений в генеральный план[14]	— (*)	+ (**)	(*) Отличие модели А от модели Б состоит в том, что отсутствуют указанные последствия по причине отсутствия перечисленных положений, норм. (**) Отличие модели Б от модели А состоит в том, что имеются указанные последствия по причине наличия перечисленных положений, норм. Эти последствия описаны в основном тексте, относящемся к рассмотрению данного вопроса 2.2.3.1

[1] *Начиная с принятия в 2004 году ГрК РФ и заканчивая вступлением в силу 20 марта 2011 года № 41-ФЗ.*
[2] *Начиная с даты вступления в силу № 41-ФЗ.*
[3] *См. о совместном действии норм в частях 6, 4, 1 статьи 27 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ, а также аналитические выкладки, представленные ниже.*
[4] *См. там же.*
[5] *В этот ряд входит и совместная подготовка проектов ДТП органами местного самоуправления муниципальных районов и ОМС поселений. В данном тексте мы не будем рассматривать этот случай по причине его производности.*
[6] *Часть 6 статьи 27 ГрК РФ: «Отказ от совместной подготовки документов территориального планирования в установленных частью 1 настоящей статьи случаях не допускается».*
[7] *См. ответы на вопросы 2.1.1.1–2.1.1.3.*
[8] *См. часть 6 статьи 27 ГрК РФ в редакции до введения в действие № 41-ФЗ: «Отказ от совместной подготовки документов территориального планирования не допускается в случае поступления от высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления предложения о планировании размещения объекта капитального строительства регионального значения или объекта капитального строительства местного значения на территории другого субъекта Российской Федерации или территории другого муниципального образования, а также предложения об установлении ограничений использования территорий в границах зон охраны объектов культурного наследия федерального или регионального значения».*
[9] *Часть 6 статьи 27 ГрК РФ: «Отказ от совместной подготовки документов территориального планирования в установленных частью 1 настоящей статьи случаях не допускается».*
[10] *См. часть 7 статьи 27 ГрК РФ в редакции до введения в действие № 41-ФЗ: «В случае получения ответа о даче согласия на совместную подготовку проектов документов территориального планирования на основании совместного решения сторон создается **комиссия по совместной подготовке проектов документов территориального планирования** (далее — комиссия по совместной подготовке проектов)».*
[11] *См. часть 4 статьи 27 ГрК РФ в редакции после введения в действие № 41-ФЗ.*
[12] *См. часть 3 статьи 9 ГрК РФ: «Документы территориального планирования субъектов Российской Федерации и документы территориального планирования муниципальных образований не подлежат применению в части, противоречащей утвержденным документам территориального планирования Российской Федерации, со дня утверждения».*
[13] *См. в совокупности части 6, 4 и 1 статьи 27 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ.*
[14] *См. часть 4 статьи 27 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ.*

Таблица 2П10
Содержание связи документов территориального планирования и документации по планировке территории, явленное сопоставлением двух моделей законодательного обеспечения процесса градорегулирования (к вопросу 2.3.5)

Позиции сопоставления	Модели градорегулирования		Комментарии
	Модель А [1]	Модель Б [2]	
1. Наличие (+), отсутствие (—) законодательного требования об обязательности ДСП как основания для подготовки ДТП	— (*)	— (*)	*) Такое законодательное требование отсутствует в обеих моделях, поскольку его и не может быть в принципе: 1) в силу логики закон не может установить обязательное требование, согласно которому публичная власть была бы должна во всех без исключения случаях первоначально продекларировать свои намерения, приняв ДСП, а затем, только при наличии предъявленной декларации о намерениях в виде ДСП приступить к выполнению заявленных намерений посредством подготовки ДТП; 2) закон, не имея указанной возможности, может рекомендовать указанную последовательность (ДСП — ДТП), но не может запретить подготавливать ДТП при отсутствии ДСП[3]
2. Наличие (+), отсутствие (—) ДСП с посвящённой планируемому размещению объектов различного значения иллюстративной частью, которая не является юридически обязывающей, но используется как основание (своего рода техническое задание) на подготовку, например, генерального плана	+,—(*)	+,—(*)	(*) В обеих моделях указанное положение может применяться, но обязательным не является — может и не применяться
3. Наличие (+), отсутствие (—) в ДТП юридически обязывающих границ ЗПРО	+ (*)	— (*)	(*) См. ответ на вопрос 2.1.1.2.
4. Наличие (+), отсутствие (—) нормы, согласно которой подготовка документации по планировке территории для размещения запланированных объектов может осуществляться только при наличии отображения таких объектов в ДТП	+ (*)	+ (*)	(*) См. часть 6 статьи 45 ГрК РФ: «Не допускается осуществлять подготовку документации по планировке территории... предусматривающей размещение объектов... если размещение таких объектов не предусмотрено... документами территориального планирования...»
5. Наличие (+), отсутствие (—) нормы, согласно которой подготовка юридически значимой части документации по планировке территории для размещения запланированных объектов должна осуществляться в отражённых в ДТП границах ЗПРО	+ (*)	— (**)	(*) Часть 11 статьи 45 ГрК РФ в редакции до вступления в силу № 41-ФЗ: «В случае, если решение о подготовке документации по планировке территории принимается уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органом местного самоуправления муниципального района, подготовка указанной документации должна осуществляться применительно к территории в границах предусмотренных документами территориального планирования зон планируемого размещения объектов капитального строительства федерального, регионального или местного значения». (**) Посредством № 41-ФЗ указанное требование упразднено из действующей редакции ГрК РФ

Окончание таблицы 2П10

Позиции сопоставления	Модели градорегулирования		Комментарии
	Модель А	Модель Б	
6. Наличие (+), отсутствие (—) законодательного запрета на то, чтобы в генеральных планах функциональные зоны при определённых обстоятельствах могли бы применяться и как ЗПРО — в случаях, когда планируется необходимое уплотнение улично-дорожной сети, а точное расположение подлежащих созданию дополнительных улиц на этапе территориального планирования определить невозможно и бессмысленно, поскольку такое определение должно происходить на следующем этапе подготовки документации по планировке территории, правовым основанием для которой будет предусмотренное законом наличие ЗПРО, но в виде специально обозначенных функциональных зон	– (*)	+ (**)	(*) Такой запрет отсутствовал в ГрК РФ до введения в действие № 41-ФЗ. Это позволяло рационально решать указанные вопросы. (**) Посредством № 41-ФЗ был введён запрет на то, чтобы функциональные зоны могли бы выполнять также и предназначение ЗПРО — см. пункт 3 части 5 статьи 23 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ: «...границы и описание функциональных зон с указанием планируемых для размещения в них объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения (за исключением линейных объектов) и местоположения линейных объектов федерального значения, линейных объектов регионального значения, линейных объектов местного значения». При таком законодательном определении упраздняется возможность рационального решения указанного вопроса и принимается нерациональный способ его решения, а именно предлагается в ГП для существующих кварталов, микрорайонов как бы обозначать места расположения планируемых улиц при отсутствии возможности быть знанию о таком расположении, то есть предлагается имитировать решение. При этом возникает более серьёзное правовое следствие, а именно: 1) закон диктует необходимость имитировать решение — указывать расположение улицы там, где она необязательно будет создана (понуждает «рисовать» улицу там, где её не будет, поскольку без такого «имитационного рисования» не возникнут формальные правовые основания для подготовки документации по планировке территории); 2) «имитационное рисование по закону», вынужденно возникшее в результате упразднения двойного предназначения функциональных зон, «ещё раз упраздняет» ЗПРО, поскольку там, где есть «имитационное рисование», не может быть места юридически значимым границам ЗПРО

[1] *Модель А — возможная, ранее применявшаяся частично, но не применяемая ныне по причине наличия соответствующих «запрещающих норм», введённых в ГрК РФ в 2011 году посредством № 41-ФЗ.*
[2] *Модель Б применяется ныне в соответствии с положениями № 41-ФЗ.*
[3] *См. раздел 2.1.1 в кн.: Пузанов А.С., Трутнев Э.К. и др. Стратегическое планирование...*

3. ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЕ НОРМИРОВАНИЕ

СОДЕРЖАНИЕ РАЗДЕЛА 3

3.1. Построение логико-правовой модели градостроительного нормирования

3.1.1. О компонентах градостроительного нормирования

3.1.2. Принципы градостроительного нормирования

3.1.3. Резюме относительно логико-правовой модели градостроительного нормирования и определение этого понятия

3.2. Ответы на особо значимые вопросы законодательной и проектной практики градостроительного нормирования

3.2.1. Перечень вопросов

3.2.2. Обсуждение вопросов

Вопросы (3.1) об упорядочении взаимосвязей между показателями различных институтов градостроительного нормирования ради формирования непротиворечивой, эффективно работающей системы такого нормирования

Вопросы (3.2) об институте технических регламентов безопасности применительно к градостроительному нормированию

Вопросы (3.3) о нормировании посредством института градостроительных регламентов в составе правил землепользования и застройки

Вопросы (3.4) об институте нормативов градостроительного проектирования

Вопросы (3.5) об институте нормирования в виде установления рамочных-балансовых показателей в генеральных планах

3.3. Пояснения к разделу 3 в виде таблиц

Нормирование — это то, чему невозможно не быть в системе градорегулирования. Это то, что проистекает из логики, воспринимающей и отражающей объективные и субъективные процессы такого регулирования, но на самом деле несубъективно их предопределяющей. В данном разделе нам предстоит рассмотреть ряд ещё не до конца решённых задач и приблизиться к выработке некоторого оптимального решения. Иными словами, надлежит, во-первых, воспроизвести несубъективную логику построения системы градостроительного нормирования — сформировать его логико-правовую модель; во-вторых, использовать положения этой модели в качестве критериев для оценки сложившейся практики законодательства и проектирования в части градостроительного нормирования, чтобы лучше понимать причины и последствия выхода такой практики из области рационального. Кроме того, предстоит выработать предложения по совершенствованию существующей системы законодательного обеспечения градостроительного нормирования (размещены в составе сводных предложений в разделе 6 настоящей книги).

3.1. Построение логико-правовой модели градостроительного нормирования

Почему необходимо построить такую модель?

Поскольку градостроительное нормирование существует, надо понимать, как устроен этот институт. Как достичь такого понимания? Универсальным образом. Сначала проводится аналитическая работа — проверяется наличие логических связей (то есть отсутствие противоречий) между положениями изучаемого института. В определённый момент исследователь оказывается на развилке. Если противоречия не обнаружены, то институт признаётся рационально устроенным — он может эффективно применяться и при необходимости совершенствоваться. Если же противоречия обнаружены, то возникает вопрос, как выправить и устроить институт регулирования непротиворечивым образом, то есть эффективно.

В обоих случаях имеются некие надёжные основания, своего рода аксиомы, следование которым даёт уверенность в том, что предпринятая аналитическая работа будет успешно выполнена. Первая аксиома состоит в том, что противоречивое в логике не устоит в практике[1]. Согласно второй аксиоме, всё, что порождается объективно необходимым, системно — может быть развёрнуто из одного положения или малого числа исходных положений, которые в силу их неустранимости-инвариантности становятся своего рода критериями правильности анализа как на начальном, так и на последующих его этапах.

Тем, кто желает разобраться в существующей в России системе градостроительного нормирования, предстоит пройти «путь противоречий», которыми эта система характеризуется. Часть из них доказательно предъявлена[2], поэтому здесь мы не будем на них останавливаться — пока[3]. Позднее мы проиллюстрируем упомянутые противоречия примерами из практики законодательства и градостроительного проектирования. Теперь же начинаем последовательно, шаг за шагом выстраивать соответствующую логико-правовую модель как логический образ непротиворечивого сочетания различных компонентов изучаемой системы.

[1] *Здесь, правда, приходится учитывать то обстоятельство, что логика — категория вневременная. Это значит, что как осознание противоречий, так и их устранение в законодательстве и практике может происходить быстро, а может — неопределённо долго. В последнем случае длительность «процесса непонимания» является индикатором «качества» субъектов, законодательно организующих и применяющих противоречивую систему градостроительного нормирования.*

[2] *См.: Трутнев Э.К. Азбука градостроительного нормирования. URL: http://abc-urban.ru/docfiles/tema1/8%20A%20Azbuka%20gradnorm.pdf; Трутнев Э., Крымов С. Азбука градостроительного нормирования. М. : Институт экономики города, 2013. URL: http://www.urbaneconomics.ru/sites/default/files/3859_import.pdf.*

[3] *Для тех, кто именно в этом месте, несмотря ни на что, будет настаивать на предъявлении противоречий, укажем на два их вида: 1) противоречия, обусловленные смешением в одном документе требований безопасности с необязательными и не всегда продуманными рекомендациями, которые, будучи опубликованными в специальных документах, автоматически превращаются в требования — в как бы законодательное понуждение делать то, что не всегда рационально, а иногда даже и деструктивно; 2) противоречия, обусловленные ошибочным представлением о возможности и даже необходимости вытеснения одного вида нормирования другим. См. упомянутую выше «Азбуку градостроительного нормирования», а более обстоятельно об этом — далее в настоящем тексте.*

3.1.1. О КОМПОНЕНТАХ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО НОРМИРОВАНИЯ

Что такое градостроительное нормирование? В федеральном законодательстве такой термин отсутствует, но имеется косвенное на него указание, а именно имеется термин «нормативы градостроительного проектирования»[1], то есть указывается на то, что при градостроительном проектировании применяются нормативы.

Очевидно, что создание нормативов связано с нормированием, но не тождественно ему, поскольку нормативы — это то, что связывает одно с другим посредством «удельности» (деления одного показателя на другой), в результате чего получаются удельные показатели[2], например количество мест в детских садах, приходящихся на 1000 человек постоянно проживающего населения. Такого рода нормативы необходимы при нормировании обеспеченности застройки инфраструктурой — социальной, транспортной, инженерно-технической и узаконены в рамках специального института, называемого «нормативы градостроительного проектирования»[3].

В градостроительном проектировании должны использоваться не только нормативы в виде удельных показателей, но и показатели «не удельные», а прямые: размеры земельных участков, параметры объектов строительства и их частей. Значит, нормирование, включая в себя создание нормативов градостроительного проектирования (НГП), является более широким понятием, косвенно представленным, но не раскрытым в федеральном законодательстве.

Так же опосредованно термин «градостроительное нормирование» представлен в региональном законодательстве — через термин «объекты градостроительного нормирования». Из этого можно заключить, что термин «градостроительное нормирование» частично легализован, поскольку он, во-первых, опосредованно представлен в федеральном и региональном законодательстве при отсутствии противоречия законодательству федеральному и, во-вторых, ещё не получил определения[4]. Поскольку имеется некий объективно существующий вид деятельности, у которого есть название, но нет определения, необходимо выявить объективно существующее, но пока ещё не предъявленное соответствующей формулировкой определение понятия «градостроительное нормирование». Приступим к решению этой задачи.

Если нормирование является «градостроительным», значит речь должна идти о том нормировании, которое осуществляется при подготовке и для подготовки документов градостроительного проектирования (ДГП). А в их состав входят документы территориального планирования (включая генеральные планы и планы их реализации), правила землепользования и застройки, документация по планировке территории[1]. Каким должно быть нормирование при подготовке и посредством подготовки ДГП?

Нормирование — это отграничение области распространения общепринятой нормы, нормального от области иного — того, что остаётся за пределами нормы. Очевидно, что такое отграничение объективно и неизбежно происходит посредством установления неких пороговых чисел — значений показателей и происходит так, что должны возникать связанные пары противоположных областей: а) область принудительно дозволенного — область требований, соотнесённая с областью недозволенного — областью запретов; б) область желаемого в будущем (в данный момент отсутствующего), соотнесённая с областью недостаточного, ныне существующего.

Область требований — это то, что запрещено не исполнять, запрещено нарушать в каждый текущий момент времени. Очевидно, что эта область должна разделиться на две части: область требований безопасности и область требований правового режима использования объектов недвижимости[2].

Область желаемого в будущем, ныне пока ещё отсутствующая, — это то, что в силу логики должно предъявляться в соответствующих документах как обещания публичной власти достичь желаемого состояния территории к соответствующему сроку, своего рода обязательства публичной власти в отношении будущего инфраструктурного обустройства территории.

Из вышесказанного следует, что градостроительное нормирование выполняется для достижения разных целей, которыми, в свою очередь, предопределяются виды нормирования.

Существуют две главные цели и, соответственно, два главных вида нормирования: нормирование для обеспечения безопасности и нормирование для обеспечения рациональности (на основе и в соответствии с требованиями безопасности определение области «нормального-приемлемого»). Как, спросит читатель, и всё? Да[3]. Мы должны принять за объективный факт, что

[1] *См. пункт 26 статьи 1 ГрК РФ.*

[2] *См., например, значение слова «норматив» по Толковому словарю Ушакова: http://ushakovdictionary.ru/word.php?wordid=36442/*

[3] *Следует отметить нечёткость определения пункта 26 статьи 1 ГрК РФ в смысле отсутствия в нём указания именно на объекты инфраструктуры. Поэтому утрачено главное — указание на «парные связи» объектов обслуживаемых и объектов обслуживающих. Это порождает непонимание и деструктивные проявления в законодательстве и практике. См. об этом, в частности, ответы на группу вопросов 3.1.*

[4] *См. раздел «Объекты градостроительного нормирования» в Постановлении Правительства Москвы от 25 января 2000 года № 49 «Об утверждении норм и правил проектирования планировки и застройки Москвы МГСН 1.01-99» в редакции Постановления Правительства Москвы от 23 декабря 2015 года № 945-ПП «Об утверждении региональных нормативов градостроительного проектирования в области транспорта, автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения» (далее: Постановление № 49 и Постановление № 945-ПП).*

[1] *См. главу «Градостроительное проектирование» в кн.: Трутнев Э.К. (рук.). Градорегулирование : Основы... Однако ещё не утвердилась единая позиция относительно того, следует ли включать в состав документов градостроительного проектирования ПЗЗ. См. например, пункт 1.1.2 «Нормативов градостроительного проектирования Санкт-Петербурга», утверждённых Постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 11 апреля 2017 года № 257, которое не причисляет ПЗЗ к документам градостроительного проектирования. На наш взгляд, есть неопровержимые аргументы в пользу противоположной позиции: 1) градостроительное проектирование не может не быть системой взаимосвязанных документов; 2) система обречена быть упразднённой, когда из неё изымают неотъемлемое звено; 3) очевидно, что если таким выпадающим звеном становится ПЗЗ, то, например, ГП «повисает в воздухе» в части упразднения правовых гарантий для обеспечения его реализации, а ДПТ лишается правового фундамента — правового режима использования земельных участков (предопределённого ГП и предъявленного в ПЗЗ) в пределах территории разработки такой документации. Более подробно об этом см., в частности, в ответе на вопрос 3.3.2.*

[2] *Здесь мы пока не будем углубляться в различия между требованиями безопасности и требованиями правового режима использования объектов недвижимости. Эти различия раскрыты в кн.: Трутнев Э.К. (рук.). Градорегулирование : Основы...*

[3] *А как же быть с эстетикой? Прямым образом эстетика, красота застройки нормироваться не могут, поскольку это бесполезное занятие в силу его неупразднимой непонятности. Почему? Потому что красота застройки — это красота двух видов: красота индивидуальных зданий в контексте окружения и красота индивидуальных зданий вне и вопреки контексту окружения. Первый вид — это красота в пределах формализованных границ градостроительных регламентов, предустановленных как рамки для свободного творчества архитекторов. Это красота гармонии рядовой застройки. Второй вид не нуждается даже в опосредованном нормировании, но нуждается в формализованных процедурах для создания загоря не ограниченных формализованными рамками объектов. См.: Трутнев Э.К. Городская среда: воздействие правовых норм на повышение качества. М. : Институт экономики города, 2014.*

градостроительное нормирование имеет «всего лишь» две базовые цели и потому явлено двумя базовыми видами нормирования.

Теперь мы можем продвинуться дальше — посмотреть более внимательно на эти цели и виды нормирования, чтобы уяснить, как они развёртываются, дифференцируются внутри себя.

Итак, в градостроительном нормирования существует нормирование безопасности (А1) и нормирование рациональности (А2)[1]. Последнее осуществляется с безусловным соблюдением требований безопасности.

Нормирование безопасности (А1), в свою очередь, подразделяется на следующие виды:

- нормирование безопасности объектов независимо от контекста окружения (А1.1);
- нормирование безопасности опасных объектов с учётом безопасности смежно расположенных объектов (А1.2);
- нормирование безопасности объектов культурного наследия в части недопущения утраты их эстетических качеств в виде предъявления требований к смежно расположенным объектам (А1.3).

Нормирование рациональности (А2) с безусловным соблюдением требований безопасности подразделяется на:

- нормирование рациональной организации застройки (А2.1) как определение требований с учётом контекста окружения в виде градостроительных регламентов (правового режима использования земельных участков) в составе ПЗЗ;
- нормирование рационального инфраструктурного обеспечения застройки (А2.2) посредством НГП — определение обеспеченности неинфраструктурных объектов (территорий застройки) услугами, ресурсами со стороны объектов инфраструктуры — социальной, транспортной, инженерно-технической;
- нормирование балансовых показателей (А2.3) как рамочных условий для обеспечения рациональности видов А2.1 и А2.2 — для подготовки на основе рамочных-балансовых показателей ГП градостроительных регламентов в составе ПЗЗ и для подготовки НГП в части их территориальной дифференциации.

Необходимо объяснить, почему наряду с иными видами нормирования возникает необходимость нормирования, представленного рамочными-балансовыми показателями генерального плана (А2.3). Если рациональность адресуется градостроительному проектированию — действиям в отношении территорий, мест, городов, то должно быть ясно, что речь идёт не об универсальной, но о локальной рациональности — «привязанной к месту». В противном случае не было бы и нужды заниматься градостроительным проектированием и стремиться выполнять его хорошо. Что такое локальная рациональность? Здесь нам будет достаточно указать, что она определяется контекстом окружения, который всегда отрицает универсальность — всегда является специфичным. Поэтому локальная рациональность не может быть

[1] *Для удобства восприятия читателем дальнейшего материала обозначения в скобках соответствуют обозначениям, принятым в табл. 3П1.*

замещена даруемыми «сверху» универсальными нормами, нормативами, она должна быть выявлена и закреплена соответствующим образом в процессе и по результатам градостроительного проектирования. Понятно, что для этого нужны соответствующие технологии. Неотъемлемым элементом этих технологий является выстраивание балансовых моделей в рамках подготовки и последующей реализации генеральных планов. Без этого «предваряющего» нормирования невозможно последующее нормирование посредством градостроительных регламентов в составе ПЗЗ и посредством НГП[1].

3.1.2. ПРИНЦИПЫ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО НОРМИРОВАНИЯ

После знакомства с видами нормирования и определяемыми ими институтами можем переходить к построению обещанной логико-правовой модели градостроительного нормирования. В её основе лежат семь основных исходных принципов: немонолитности-структурности; полноты и неизбыточности; чистоты-несмешения; связности-взаимодополнительности; непротиворечивости; критериальности; правовой «материализации» модели.

Принцип немонолитности-структурности. Очевидно, что этот принцип возникает с того момента, когда становится ясно, что нормирование должно разделиться на два базовых вида, каждый из которых в последующем разделяется на подвиды. Это значит, что градостроительное нормирование не может быть монолитным («закрываемым» одним институтом), но должно определяться структурными связями между несколькими институтами[2].

Принцип полноты и неизбыточности. Этот принцип относится и к самой модели, и к системе градостроительного нормирования и её отдельным институтам.

Полнота модели — это такая ситуация, когда модель содержит в себе всё необходимое и достаточное, не допуская избыточного[3], для обеспечения построения непротиворечивой, рациональной и, соответственно, эффективно работающей системы градостроительного нормирования. Полнота модели — это необходимое наличие в ней положений, описанных в табл. 3П1 (предъявление исчерпывающего перечня компонентов градостроительного нормирования с их краткими характеристиками) и табл. 3П2 (предъявление исчерпывающего перечня видов показателей градостроительного нормирования применительно к его разным институтам).

Полнота системы градостроительного нормирования — это такая ситуация, когда за пределами системы не осталось ни одного вида показателей, которые необходимо было бы нормировать по соображениям логики и, соответственно, в силу потребностей практики[4]. Очевидно, что область нор-

[1] *См., в частности: Трутнев Э.К. Сбалансированность города: правовые аспекты // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2015. № 9 (168); ответ на вопрос 3.3.2.*

[2] *Это самоочевидное положение может оказаться неочевидным для тех специалистов градостроительного проектирования, которые привыкли пользоваться одним-единственным документом, как бы включающим в себя «всё без остатка», рудиментарным проявлением которого является ныне действующий «СП 42.13330.2016 Свод правил. Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений». См. ответ на вопрос 3.2.4.*

[3] *Не следует забывать, что нормирование само по себе не может и не должно быть тотальным. Помимо области нормируемого, существует область ненормируемого — ситуативного, неуниверсального.*

[4] *См. табл. 3П2.*

мирования существует рядом с областью, не подлежащей нормированию.

Полнота каждого из институтов градостроительного нормирования в отдельности — это такая ситуация, когда за пределами области специфического нормирования этого института не осталось ни одного вида показателей, которые необходимо было бы нормировать в рамках именно этого института[1]. Такая полнота может быть обеспечена только в случаях, когда соблюдаются принципы:

1) чистоты — не допускается вторжение одного института в область нормирования другого института, то есть не допускается замещение, вытеснение показателей из одной области нормирования показателями из другой области нормирования[2];

2) связности, поскольку соблюдение принципов полноты и чистоты с логической неизбежностью обнаруживает существование принципа связности — взаимодополнительности различных институтов нормирования в рамках целостной системы[3];

3) непротиворечивости, поскольку этот принцип с логической неизбежностью являет себя следствием соблюдения принципов полноты, чистоты и связности.

Принцип полноты, действуя во взаимосвязи с принципами чистоты, связности и непротиворечивости, неизбежно связан с принципом критериальности — с возможностью и необходимостью оценки существующей системы градостроительного нормирования с опорой на критерии, являемые указанными принципами, а также связан с принципом правовой «материализации», согласно которому логическим завершением указанной оценки должны быть предложения, реализуемые посредством совершенствования законодательства.

Принцип чистоты-несмешения. Это принцип, согласно которому не допускается наличие разнородных показателей в рамках одного и того же института градостроительного нормирования. Действие этого принципа в наглядном виде представлено в табл. 3П3.

Согласно принципу чистоты в рамках соответствующего института градостроительного нормирования применяются показатели исключительно из области нормирования именно этого института, то есть не допускается замещение, вытеснение одним институтом другого института — отсутствует пересечение разнородных показателей, не создаются как бы неразличимые «смеси» разнородных показателей и, соответственно, блокируется возможность деструктивных проявлений при формировании системы градостроительного нормирования[4].

В практике градостроительного нормирования есть два слабых звена, где принцип чистоты может нарушаться и действительно нарушается и где, соответственно, один институт нормирования вытесняется другим. Первое слабое звено — это отсутствие должного внимания к логике разграничения

[1] *См. ответы на вопросы 3.3.3, 3.3.5.*
[2] *См. ответы на вопросы 3.1.1 и 3.3.1.*
[3] *См., например, ответ на вопрос 3.1.3.*
[4] *См. ответы на вопросы 3.1.1 и 3.3.1.*

области безопасности и области, не относящейся к требованиям безопасности[1]. Второе слабое звено — аналогичные проблемы с разграничением области, где должны нормироваться объекты целиком (без допущения нормирования их частей), и области, где должны нормироваться как части объектов, так и объекты целиком[2]. Последний вид разграничения особо важен, поскольку в существующей практике имеются примеры замещений, когда посредством НГП нормируется то, что не подлежит нормированию этим институтом, но подлежит нормированию посредством градостроительных регламентов в составе ПЗЗ. «Не уполномоченное законом нормирование» фактическое упраздняет потребность в правовом режиме использования земельных участков, который должен устанавливаться градостроительными регламентами в составе ПЗЗ, то есть посредством НГП происходит противоправное вытеснение ПЗЗ из практики градорегулирования, что приводит к негативным последствиям[3].

Принцип чистоты-несмешения является своего рода условием для существования принципа полноты, поскольку позволяет в необходимом и достаточном объёме развернуть каждый из институтов градостроительного нормирования. Далее принцип чистоты-несмешения действует во взаимосвязи с остальными принципами — по аналогии с ситуацией, описанной применительно к принципу полноты и неизбыточности (см. выше).

Принцип связности-взаимодополнительности. Этому принципу предопределено проявлять себя двояко. С одной стороны, он является самостоятельным, поскольку исходно должно существовать представление о единой системе как способе связывания в целостность того разного, чему так же исходно предопределено возникнуть в силу неизбежности дифференциации — наличия разных видов нормирования. С другой стороны, этот принцип является «всего лишь» неизбежным следствием действия принципа полноты разного и принципа чистоты, обеспечивающего сохранение разного, но в рамках некой системы, то есть путём необходимого связывания в систему разных компонентов.

Практическое значение принципа связности в том, что он понуждает к формированию каждого института нормирования с учётом того, что данный принцип необходимым образом ограничен (отсутствует необходимость и претензии претендовать на нечто большее, не свойственное каждому из институтов, специфических по своей природе) и его ограниченность восполняется наличием иных институтов нормирования, которые в совокупности образуют некую целостность — систему[4].

Принцип непротиворечивости. Можно считать, что этот принцип является проявлением аксиомы, согласно которой эффективна практика, построенная на непротиворечивой логике. В этом отношении принцип непротиворечивости претендует на то, чтобы быть исходным. Действительно, он порождает цепочку производных принципов: чистоты — полноты — связности. Это потому, что при наличии разного принцип непротиворечивости

[1] *См. ответы на вопросы 3.2.1 и 3.2.2.*
[2] *См. ответ на вопрос 3.1.1.*
[3] *Более подробно об этом см. в ответах на вопросы 3.3.1, 3.4.1.*
[4] *См. ответ на вопрос 3.4.1.*

требует обеспечить чистоту разного (отграничить одно разное от другого разного), далее многое разное должно быть как-то связано в целостность — должно стать полным. Но есть и другой, тоже правомерный аспект рассмотрения: в результате развёртывания взаимосвязанных принципов (полнота — чистота — связность) появляется нечто как бы производное — непротиворечивость. Это свидетельствует о том, что в действительности все принципы связаны друг с другом концентрическим образом[1].

Для практики построения системы градостроительного нормирования важна такая особенность принципа непротиворечивости, как «инфраструктурность», — он присутствует внутри каждого иного принципа как некое условие его осуществления, в том числе в конкретных обстоятельствах практики[2].

Как действует принцип непротиворечивости в отношении логико-правовой модели градостроительного нормирования? Он должен обеспечивать создание такой ситуации, когда:

1) ни одно из положений модели не является лишним, избыточным, а является необходимым и неупразднимым;

2) в силу первого ни один из инструментов модели не вторгается ни в какой иной инструмент, не вытесняет его, но все они вместе образуют взаимосвязанную друг с другом систему инструментов — целостный институт регулирования;

3) в силу первого и второго, а также в силу принципа полноты положения модели могут быть признаны рациональными и быть использованы в качестве критериев для оценки существующего положения дел в изучаемой области и для подготовки соответствующих предложений.

Принцип критериальности. Этот принцип, являясь интегральным, суммирует все предшествующие принципы, утверждая, что их совокупность, воплощённая в логико-правовой модели градостроительного нормирования[3], даёт основания для несубъективной оценки реального положения дел в области законодательства и практики градостроительного нормирования. Также он перенаправляет последующие аналитические усилия на оценку проявлений практики с использованием конкретных примеров, характеризующих главные проблемы градостроительного нормирования (см. подраздел 3.2).

Принцип правовой «материализации» модели. Этот принцип также является интегральным и к тому же завершающим в том смысле, что рациональная модель вкупе с результатами аргументированной оценки практики требуют завершения, максимальным проявлением которого в данном случае должны быть соответствующие предложения, адресуемые законодательству (см. раздел 6).

[1] *Это значит, что распределение принципов по линейке «исходный — последующий» определяется соответствующим аспектом рассмотрения — представлением о цели и пути её достижения. Например, если поставлена цель усовершенствовать законодательство ради оптимизации системы градостроительного нормирования, то может быть выстроена следующая последовательность принципов: «материализация» модели в нормах законодательства — непротиворечивость — чистота — полнота — связность — критериальность. Если же поставлена цель достижения полноты системы, то может быть выстроен иной ряд, например: полнота — чистота — связность, вплоть до принципа «материализации» модели в нормах законодательства.*

[2] *См., например, ответ на вопрос 3.2.3.*

[3] *См. табл. 3П1–3П3.*

3.1.3. РЕЗЮМЕ ОТНОСИТЕЛЬНО ЛОГИКО-ПРАВОВОЙ МОДЕЛИ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО НОРМИРОВАНИЯ И ОПРЕДЕЛЕНИЕ ЭТОГО ПОНЯТИЯ

В подразделе 3.2 нам предстоит применить на практике все вышеупомянованные принципы, включая принцип критериальности (предстоит оценить существующую ситуацию, основываясь на положениях созданной модели как на индикаторах истинности либо ошибочности оцениваемых проявлений практики), здесь же важно напомнить, что логико-правовая модель градостроительного нормирования детально описана в табл. 3П1–3П3.

Таблица 3П1 содержит исчерпывающий перечень компонентов градостроительного нормирования с их краткими характеристиками — положениями:

1) о дифференциации видов и институтов градостроительного нормирования;

2) об увязывании видов нормирования с ответами на вопросы о том, на какие виды объектов направлено соответствующее нормирование;

3) о соответствии определяемых логическим путём видов градостроительного нормирования формальным наименованиям этих институтов в законодательстве;

4) конкретных видах показателей, которые ныне используются оправданно либо неоправданно в рамках различных институтов градостроительного нормирования и должны применяться согласно правовой логике функционирования этих институтов (с указанием пояснений — ответов на соответствующие вопросы);

5) правовом статусе различных видов показателей нормирования (требования, обязательства, рекомендации);

6) об определении документов, содержащих показатели определённых видов градостроительного нормирования;

7) о субъектах, утверждающих показатели градостроительного нормирования в составе различных правовых актов, документов.

В табл. 3П2 предъявлен исчерпывающий перечень видов показателей градостроительного нормирования с их привязкой к институтам нормирования и с краткими характеристиками видов показателей, а также с указанием ответов на соответствующие вопросы.

В табл. 3П3 в наглядном виде представлено действие принципа чистоты-несмешения, согласно которому не допускается смешение разнородных показателей в рамках одного и того же института нормирования и, соответственно, не допускается замещение, вытеснение одним институтом другого института.

Во всех трёх таблицах даются указания на связи их отдельных положений с проблемными вопросами практики законодательства и градостроительного проектирования, ответы на которые приведены в подразделе 3.2.

Выполненный анализ, построение логико-правовой модели и её проверка практикой (путём предъявления ответов на все её особо значимые вопросы — см. раздел 2) позволяют нам сформулировать обещанное опре-

деление градостроительного нормирования с учётом предлагаемого законодательного усовершенствования того, что определяется.

Градостроительное нормирование — это разными видами законодательства регламентируемая система функционирования взаимодополняющих друг друга институтов при недопущении пересечения присущих каждому институту специфических областей нормирования — института технических регламентов безопасности (представляемых либо непосредственно, либо опосредованно — в том числе через своды правил), института градостроительных регламентов (определяющих правовой режим использования земельных участков) в составе правил землепользования и застройки, института нормативов градостроительного проектирования (определяющих балансы между обслуживаемыми объектами застройки и обслуживающими застройку объектами инфраструктуры различных видов).

Следует принять во внимание, что данное определение является сугубо содержательным — предназначенным для практического градорегулирования. Это определение не может быть обращено в однозначную норму одного закона, поскольку компоненты градостоительного нормирования регламентируются различными видами законодательства — о техническом регулировании, о градостроительной деятельности.

3.2. Ответы на особо значимые вопросы законодательной и проектной практики градостроительного нормирования

3.2.1. ПЕРЕЧЕНЬ ВОПРОСОВ

Проблемы лишь тогда осознаются в полной мере, когда есть понимание того, как должно быть. Нет понимания должного — нет проблем. Невозможно бесконечно игнорировать необходимость совершать работу понимания. Рано или поздно приходится ответить на вопрос, как должно быть, приходится составить представление об образе, модели должного быть. Модель может быть ложной или правильной, нечёткой или ясной. Показателем качества логической модели является её способность отвечать на все без исключения выявленные, осознанные и неосознанные вопросы практики и предлагать для них разумные решения.

Пришла пора, опираясь на положения предъявленной логико-правовой модели градостроительного нормирования, разобраться с актуальными проблемами практики — видимыми или невидимыми, осознанными или неосознанными. Опора на модель — это следование её принципам, которые в совокупности создают критериальную основу для решения указанной задачи.

При ответах на поставленные вопросы в качестве примеров использовались нормативные правовые акты ряда городов[1]. Их количество относительно невелико — множить примеры нет необходимости по двум причинам. Во-первых, в данной работе использован текст предшествующей публикации о градостроительном нормировании[2], где был обобщён опыт около двух десятков городов; во-вторых, использован весь возможный диапазон различных подходов, охватывающих всё разнообразие конкретных примеров[3].

Обсуждаемые в данном подразделе вопросы объединены в пять групп:

1) о взаимосвязи всех институтов градостроительного нормирования;
2) об институте технических регламентов безопасности;
3) об институте градостроительных регламентов;
4) об институте нормативов градостроительного проектирования;
5) об институте нормирования в виде рамочных-балансовых показателей в генеральных планах.

Перечень обсуждаемых вопросов даётся в табл. 3П4, где они объединены в указанные группы и где также указаны смысловые взаимосвязи между ними. Последнее представляется важным, поскольку не только позволяет наиболее полно представить реальное положение дел в области градостроительного нормирования, но и даёт возможность изучать эту тему по тем направлениям, которые выберут сами изучающие.

3.2.2. ОБСУЖДЕНИЕ ВОПРОСОВ

ВОПРОСЫ (3.1) ОБ УПОРЯДОЧЕНИИ ВЗАИМОСВЯЗЕЙ МЕЖДУ ПОКАЗАТЕЛЯМИ РАЗЛИЧНЫХ ИНСТИТУТОВ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО НОРМИРОВАНИЯ РАДИ ФОРМИРОВАНИЯ НЕПРОТИВОРЕЧИВОЙ, ЭФФЕКТИВНО РАБОТАЮЩЕЙ СИСТЕМЫ ТАКОГО НОРМИРОВАНИЯ

Указанное упорядочение будет возможно лишь при соблюдении принципа чистоты[4] — когда показатели одного института нормирования не будут вторгаться в область показателей другого института, поскольку каждое такое вторжение номинально и фактически упраздняет институт, подвергшийся вторжению-замещению, делает его как бы ненужным — претендует на реформирование системы в деструктивном направлении. В данную группу включены следующие вопросы:

[1] *Примеры нормативных правовых актов: 1) Москва: Постановление № 49; Постановление № 945-ПП; 2) Санкт-Петербург: «Нормативы градостроительного проектирования Санкт-Петербурга», утверждены Постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 11 апреля 2017 года № 257; 3) Казань, иные города Республики Татарстан: Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 27 декабря 2013 года № 1071 (в редакции от 9 августа 2016 года № 547) «Об утверждении республиканских нормативов градостроительного проектирования Республики Татарстан»; 4) Ростов-на-Дону: Решение городской Думы Ростова-на-Дону от 26 февраля 2008 года № 353 «Об установлении состава, порядка подготовки и утверждения местных нормативов градостроительного проектирования»; 5) Пермь: Генеральный план Перми, утверждён решением Пермской городской Думы от 17 декабря 2010 года № 205; Постановление Администрации города Перми от 26 декабря 2012 года № 104-П «Об утверждении Местных нормативов градостроительного проектирования в городе Перми».*

[2] *См.: Трутнев Э., Крымов С. Азбука градостроительного нормирования. М. : Институт экономики города, 2013. URL: http://www.urbaneconomics.ru/sites/default/files/3859_import.pdf.*

[3] *См. ответы на вопросы 3.3.1, 3.4.1.*

[4] *См. подраздел 3.1.2.*

- вопрос (3.1.1) о том, в рамках каких институтов и по каким правовым основаниям показатели нормирования должны адресоваться одновременно и частям объектов, и объектам целиком, а в каких только объектам целиком, почему этот вопрос важен, каковы последствия его неправильного решения;
- вопрос (3.1.2) о непересечении и связности показателей, определяемых техническими регламентами безопасности и градостроительными регламентами;
- вопрос (3.1.3) о цепочках параметрических связей между различными документами градостроительного проектирования на примере регулирования и благоустройства улично-дорожной сети, определения правового статуса стандартов такого благоустройства;
- вопрос (3.1.4) о мнимой автономности стандартов и их встроенности в систему градостроительного нормирования

ВОПРОС (3.1.1) О ТОМ, В РАМКАХ КАКИХ ИНСТИТУТОВ И ПО КАКИМ ПРАВОВЫМ ОСНОВАНИЯМ ПОКАЗАТЕЛИ НОРМИРОВАНИЯ ДОЛЖНЫ АДРЕСОВАТЬСЯ ОДНОВРЕМЕННО И ЧАСТЯМ ОБЪЕКТОВ, И ОБЪЕКТАМ ЦЕЛИКОМ, А В КАКИХ ТОЛЬКО ОБЪЕКТАМ ЦЕЛИКОМ, ПОЧЕМУ ЭТОТ ВОПРОС ВАЖЕН, КАКОВЫ ПОСЛЕДСТВИЯ ЕГО НЕПРАВИЛЬНОГО РЕШЕНИЯ[1]

Этот вопрос может показаться сугубо техническим, но это совсем не так. В действительности речь идёт об идеологических основах системы градостроительного нормирования. Заявленный вопрос рассматривается первым, поскольку он исключительно важен для обеспечения «начального» движения по пути недеструктивного развития системы градостроительного нормирования, а также потому, что он непосредственно связан со многими вопросами, которые будут обсуждаться далее.

Для практики законодательства и проектирования существует опасность непонимания того, что необходимо различать два вида институтов градостроительного нормирования — посредством одних нормируются не только части объектов, но и объекты целиком; посредством других не нормируются части объектов, но нормируются объекты целиком, причём в увязке с иными объектами и территориями.

Как логика, так и действующее федеральное законодательство отграничивают друг от друга два вида институтов по указанному признаку.

К первой группе институтов нормирования относятся институт технических регламентов безопасности и институт градостроительных регламентов[2]. Нетрудно убедиться почему.

В отношении института технических регламентов имеем следующую ситуацию — необходимым образом должно происходить нормирование частей объектов в виде их конструктивных элементов (фундаменты, стены, кровли и т.д.) и объектов целиком в виде показателей, определяемых требованиями безопасности: минимальной удельной площадью здания на одного

[1] *См. также связанные с данной темой ответы на вопросы 3.3.1, 3.4.1, 3.4.7, 3.4.8.*
[2] *См. табл. 3П1, 3П2.*

посетителя, на одно место[1] и минимальной удельной площадью земельного участка здания, приходящейся на единицу площади здания[2].

В отношении института градостроительных регламентов необходимым образом должно происходить нормирование:

1) частей объектов в виде:
- распределения (в том числе поэтажного) площади для различных видов, групп видов разрешённого использования недвижимости;
- пристроек и отдельно стоящих объектов вспомогательного использования;
- регламентирования фасадов[3];

2) объектов целиком в виде:
- минимальных размеров ЗУ (которые должны устанавливаться не менее размеров, определённых техническими регламентами безопасности[4]) и/или максимальных размеров ЗУ;
- минимальных и/или максимальных размеров объектов, расположенных на ЗУ различных территориальных зон (путём определения процента застройки площади ЗУ, высоты/этажности здания, коэффициента использования ЗУ).

Ко второй группе институтов нормирования относятся институт нормативов градостроительного проектирования и институт рамочных балансовых показателей генерального плана[5]. В отношении последнего ясно, что в его рамках в принципе не может происходить имеющее юридический смысл нормирование частей объектов[6].

В отношении института НГП имеем следующую ситуацию. Со стороны законодательства и логики нормирования невозможно, то есть недопустимо, нормировать части объектов посредством НГП, поскольку все мыслимые возможности нормировать части объектов исчерпаны институтами технических регламентов и градостроительных регламентов, то есть для каких-либо иных институтов ничего не осталось из того, что могло бы нормироваться в отношении частей объектов (кроме возможности нормирования посредством НГП частей объектов, входящих в состав улично-дорожной сети, иных территорий общего пользования). Кроме того, в отношении института НГП законодательство оперирует понятиями «объекты регионального значения», «объекты местного значения», «обеспеченность», «доступность»[7]. Это значит, что не только нет возможности посредством НГП нормировать части объектов (кроме указанных случаев), но и нормирование объектов целиком должно быть представлено в виде пары связанных объектов: объекты обслуживаемые — объекты обслуживающие.

Поэтому, согласно логике нормирования и положениям федерального законодательства, перечень видов показателей нормирования посред-

[1] *Ныне эти показатели определяются законодательством о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения. Это нерационально по причинам, предъявленным при рассмотрении вопроса 3.2.4.*
[2] *По этому поводу см., например, вопрос 3.2.2.*
[3] *См. вопрос 3.3.3.*
[4] *См. вопрос 3.2.2.*
[5] *См. табл. 3П1, 3П2.*
[6] *См. табл. 3П2.*
[7] *См. главу 3.1 ГрК РФ.*

ством НГП не может содержать показатели в отношении частей объектов (за указанным исключением). Исчерпывающий перечень видов показателей в рамках института НГП представлен в табл. 3П2, а его обсуждению посвящён вопрос 3.4.1.

Что же происходит, когда, несмотря на указанное заключение, с логической неизбежностью проистекающее из норм федерального законодательства, в НГП всё же неправомерно включаются показатели, относящиеся к регламентированию частей объектов? Рассмотрим эту ситуацию на примере одного из видов показателей, включённого в региональные нормативы градостроительного проектирования[1]. Эти нормативы содержат среди многого иного номенклатуру учреждений и предприятий общественного назначения, встроенных в жилые здания, и показатели применительно к магазинам различного назначения в виде ограничений их площади при размещении в объёме многоквартирных домов (не более следующего количества кв. метров магазинов при различных условиях: 400, 650, 1000). Это свидетельствует:

1) о превышении полномочий органов государственной власти, которые вопреки федеральному законодательству утверждают те положения, утверждение которых не входит в их полномочия[2];

2) о неправомерном вторжении в область регулирования, которое должно осуществляться посредством градостроительных регламентов, и, соответственно, либо о вытеснении такого вида регулирования, либо о создании коллизий и противоречий при его применении;

3) об утверждении нерациональной системы регулирования, поскольку рациональное установление подобных показателей должно осуществляться с учётом их территориальной дифференциации, определяемой ПЗЗ, но такую дифференциацию в рамках института НГП выполнить невозможно (поскольку в НГП нет института юридически значимых территориальных зон), а это означает, что не просто упраздняется возможность использования инструментов регулирования посредством ПЗЗ, но утверждается свободная от необходимости учёта конкретных ситуативных условий универсальная система регулирования, то есть грубая и безразличная к специфике отдельных территорий города.

Данный пример можно считать показательным, поскольку он связан с аналогичными ситуациями, содержание которых раскрывается далее при ответах на вопросы 3.3.1, 3.4.1, 3.4.7, 3.4.8.

В чём причины возникновения рассмотренной и аналогичных ситуаций, когда посредством НГП фактически выталкивается из области регулирования институт градостроительных регламентов в составе ПЗЗ? Можно предположить следующее:

1) по инерции продолжает существовать подход из нерыночного периода отечественной истории, когда «единый градостроительный СНиП» определял всё казавшееся необходимым и достаточным в виде «смеси» из разных по правовому статусу положений — и в виде требований, и в виде рекомендаций, и в виде инструкций[1];

2) неразвитость и отсутствие желания развивать институт градостроительного зонирования «компенсируется» противоправным желанием утверждать «универсальный современный СНиП» в виде НГП, которое подстёгивается устойчивым небрежением по отношению к задаче обеспечивать соответствие практики требованиям федерального законодательства, а также требованиям адекватности норм реальности, являющей себя не столь грубо, как унифицированные нормы.

ВОПРОС (3.1.2) О НЕПЕРЕСЕЧЕНИИ И СВЯЗНОСТИ ПОКАЗАТЕЛЕЙ, ОПРЕДЕЛЯЕМЫХ ТЕХНИЧЕСКИМИ РЕГЛАМЕНТАМИ БЕЗОПАСНОСТИ И ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫМИ РЕГЛАМЕНТАМИ[2]

Поставленная в рамках первой группы вопросов задача упорядочения взаимосвязей между показателями различных институтов градостроительного нормирования может быть решена рациональным образом только на основании применения принципа чистоты-несмешения[3] — при условии, во-первых, недопущения ситуации, когда одни и те же виды показателей были бы представлены в различных институтах градостроительного нормирования (то есть при условии непересечения показателей), и, во-вторых, при условии сочетания заведомо отграниченных друг от друга видов показателей (посредством выполнения первого условия) различных институтов нормирования. Первое условие необходимо потому, что если оно не выполняется, то неизбежно либо возникают противоречия между одними и теми же видами показателей, но представленными в разных институтах нормирования, либо происходит замещение, вытеснение одного института нормированиия другим[4].

Как это обязательное условие непересечения показателей должно работать на практике? Рассмотрим два примера, относящихся к решению вопроса о соотношении показателей в рамках института технических регламентов безопасности и института градостроительных регламентов.

Пример первый — о минимальных отступах построек от границ земельных участков, устанавливаемых посредством технических регламентов безопасности и градостроительных регламентов. Казалось бы, обязательное условие о непересечении показателей здесь не выполняется, поскольку в обоих институтах представлен такой вид показателей, как минимальные отступы построек от границ земельных участков и/или построек друг от друга. На самом деле непересечение показателей в данном случае обеспечивается достаточно просто:

1) всегда имеет место приоритет технических регламентов безопасности над градостроительными регламентами рациональности (поскольку рациональность возникает на фундаменте минимальной безопасности);

[1] *Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 27 декабря 2013 года № 1071 (в редакции от 9 вгуста 2016 года № 547) «Об утверждении республиканских нормативов градостроительного проектирования Республики Татарстан».*
[2] *См. главу 3.1 ГрК РФ.*

[1] *См.: Трутнев Э.К. Азбука градостроительного нормирования. М. : Институт экономики города, 2013.*
[2] *Данная тема связана также с ответом на вопрос 3.2.2.*
[3] *См. подраздел 3.1.*
[4] *См. об этом примеры, предъявленные при обсуждении вопросов 3.1.1, 3.3.1, 3.4.1.*

2) минимальные значения показателей градостроительных регламентов не могут быть менее тех минимальных значений, которые установлены техническими регламентами, поэтому если минимальные значения показателей градостроительных регламентов установлены, то они могут быть либо равными значениям показателей технических регламентов, либо превышать их; если же в градостроительных регламентах не установлены значения соответствующих показателей, то действуют значения показателей технических регламентов.

Пример второй — о минимальных размерах земельных участков согласно техническим регламентам безопасности и градостроительным регламентам. Здесь возможность невыполнения обязательного условия о непересечении показателей возникает по следующим причинам:

1) логика определяет, что по соображениям безопасности невозможно не быть минимальным значениям показателей размеров земельных участков для различных видов объектов[1];

2) логика определяет также, что по соображениям рациональности организации территории невозможно не быть минимальным и/или максимальным значениям показателей размеров земельных участков для различных территориальных зон, определённых ПЗЗ;

3) положения 1 и 2 порождают коллизию. Как она должна разрешаться? Аналогично тому, как описано в первом примере. То есть приоритет имеют значения показателей технических регламентов безопасности, а градостроительные регламенты определяются с соблюдением этих значений и не могут быть меньше, а более высокие значения данного показателя могут дифференцироваться сообразно локальным условиям и намерениям, вырабатываемым в процессе подготовки документа градостроительного зонирования — ПЗЗ[2].

ВОПРОС (3.1.3) О ЦЕПОЧКАХ ПАРАМЕТРИЧЕСКИХ СВЯЗЕЙ МЕЖДУ РАЗЛИЧНЫМИ ДОКУМЕНТАМИ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ПРОЕКТИРОВАНИЯ НА ПРИМЕРЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ И БЛАГОУСТРОЙСТВА УЛИЧНО-ДОРОЖНОЙ СЕТИ, ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПРАВОВОГО СТАТУСА СТАНДАРТОВ ТАКОГО БЛАГОУСТРОЙСТВА[3]

Рассмотренный в подразделе 3.1 принцип преемственной связности показателей в системе градостроительного нормирования является одним из критериев эффективности этой системы. Покажем на соответствующих примерах, как такая связность должна «работать».

[1] *В данном случае есть основания говорить как минимум о четырёх из восьми видов безопасности, определённых частью 6 статьи 3 Федерального закона от 30 декабря 2009 года № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений»: безопасность механическая; безопасность пожарная; безопасность для пользователей зданиями и сооружениями; безопасность в части доступности для маломобильных групп населения.*

[2] *Об особенностях решения данного вопроса применительно к земельным участкам МКД см. ответ на вопрос 3.2.2.*

[3] *С данной темой связаны ответы на вопросы 3.1.1, 3.3.4, 3.3.5. Эта тема рассматривается также со стороны применения института планировки территории — см. ответ на вопрос 4.4.3.*

Связь показателей в цепочке документов «генеральный план — правила землепользования и застройки — нормативы градостроительного проектирования»

Ни один из документов градостроительного проектирования не может быть самодостаточным — не может «поставить точку» на пути реализации запланированных намерений, то есть нуждается в последующих документах, опирающихся на предшествующие и развёртывающие их решения до более конкретного реализационного состояния. Из этого постулата возникают простые и неопровержимые утверждения, которые на практике сталкиваются с безуспешными попытками опровержения, — речь идёт об утверждении мнимо рациональных схем управления, при которых ГП как бы не нуждается в ПЗЗ, а градостроительные регламенты последних якобы «с успехом» могут быть вытеснены НГП[1].

Генеральный план. В ГП посредством рамочных-балансовых показателей (см. табл. ЗП1 и ЗП2) определяются скоординированные параметрические соотношения между объёмами планируемой застройки и планируемыми возможностями инфраструктурных объектов, отвечающими объёмам планируемой застройки, — «параметрические соотношения обслуживаемого и обслуживающего». Эти параметрические соотношения выстраиваются на шкале времени — синхронизируются с учётом приоритетной последовательности действий в пространстве по освоению, преобразованию соответствующих территорий[2].

Правила землепользования и застройки. С учётом рамочных-балансовых показателей ГП[3] посредством ПЗЗ определяются градостроительные регламенты как основа правового режима использования земельных участков и иных объектов недвижимости в соответствующих территориальных зонах[4].

Нормативы градостроительного проектирования. С опорой на показатели, содержащиеся в ГП и ПЗЗ, определяются показатели НГП как «связность пар объектов — обслуживаемых и обслуживающих»[5]. Таковыми являются представленные в табл. ЗП1–ЗП3 связи основных компонентов нормирования логико-правовой модели системы градостроительного нормирования.

Особенности обеспечения связей различных показателей в различных документах градостроительного проектирования при регулировании процесса формирования улично-дорожной сети

Эти особенности состоят в следующем.

[1] *См. вопросы 3.1.1, 3.3.1, 3.4.1.*

[2] *Указанные рациональные действия ныне встречают формальные препятствия, поскольку в 2011 году в ГрК РФ были внесены деструктивные изменения, связанные, среди прочего, с упразднением из состава ГП мероприятий по реализации. См.: Трутнев Э.К. Комментарий к Градостроительному кодексу в части...*

[3] *Показатели, обозначенные буквами от «ч» до «я» в табл. ЗП2 и ЗП3.*

[4] *Показатели, обозначенные буквами от «ж» до «о» в табл. ЗП2 и ЗП3.*

[5] *Показатели, обозначенные буквами от «п» до «ц» в табл. ЗП2 и ЗП3.*

1. В ГП определяется общая параметрическая классификация видов улиц применительно к конкретному городу[1].

2. С учётом определённой ГП обобщённой параметрической классификации видов улиц, а также технических регламентов безопасности посредством НГП устанавливаются:

- предельные параметры обязательных функциональных элементов (с соблюдением требований технических регламентов безопасности — не менее их минимальных значений), возможные сочетания и соотношения таких элементов для конкретных улиц;
- характеристики и параметры выполнения обязательных функциональных элементов, а также иных элементов — стандарты благоустройства улиц.

3. С учётом определённых НГП положений (указанных в пункте 2) подготавливается документация по планировке территорий для каждой конкретной улицы при соблюдении требования, согласно которому ДПТ подготавливается одновременно с подготовкой проектной документации и проекта благоустройства улицы.

При такой схеме происходит взаимная координация всех показателей, регламентирующих УДС, включая её благоустройство, а также синхронизация во времени всех взаимосвязанных действий.

Правовой статус стандартов благоустройства улиц

Благоустройство улиц — это вторичное действие в том смысле, что благоустраивать можно улицу при её наличии, то есть после выполнения первичного действия — после создания улицы или одновременно с ним. Поэтому очевидно, что:

- вторичное действие не может быть оторвано от первичного, должно регламентироваться вместе с ним. Значит, регламентирование благоустройства посредством стандартов благоустройства не может быть оторвано от документов, регламентирующих создание улиц;
- завершающим документом в ряду документов, регламентирующих создание улиц, являются нормативы градостроительного проектирования. Это значит, что стандарты благоустройства улиц должны быть связаны с НГП;
- существует два способа обеспечения указанной связи: 1) стандарты благоустройства как раздел в составе НГП либо как приложение к ним; 2) стандарты благоустройства как документ, принимаемый в виде самостоятельного акта, но формально и содержательно однозначно и непосредственно связанный с НГП.

[1] *Существует очевидная разница между нормированием улично-дорожной сети посредством технических регламентов безопасности и производимой в ГП параметрической классификацией видов улиц конкретного города. Технические регламенты универсальны — «не привязаны» к конкретному месту, то есть должны действовать везде и всегда. Универсальность («безразличность к месту») лишь тогда может быть обеспечена, когда она относится не к УДС как таковой (которая всегда конкретна), но только лишь к её элементам, таким определяемым с учётом скорости движения показателям, как «минимальная ширина полосы движения», «минимальный уклон», «минимальный радиус поворота». Поэтому, строго говоря, технические регламенты не классифицируют УДС предъявляют, а номенклатуру предельных показателей для различных элементов УДС — номенклатуру элементов, из которых могут составляться различные комбинации улиц сообразно конкретным условиям, а составление таких комбинаций — это путь к классификации УДС, который может быть только начат техническими регламентами безопасности, но завершён ими быть не может. Завершение такого пути в виде предъявления параметрической классификации УДС может состояться только посредством подготовки ДГП.*

ВОПРОС (3.1.4) О МНИМОЙ АВТОНОМНОСТИ СТАНДАРТОВ И ИХ ВСТРОЕННОСТИ В СИСТЕМУ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО НОРМИРОВАНИЯ

Стандарты, на добровольной основе применяемые[1], стали дополнительным камнем преткновения на пути приобретения специалистами понимания того, какой должна быть логика устройства системы градостроительного нормирования. Такое непонимание обязательно должно было возникнуть по следующим причинам.

С одной стороны, в практике появились формально зафиксированные инструменты градостроительного нормирования-проектирования, ставшие почти непригодными для эффективного градорегулирования по причине их девальвации актами-имитациями[2]. В этой ситуации возникает как бы оправданная посредством искусственно созданных, необязательных обстоятельств псевдопотребность в замещении «испорченных» инструментов новыми, предположительно более эффективными. То есть неизбежно должно возникнуть нечто автономное, чему можно было бы присвоить особое, новое либо квазиновое название, например «стандарты»[3].

С другой стороны, имеются доказательства наличия того объективного факта, что правильно устроенная система градостроительного нормирования-проектирования предоставляет все необходимые и достаточные правовые инструменты как основания для решения всех без исключения проблем и вопросов градорегулирования, включая те, что ныне замалчиваются либо не осознаются[4].

Налицо противоречие. Его разрешение или неразрешение должно быть рассмотрено применительно к максимальной и немаксимальной моделям градорегулирования.

О стандартах при максимальной модели градорегулирования

Разрешение указанного противоречия определяется последовательностью следующих положений относительно того, как рациональным образом следует встраивать в систему градостроительного нормирования стандарты, применяемые на добровольной основе.

1. Градостроительное нормирование (ГН) — это то, что должна определять власть.

2. ГН определяет всё необходимое и достаточное как для потребностей управления самой власти, так и для потребностей частных лиц.

[1] *Существуют также иные стандарты — национальные, на обязательной основе применяемые для обеспечения действия технических регламентов безопасности. См.: Федеральный закон от 29 июня 2015 года № 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации»; Постановление Правительства РФ от 26 декабря 2014 года № 1521 «Об утверждении перечня национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил), в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений».*

[2] *См., например, вопросы 1.5.4, 1.5.5.*

[3] *Здесь уместно указать на то, что в отечественном градорегулировании соотношение «обязательное — необязательное» периодически становится предметом неартикулированных дискуссий. После того как затихла активная, но малосодержательная дискуссия о соотношении пары «генеральный план — мастер-план», должна возникнуть новая, также малосодержательная дискуссия о соотношении пары «обязательные нормы — псевдообязательные и квазиобязательные стандарты».*

[4] *См., например, табл. ЗП1–ЗП3.*

3. ГН определяет границы дозволенного («первый широкий выбор»), в пределах которых допускается свободный (не требующий специального контроля со стороны власти) выбор более обуженных границ дозволенного (выбор конкретного решения) — допускается «второй, обуженный выбор»: а) для частных лиц — в отношении объектов, владельцами которых являются частные лица[1]; б) для власти — в отношении объектов публичной собственности.

4. В градорегулировании потенциальная область возникновения того, что может называться строгим юридическим термином «стандарты» (область, которая должна определяться наличием самостоятельного содержания и особого правового статуса), для власти может возникнуть только в указанном выше случае (3б) — когда власть в отношении объектов публичной собственности решила установить для самой себя правила принятия «второго, обуженного выбора» в рамках «первого широкого выбора», предзаданного инструментами ГН[2]. При этом для власти отсутствует императивная необходимость совершить «второй, обуженный выбор», поскольку власть всегда может в рамках предзаданных широких границ первого выбора принимать решения проектным способом — по аналогии с частными лицами. Проще говоря, для власти отсутствует императивная необходимость создавать стандарты, такое создание может стать для неё результатом необязательного желания.

5. Имеется несубъективная типология стандартов, которые могли бы устанавливаться властью в контексте ГН[3]. Она фиксирует все возможные виды случаев и помогает понять, в частности, что может и чего не может делать власть в отношении стандартов при соблюдении норм законодательства. Например, власть:

- не может принимать обязательные к исполнению третьими лицами «стандарты» благоустройства на «чужой» территории — на территории «дворовых пространств» МКД;
- может и должна: а) осуществлять и завершить к некоторому предельному сроку межевание путём установления границ земельных участков МКД[4]; б) устанавливать градостроительные регламенты, действие которых должно распространяться также и на земельные участки МКД, включая установление их минимальных и максимальных размеров, параметров, имеющих отношение к благоустройству (предельные значения процента озеленения, процента твёрдых покрытий, например в виде детских, спортивных площадок и проч.)[1];
- может подготавливать рекомендации (в виде «стандартов») по благоустройству земельных участков МКД;
- может подготавливать программы содействия собственникам земельных участков МКД (собственникам квартир в МКД) в осуществлении их благоустройства с использованием бюджетных средств.

6. Без чёткого правового упорядочения ситуации в городе аналогичные программы и «стандарты» обречены сохранять непредсказуемость и потенциальную конфликтность.

О стандартах при немаксимальной модели градорегулирования

Теперь нам надо раскрыть логический алгоритм существования стандартов при немаксимальной модели градорегулирования, который определяется (точнее, предопределяется) следующими положениями.

1. Инструменты градостроительного нормирования девальвированы: либо не установлены вовсе, либо частично установлены в деформированном виде[2].

2. Факт отсутствия инструментов ГН либо их наличия в неполном и деформированном виде:

- является результатом целенаправленной градостроительной политики в части её правового обеспечения — создания условий для свободного принятия произвольных административных решений;
- свидетельствует об отсутствии у администрации юридически значимых обязательств в части установления и соблюдения балансов на общегородском и «точечно-площадочном» уровнях — балансов между предельными объёмами застройки и обслуживающей её инфраструктурой[3];
- свидетельствует о наличии бреши в местной системе градорегулирования.

3. Брешь должна быть заполнена. При немаксимальной системе градорегулирования такое заполнение может состояться только одним способом — посредством проявления инициативы заинтересованными частными лицами (ЗЧЛ).

4. Должна быть выработана соответствующая технология проявления и реализации указанных инициатив. Эта технология заведомо предопределена. Фактически она является «новой градостроительной политикой», новизна идеологии которой должна замалчиваться по причине отсутствия в ней системности. Суть этой идеологии определяется следующими положениями.

Со стороны власти ЗЧЛ фактически предоставлена свобода в определении судьбы принадлежащих им либо намеченных к приобретению «площадок» для строительства, реконструкции.

---

[1] *Со стороны власти осуществляется контроль соблюдения границ для «широкого выбора», но не контроль конкретного решения в этих границах. В этом состоит фундаментальное отличие максимальной модели градорегулирования от немаксимальной, которое почти не замечается профессионалами от архитектуры, отличие системы зонально-правового градорегулирования от системы точечно-административного градостроительства социалистического, антирыночного и антиправового толка, закрепившейся в современной практике. Об этом см., например, вопрос 1.3.1 о максимизации антипринципа неформализации в системе незонирования — о правовом обеспечении технологии применения дополнительных процедур, связанных с подготовкой так называемых архитектурно-градостроительных решений.*

[2] *За исключением национальных стандартов, обеспечивающих наряду со сводами правил реализацию технических регламентов безопасности.*

[3] *См. табл. 3 в тексте «Градостроительное нормирование: выстраивание и демонтаж системы»: http://abc-urban.ru/docfiles/tema1/q8.2.1.4.pdf.*

[4] *См. вопрос 3.2.2.*

[1] *См. табл. ЗП2.*

[2] *См., например, вопросы 1.5.4, 1.5.5.*

[3] *Балансы являются либо не установленными, либо не актуализированными, либо установленными, но не обязательными в юридическом отношении по причине фактического отсутствия градостроительных регламентов.*

В условиях отсутствия публично предъявленных и юридически значимых балансов между застройкой и инфраструктурой (в сочетании с возможностью практически беспрепятственно менять эти балансы в пользу ЗЧЛ) инициатива частных лиц должна быть предъявлена «красиво» в визуальном и процедурном отношениях. Понятно — в силу логики — как. Инициатива ЗЧЛ должна быть предъявлена планировочным квазидокументом — необязательным в юридическом отношении. Этот квазидокумент должен иметь «красивое» название, например «проект стандарта» в отношении соответствующей территории.

Очевидно, что проект стандарта, подготовку которого обеспечило ЗЧЛ, должен превратиться из проекта в стандарт, утверждаемый юридическим лицом в виде уполномоченного органа в составе администрации[1]. Чтобы такое утверждение состоялось, лучше всего, чтобы подготовку проекта стандарта осуществляла организация, подведомственная уполномоченному органу.

Очевидно также, что проект стандарта, подготовку которого оплачивает ЗЧЛ, должен соответствовать намерениям этого лица. В условиях целенаправленно обеспеченного властью отсутствия юридически значимых «верхних» ограничений объёмов застройки такие намерения будут состоять в том, чтобы «выжать максимум» из территории. При этом ЗЧЛ имеет возможность почти гарантировать для себя этот максимум, специально оговаривая его значение в договоре с организацией, подведомственной уполномоченному органу.

В указанных обстоятельствах подготавливаемый за счёт ЗЧЛ проект стандарта обречён предъявлять объёмы застройки, мягко говоря, несколько выше тех, которые соответствовали бы представлениям о реальной оптимальности[2]. При этом уполномоченный орган заведомо ограничен в своих возможностях независимо воздействовать на ЗЧЛ в части уменьшения завышенных намерений, поскольку ЗЧЛ финансируют работу подведомственных этому органу организаций.

Проект стандарта должен быть представлен публично. Главное на этом этапе заключается в сокрытии того факта, что проект стандарта фактически почти по объективным основаниям не должен предъявляться как образец оптимальности, поскольку он таковым не является по причине очевидно завышенных объёмов застройки. Задача сокрытия этого факта относительно проста, и решается она простыми средствами: повышенным визуальным качеством предъявляемых публике материалов, иллюстрирующих неповторимую красоту проекта стандарта, а также активной пропагандой его уникальности в прессе.

Уполномоченный орган не обязан утверждать подготовленный проект — переводить его в статус официального документа, хотя бы и для «внутреннего пользования», действие которого распространяется на соответствующую территорию или также на некоторые иные аналогичные территории. Достаточно будет просто перевести положения проекта стандарта в пункты технического задания на подготовку проекта планировки соответствующей территории.

Далее надо будет обеспечить «прохождение» проекта планировки территории. Вот здесь-то и потребуются предварительно подготовленные и заблаговременно принятые законодательные новеллы. Для этого надо было загодя выполнить следующее, в том числе посредством принятия эксклюзивного законодательства: дать возможность утверждать проекты планировки «одновременно» с утверждением изменений ПЗЗ, утверждать эти изменения не представительным, но исполнительным органом власти и делать это в предельно сжатые сроки практически без внешнего контроля, включая контроль со стороны простых граждан и независимых профессионалов, которые заинтересованы в поддержании сбалансированности города и знают, как её обеспечить правовыми методами[1].

5. Таким образом, стандарты могут использоваться не только во благо системного и эффективного градорегулирования. Благодаря специально деформированному законодательству они могут использоваться и как средство выдавливания из практики подлинных инструментов градостроительного нормирования-проектирования. В этом случае параллельно с утверждением немаксимальной системы градорегулирования утверждается возможность функционирования особой индустрии производства властью «градостроительной документации» за счёт средств ЗЧЛ.

Идеологические корни налаживания такого административного производства кроются в намеренном невыполнении властью должного в части градостроительного нормирования-проектирования и в перекладывании на плечи особо заинтересованных посторонних частных лиц того, что фактически намеренно не выполнено властью, точнее выполнено в форме имитаций[2].

ВОПРОСЫ (3.2) ОБ ИНСТИТУТЕ ТЕХНИЧЕСКИХ РЕГЛАМЕНТОВ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИМЕНИТЕЛЬНО К ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОМУ НОРМИРОВАНИЮ

В данную группу включены:

- вопрос (3.2.1) о том, почему в документах, принятых согласно законодательству о техническом регулировании безопасности (например, в сводах правил), не должно быть «смеси» из разнородных по правовому статусу положений —обязательных к исполнению требований, необязательных рассуждений, рекомендаций и проч.;
- вопрос (3.2.2) о минимальных размерах земельных участков. Должны ли в законодательстве о техническом регулировании безопасности устанавливаться минимальные размеры земельных участков, в том числе для

[1] *См. пункт 3 статьи 14, статью 21 № 162-ФЗ.*

[2] *Экспериментальные оценки проектов подобных стандартов показывают нечто закономерное, а именно то, что содержащиеся в них объёмы застройки, как правило, превышают экспертные представления о реальной оптимальности в среднем на 30%.*

[1] *См. вопросы 1.2.2, 1.2.7.*

[1] *Здесь действует ставший почти универсальным для администрирования в градостроительстве принцип «меньше сделаешь сейчас — больше получишь потом», который практикуется не только для подготовки градостроительной документации. По этому поводу см., например, вопрос 1.2.6 о неправомерном взимании платы за изменения видов разрешённого использования земельных участков.*

многоквартирных домов? Какие негативные последствия возникают при отсутствии такого установления?

- вопрос (3.2.3) о противоречиях с фундаментальными принципами законодательства о техническом регулирования новелл относительно определения требований безопасности «в условиях стеснённой городской застройки»;
- вопрос (3.2.4) о том, оправданно ли предложение, согласно которому все без исключения требования безопасности, которые надлежит выполнять при различных видах градостроительного проектирования, должны содержаться в сводном виде в одном документе.

ВОПРОС (3.2.1) О ТОМ, ПОЧЕМУ В ДОКУМЕНТАХ, ПРИНЯТЫХ СОГЛАСНО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ О ТЕХНИЧЕСКОМ РЕГУЛИРОВАНИИ БЕЗОПАСНОСТИ (НАПРИМЕР, В СВОДАХ ПРАВИЛ), НЕ ДОЛЖНО БЫТЬ «СМЕСИ» ИЗ РАЗНОРОДНЫХ ПО ПРАВОВОМУ СТАТУСУ ПОЛОЖЕНИЙ — ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ К ИСПОЛНЕНИЮ ТРЕБОВАНИЙ, НЕОБЯЗАТЕЛЬНЫХ РАССУЖДЕНИЙ, РЕКОМЕНДАЦИЙ И ПРОЧ.[1]

Прежде чем начать отвечать на поставленный вопрос, необходимо ответить на другой: почему такая «смесь» сегодня существует? Она существует потому, что по прошествии многих лет со дня вступления в силу базового Федерального закона от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ «О техническом регулировании» не была выполнена требуемая этим законом «прочистка» соответствующих документов с целью изъятия из них многочисленных положений необязательного характера, не относящихся к требованиям безопасности. В силу этого имеет место ситуация, аналогичная той, что была характерна для советских времён — когда фактически единственным правомочным субъектом градостроительной деятельности было государство в лице его многочисленных представителей, когда не было необходимости посредством строгого формально-юридического способа отделять требования от рекомендаций, поскольку надо было всегда резервировать за лицами, принимающими решения, право обращать необязательные рекомендации в обязательные требования[2].

Теперь обратимся к вопросу, почему в нынешних условиях не должно быть указанной «смеси». Её не должно быть, потому что:

- факт причисления соответствующего документа к совокупности документов, определяемых как действующее законодательство о техническом регулировании, на основании формального признака автоматически превращает все его положения в требования безопасности, в юридическом отношении обязательные к исполнению, даже те положения, которые в силу элементарной логики никак не могут быть причислены к требованиям безопасности;
- выполнение положений, которые указанным искусственным путём были обращены в требования, фактически не имея возможности быть таковыми, может быть деструктивным для практики.

[1] *С данной темой связан ответ на вопрос 3.2.4.*
[2] *См.: Трутнев Э.К. Азбука градостроительного нормирования. М. : Институт экономики города, 2013.*

Пример первый. В пункте 5.4 СП 42.13330.2016 «Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений» содержится такое определение: «...микрорайон (квартал) — основной элемент планировочный структуры застройки в границах красных линий или других границ, размер территории которого от 5 до 60 га...». Указанная норма по факту её размещения в своде правил является требованием, которое не может не выполняться. Это значит, что фактически наложен запрет на формирование кварталов площадью менее 5 га. Эта норма по юридическим основаниям не позволяет формировать качественную городскую среду путём создания кварталов без проникновения в них автомобилей. Такие кварталы можно организовать лишь тогда, когда их площадь не будет превышать 2 га, но кварталы в 2 га запрещается создавать указанной нормой, а также в силу наличия дублирующих положений в НГП[1]. Таким образом, на практике блокируется процесс создания удобной для жизни городской среды.

Пример второй, отражающий ситуацию «двойной путаницы»: сначала причисляется к безопасности то, что к безопасности не относится, затем мнимое положение о безопасности включается в НГП — документ, который не может содержать требования безопасности[2]. Речь идёт о следующей норме: «...безопасность пешеходного передвижения в пределах пешеходной зоны... показатель плотности пешеходного потока — не более 0,3 чел. / кв. м»[3]. А вот и объяснение того, почему в данном случае изначально имеет место путаница, когда за безопасность принимается то, что безопасностью не является: слова «не более» прямо указывают на наличие запрета, а запрет должен быть обеспечен; значит, в соответствующих случаях по формальным основаниям должно быть закрыто движение пешеходов, но такой запрет не предусмотрен и не может быть предусмотрен; значит, на самом деле речь идёт не о безопасности, но о минимальном уровне комфортности.

ВОПРОС (3.2.2) О МИНИМАЛЬНЫХ РАЗМЕРАХ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ. ДОЛЖНЫ ЛИ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ О ТЕХНИЧЕСКОМ РЕГУЛИРОВАНИИ БЕЗОПАСНОСТИ УСТАНАВЛИВАТЬСЯ МИНИМАЛЬНЫЕ РАЗМЕРЫ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ, В ТОМ ЧИСЛЕ ДЛЯ МНОГОКВАРТИРНЫХ ДОМОВ? КАКИЕ НЕГАТИВНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ ВОЗНИКАЮТ ПРИ ОТСУТСТВИИ ТАКОГО УСТАНОВЛЕНИЯ?[4]

Следующие положения в совокупности дают несубъективные ответы на поставленные вопросы.

1. Согласно логике регулирования, применительно к различным видам объектов не могут не устанавливаться минимальные размеры земельных участков. Минимальные размеры ЗУ — это такие размеры: 1) в границах

[1] *Например, Приложение № 2 к Постановлению Кабинета Министров Республики Татарстан от 27 декабря 2013 года № 1071 «Об утверждении республиканских нормативов градостроительного проектирования Республики Татарстан».*
[2] *Но может содержать ссылки на соответствующие пункты конкретных сводов правил, содержащие соответствующие требования безопасности.*
[3] *Пункт 4.2 Постановления № 49.*
[4] *С данной темой связаны ответы на вопросы 3.1.2, 3.2.3, 3.4.9, 3.4.11.*

которых могут быть обеспечены минимальные требования безопасности — механической безопасности, безопасности для пользователей зданий, а также иных видов безопасности[1]; 2) отталкиваясь от которых можно и должно дифференцировать по территории города размеры ЗУ, устанавливая их не менее минимальных размеров, — обеспечивать начальные условия для развёртывания системы рационального градостроительного проектирования, отвечающей различным условиям и требованиям, позволяющей гибко решать различные ситуативные задачи[2].

2. Согласно пункту 1 статьи 11.9 ЗК РФ: «Предельные (максимальные и минимальные) размеры земельных участков, в отношении которых в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности устанавливаются градостроительные регламенты, определяются такими градостроительными регламентами». Это правильно, но с небольшой оговоркой. Градостроительные регламенты утверждаются в составе ПЗЗ органами местного самоуправления. Однако требования безопасности не могут утверждаться ОМС, а утверждаются федеральными органами исполнительной власти согласно законодательству о техническом регулировании. Это значит, что минимальные размеры ЗУ, в силу логической необходимости предопределяемые требованиями безопасности, должны определяться законодательством о техническом регулировании, а градостроительные регламенты должны устанавливать минимальные размеры ЗУ не менее тех, что установлены законодательством о техническом регулировании, — без противоречий с этим законодательством. В этом отношении формулировка пункта 1 статьи 11.9 ЗК РФ нуждается в уточнении.

3. Что происходит в случаях, когда законодательством о техническом регулировании не установлены согласно требованиям безопасности минимальные размеры земельных участков для соответствующих видов объектов, например для многоквартирных домов?[3] Применительно к МКД сложилась ситуация, суть которой следует воспроизвести, поскольку это помогает понять, как устроена действующая система градорегулирования.

Долгое время в ГрК РФ действовала норма, согласно которой «размеры земельных участков в границах застроенных территорий устанавливаются с учетом фактического землепользования и градостроительных нормативов, действовавших на период застройки указанных территорий»[4]. Наличие этой нормы до её упразднения понуждало, например, при межевании территорий расположения МКД выдерживать приемлемые размеры их ЗУ — приемлемые прежде всего с позиций механической (функциональной), пожарной, эксплуатационной безопасности. С упразднением этой нормы в 2014 году фактически были упразднены основания для понуждения органов власти и застройщиков к соблюдению безопасности в указанной части, то есть был снят запрет на несоблюдение требований безопасности, обеспечиваемой минимальными размерами земельных участков МКД.

Однако упразднение указанной нормы не может упразднить как логическую, так и практическую потребность в её наличии в системе градорегулирования либо в наличии подобной нормы. Эта неупразднимая потребность должна как-то проявиться (несмотря на её законодательное упразднение). Как? Путём замещения. Если законодательство о техническом регулировании не предъявляет указанной нормы, то она должна быть где-то и кем-то предъявлена. Где и кем? Самый простой ответ: в составе НГП. Так и происходит в действительности[1]. А если так, то неизбежно возникает коллизионная с правовой и содержательной точек зрения ситуация, а именно:

1) неизбежно нарушается федеральное законодательство в том смысле, что неправомерно расширяется предмет НГП[2] и происходит замещение федерального законодательства о техническом регулировании — предмета регулирования безопасности, который по умолчанию преобразуется в предмет регулирования, как бы осуществляемого на региональном или местном уровне. Одновременно происходит превышение полномочий органами региональной, местной власти, самовольно взявшими на себя не принадлежащее им право утверждать в составе НГП нормы, относящиеся к безопасности;

2) поскольку ныне упразднены ранее существовавшие пределы в виде минимальных размеров земельных участков МКД, то устранён и официальный запрет на установление размеров таких ЗУ «меньше минимально дозволенных». Поэтому логика местных изменений нормативной правовой базы должна проявиться на практике — должна обнаружиться негативная динамика уменьшения таких минимальных пределов и дальнейшего продвижения в сторону всё более значительного уменьшения удельных размеров земельных участков МКД[3];

3) установленные в НГП удельные размеры земельных участков МКД не имеют статуса требований безопасности (в отличие от показателей, установленных законодательством о техническом регулировании). Поэтому эти уже

[1] *В данном случае есть основания говорить как минимум о четырёх из восьми видов безопасности, определённых частью 6 статьи 3 Федерального закона от 30 декабря 2009 года № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений»: безопасность механическая; безопасность пожарная; безопасность для пользователей зданиями и сооружениями; безопасность в части доступности для маломобильных групп населения.*

[2] *Это положение связано с методологией создания локальной (не отвлечённо-универсальной) архитектурно-строительной типологии объектов обслуживания применительно к особенностям различных урбанизированных территорий. См. ответ на вопрос 3.4.9.*

[3] *Не содержатся определяемые требованиями безопасности удельные показатели минимальных размеров ЗУ для МКД в специализированном своде правил СП 54.13330.2011 «Здания жилые многоквартирные. Актуализированная редакция СНиП 31-01-2003» (утв. Приказом Минрегиона России от 24 декабря 2010 года № 778; указанный СП утратил силу с 4 июня 2017 года, за исключением отдельных положений).*

[4] *Эта норма была закреплена в первом ГрК РФ от 1998 года, воспроизведена в ГрК РФ от 2004 года (часть 4 статьи 43) и упразднена в 2014 году посредством № 171-ФЗ.*

[1] *См., например, Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 27 декабря 2013 года № 1071 «Об утверждении республиканских нормативов градостроительного проектирования Республики Татарстан»; Решение городской Думы Ростова-на-Дону от 26 февраля 2008 года № 353 «Об установлении состава, порядка подготовки и утверждения местных нормативов градостроительного проектирования»; Постановление № 49.*

[2] *См. главу 3.1 ГрК РФ.*

[3] *Действительно, такая динамика обнаруживается. Последовательно уменьшается обеспеченность одного кв. метра общей жилой площади МКД требуемым количеством кв. метров земельного участка МКД. Это уменьшение происходит не только за счёт последовательного роста этажности МКД, влекущего за собой неизбежное уменьшение удельной обеспеченности единицы площади жилья определённой площадью земельного участка, но, что важно отметить, также за счёт намеренного уменьшения этого показателя для МКД одинаковой этажности. Так, согласно различным документам различных городов, применительно к 16-этажным МКД этот показатель уменьшен на 20, 40, 60% по сравнению с показателями, которые устанавливались ранее на федеральном уровне. Указанное сопоставление основывалось на следующих источниках: Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е., Гудзь Т.В. и др. Правовые вопросы межевания и преобразования застроенных территорий жилого назначения. М. : Институт экономики города, 2006; Решение городской Думы Ростова-на-Дону от 26 февраля 2008 года № 353 «Об установлении состава, порядка подготовки и утверждения местных нормативов градостроительного проектирования»; Постановление № 49.*

номинально уменьшенные размеры могут беспрепятственно уменьшаться ещё больше, поскольку на то нет формального запрета со стороны закона. Например, вплоть до размеров ЗУ по внешнему контуру МКД, что можно наблюдать в случаях межевания территорий расположения МКД[1].

Таким образом, рассмотренный пример демонстрирует следующее. Различные институты градостроительного нормирования с практической (но не с правовой!) точки зрения как бы обладают свойством сообщающихся сосудов. Это свойство иногда (порой часто) порождает соблазн неправомерно смешивать указанные институты и/или вытеснять-упразднять одним видом градостроительного нормирования другой его вид. Невыполнение или неполное выполнение предназначения одного института может спровоцировать деформацию системы регулирования с негативными последствиями не только для практики градостроительного проектирования, но и для жизни людей в городе[2].

ВОПРОС (3.2.3) О ПРОТИВОРЕЧИЯХ С ФУНДАМЕНТАЛЬНЫМИ ПРИНЦИПАМИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ТЕХНИЧЕСКОМ РЕГУЛИРОВАНИИ НОВЕЛЛ ОТНОСИТЕЛЬНО ОПРЕДЕЛЕНИЯ ТРЕБОВАНИЙ БЕЗОПАСНОСТИ «В УСЛОВИЯХ СТЕСНЁННОЙ ГОРОДСКОЙ ЗАСТРОЙКИ»[3]

Этот вопрос возник в связи со следующей нормой: «В целях осуществления градостроительной деятельности в ***условиях стесненной городской застройки*** уполномоченные федеральные органы исполнительной власти вправе устанавливать особенности применения требований, установленных национальными стандартами и сводами правил, либо ***принимать отдельные национальные стандарты и своды правил*** (за исключением случаев, ***если указанные требования напрямую влияют на безопасность*** зданий и сооружений, в том числе входящих в их состав систем и сетей инженерно-технического обеспечения)»[4].

Следует напомнить элементарные (они же фундаментальные) принципы законодательства о техническом регулировании и неотвратимые следствия из этих принципов:

1) посредством законодательства о техническом регулировании устанавливаются минимальные требования безопасности[5];

2) из этого вытекают два логически неопровержимых следствия:

- если установлены минимальные требования безопасности, то они минимальными и являются, то есть существуют в единственном числе (не может быть требований «менее минимальных», не может быть никаких иных, «более жёстких» требований);
- это означает, что минимальные требования не могут быть никакими иными, как только универсальными-единственными, то есть они не должны зависеть от условий расположения объектов;

3) в силу первого и второго положений минимальные требования безопасности не могут быть два и более раз минимальными: если есть минимальные требования, то они могут быть минимальными только один раз, а раз так, то они должны быть одинаково минимальными как «для условий нестеснённой застройки», так и для для всех иных условий, включая «условия для стеснённой застройки»[1].

О неопровержимости этой логики свидетельствует оговорка в процитированной выше норме: «...за исключением случаев, ***если указанные требования напрямую влияют на безопасность*** зданий и сооружений...». Во-первых, согласно зафиксированным в № 184-ФЗ фундаментальным положениям, требования законодательства о техническом регулировании должны именно «напрямую» (и никак иначе — не косвенно) влиять на безопасность зданий и сооружений. Во-вторых, фактически «исключая все без исключения случаи», указанная оговорка не оставляет никаких иных случаев (поскольку их просто не существует) для применения правовой новеллы — для того, чтобы принимались отдельные своды правил «в условиях стеснённой городской застройки».

Несмотря на то что этот вывод уже является результатом состоявшегося в логике доказательства, можно дополнительно (в порядке уважения к закону) рассмотреть, чем в итоге неизбежно должны заканчиваться все возможные случаи гипотетического применения на практике отдельного свода правил «в условиях стеснённой городской застройки».

Гипотеза первая. Предположим, что речь идёт о требованиях в отношении конструкций зданий. Такая гипотеза «не проходит», поскольку требования к конструкциям здания не могут зависеть от «стеснённости» — от удалённости-близости к зданию других зданий (кроме требования непричинения ущерба иным зданиям). Может иметь место зависимость от иных факторов размещения — сейсмика, особенности грунтов, но эти и подобные факторы не могут быть причислены к требованиям, определяемым «стеснённостью застройки».

Гипотеза вторая. Предположим, что речь идёт об удалённости зданий от элементов линейной инженерно-технической инфраструктуры (трубопроводы, кабельные линии и т.д.). В таком случае требования предположительно могут определяться возможностью уменьшения этой удалённости благодаря особым конструктивным решениям. Но такая гипотеза также «не

[1] О деструктивных последствиях таких действий см.: Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е., Гудзь Т.В и др. Правовые вопросы межевания и преобразования застроенных территорий жилого назначения. М. : Институт экономики города, 2006; Право на город: выбор между градостроительством и градорегулированием [Электронный ресурс]. URL: http://www.urbaneconomics.ru/sites/default/files/59_faq_trutnev.pdf; Москалик С.Л. Связь правовых ограничений...

[2] Негативные проявления такой практики могут ужесточаться, особенно когда системные действия в рамках градостроительного проектирования подменяются несистемными. Об этом см., например, раздел 2.2 «Вопрос о замещении несистемным документом системных документов по планировке территории и возможности на основе заблаговременно изменённого законодательства несоразмерно уменьшать площади земельных участков многоквартирных домов» в тексте, размещённом на сайте Высшей школы урбанистики: https://urban.hse.ru/data/2017/08/14/1174402466/%D0%93%D1%80%D0%B0%D0%B4%D0%BE%D1%80%D0%B5%D0%B3%20%D0%B2%20%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B5%20%D0%BE%20%D1%80%D0%B5%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%B8%20(07%2008%2017).pdf.

[3] С этой темой связан ответ на вопрос 3.2.2.

[4] Процитированная норма включена в часть 2 статьи 5.4 № 184-ФЗ посредством статьи 7 № 141-ФЗ.

[5] См. часть 1 статьи 7 № 184-ФЗ.

[1] Здесь мы оставляем за скобками вопрос о наличии/отсутствии чётких формализованных критериев отделения первого вида условий от второго, точнее об отсутствии возможности и целесообразности такие критерии установить, а также об игнорировании в № 141-ФЗ формальной необходимости такое разграничение предъявить.

проходит», поскольку указанная особенность (возможность уменьшения показателей удалённости посредством особых конструктивных решений) является универсальной — не связанной с наличием/отсутствием «стеснённости застройки».

Гипотеза третья. Предположим, что речь идёт об удалённости зданий друг от друга по требованиям инсоляции. В этом случае ситуация раздваивается.

Ситуация первая: вводится уменьшенная удалённость вновь возводимых зданий друг от друга по требованиям инсоляции. Такая гипотеза также «не проходит»: не может возникнуть правового оправдания для того, чтобы по требованиям инсоляции в одних случаях новые здания отстояли бы друг от друга ближе, чем в других случаях. Со стороны логики права эта ситуация разрешается просто: если не выполняются указанные требования, то вопреки им здания вообще не могут быть размещены — должны изыскиваться иные ЗУ для размещения здания согласно универсальным (не ситуативным) требованиям инсоляции. Если всё же предположительно устанавливается новый минимальный показатель, значение которого меньше ранее установленного, то возникает два минимальных показателя, второй из которых (с бóльшим значением) должен быть упразднён (как переставший быть минимальным). То есть теряется смысл установления особого показателя применительно к «стеснённым условиям», поскольку появление такого показателя в силу логики права упраздняет его в качестве ситуативного и опять превращает в универсальное, на все случаи распространяемое требование (не только для случаев «стеснённости»). Возникает порочный круг: безопасность в принципе свободна от ситуативности, но, как только вводится ситуативность (в виде, например, «стеснённости»), безопасность упраздняется. Выход из порочного круга таков: либо отказаться от ситуативности, в данном случае — от «стеснённости», либо ввести изменённое и единственное требование, распространяемое на все случаи, включая «стеснённую застройку».

Ситуация вторая: уменьшенная удалённость вновь возводимого здания по отношению к существующему зданию, созданному задолго до возникновения намерения возвести новое здание. В этом случае введение более жёстких требований инсоляции означало бы признание того, что «закон имеет обратную силу», что недопустимо.

Таким образом, рассмотрением всех гипотетически возможных случаев дополнительно к уже представленному выше доказательству подтверждено, что со стороны общей логики и логики права отсутствуют какие-либо «неучтённые» возможности для создания и применения отдельных сводов правил «в условиях стеснённой городской застройки».

Вывод: процитированная норма формально противоречит принципам законодательства о техническом регулировании, а в содержательном отношении является ущербной.

ВОПРОС (3.2.4) О ТОМ, ЯВЛЯЕТСЯ ЛИ ОПРАВДАННЫМ ПРЕДЛОЖЕНИЕ, СОГЛАСНО КОТОРОМУ ВСЕ БЕЗ ИСКЛЮЧЕНИЯ ТРЕБОВАНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ, КОТОРЫЕ НАДЛЕЖИТ ВЫПОЛНЯТЬ ПРИ РАЗЛИЧНЫХ ВИДАХ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ПРОЕКТИРОВАНИЯ, ДОЛЖНЫ СОДЕРЖАТЬСЯ В СВОДНОМ ВИДЕ В ОДНОМ ДОКУМЕНТЕ[1]

С точки зрения логики и рациональной технологии градостроительного проектирования невозможно обоснованно возражать против того, чтобы все без исключения требования безопасности для всех видов такого проектирования были бы собраны в едином своде правил. Возражения отсутствуют, но имеются препятствия — законодательные и технологические. Насколько они преодолимы?

Законодательные препятствия

Чтобы указанное объединение в одном документе состоялось, нужно, чтобы соответствующие требования к проектированию устанавливались в рамках одного вида законодательства — законодательства о техническом регулировании. Здесь имеются прямо противоположные трактовки одной и той же нормы. Речь идёт о части 4 статьи 1 № 184-ФЗ[2]. Смысл этой нормы таков, что все процессы, связанные с проектированием, строительством, эксплуатацией зданий, сооружений, являются предметом исключительно законодательства о техническом регулировании. Фактически устанавливается его приоритет над другими видами законодательства, в том числе — в случаях регулирования проектирования и строительства — над санитарно-эпидемиологическим, экологическим законодательством. На практике же (вопреки базовым нормам № 184-ФЗ) утвердилось противоположное толкование, согласно которому требования к процессам проектирования, строительства, эксплуатации не являются исключительным предметом законодательства о техническом регулировании и могут быть урегулированы иными видами законодательства. Тем не менее первая трактовка и с формальной стороны, и по существу является верной. Этот вывод подтверждается также частью 2 статьи 4 № 184-ФЗ[3]. То есть можно считать, что со стороны этого федерального закона не только нет препятствий для того, чтобы все без исключения требования безопасности для всех видов градостроительного проектирования были бы собраны в едином своде правил, но и фактически предполагается именно такое объединение.

Технологические препятствия

Они обусловлены представлением о том, что единый СП о градостроительном проектировании якобы не имеет своего предмета, поскольку первоисточники всех его положений будут располагаться в сводах, посвящённых различ-

[1] *С этой темой связан ответ на вопрос 3.2.1.*

[2] *Часть 4 статьи 1 № 184-ФЗ: «Настоящий Федеральный закон **не регулирует** отношения, связанные с разработкой, принятием, применением и исполнением санитарно-эпидемиологических требований, требований в области охраны окружающей среды… **за исключением** случаев разработки, принятия, применения и исполнения таких требований к продукции или к продукции и связанным с требованиями к продукции процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства…».*

[3] *Часть 2 статьи 4 № 184-ФЗ: «Положения федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, касающиеся сферы применения настоящего Федерального закона (в том числе прямо или косвенно предусматривающие осуществление контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов), применяются в части, не противоречащей настоящему Федеральному закону».*

ным видам объектов, а СП, не имеющий своего предмета регулирования, как бы не имеет права на существование. На это можно возразить следующим образом. Во-первых, есть область регулирования, абсолютно необходимая в системе градостроительного проектирования, но не представленная в полной мере в объектных СП. Это требования безопасности, определяемые в виде минимальных размеров земельных участков применительно к различным видам объектов[1]. Во-вторых, свод правил по вопросам градостроительного проектирования имеет, по сути, не отраслевой, а принципиально комплексный предмет регулирования, то есть этот СП вообще не обязан иметь «свой особый предмет регулирования», понимаемый в терминах объектного регулирования. В-третьих, строго говоря, ни один СП не может не быть межотраслевым — не может не содержать ссылок на первоисточники норм из иных сводов.

Таким образом, нет ни законодательных, ни технологических препятствий для того, чтобы сформировать единый СП по вопросам безопасности при выполнении всех видов градостроительного проектирования[2].

ВОПРОСЫ (3.3) О НОРМИРОВАНИИ ПОСРЕДСТВОМ ИНСТИТУТА ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫХ РЕГЛАМЕНТОВ В СОСТАВЕ ПРАВИЛ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ЗАСТРОЙКИ

В данную группу включены:

- вопрос (3.3.1) о неправомерной технологии замещения показателей института градостроительных регламентов показателями института нормативов градостроительного проектирования;
- вопрос (3.3.2) о необходимости и особенностях обеспечения связи между градостроительными регламентами правил землепользования и застройки и рамочными-балансовыми показателями генерального плана;
- вопрос (3.3.3) о полноте состава градостроительных регламентов;
- вопрос (3.3.4) о том, какими ныне не используемыми инструментами градостроительного зонирования может решаться проблема недопущения деградации качества проживания, возникающая в результате строительства жилья, не обеспеченного инфраструктурой в объёмах, определённых нормативами градостроительного проектирования;
- вопрос (3.3.5) о правовой возможности и особенностях регламентирования посредством правил землепользования и застройки предельных размеров кварталов для различных территориальных зон.

ВОПРОС (3.3.1) О НЕПРАВОМЕРНОЙ ТЕХНОЛОГИИ ЗАМЕЩЕНИЯ ПОКАЗАТЕЛЕЙ ИНСТИТУТА ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫХ РЕГЛАМЕНТОВ ПОКАЗАТЕЛЯМИ ИНСТИТУТА НОРМАТИВОВ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ПРОЕКТИРОВАНИЯ[3]

Размещённая в конце данного раздела табл. 3П5 помогает воспринять факт реального существования так называемого замещающего нормирования, а также понять его происхождение и смысл в сопоставлении с логико-правовой моделью градостроительного нормирования.

При рассмотрении вопроса 3.1.1 было доказано, что источником указанного замещения является неправомерное, противоречащее логике и федеральному законодательству нормирование посредством нормативов градостроительного проектирования того, что они нормировать не могут, — частей объектов[1]. Дальнейший анализ показывает, что существуют два вида технологий «замещающего» нормирования: технологии одношаговые, не прибегающие к «оправданиям» при неправомерном нормировании частей объектов посредством НГП[2], и технологии двух- и трёхшаговые, такие как бы «оправдания» использующие.

Рассмотрим пример трёхшаговой технологии неправомерного нормирования посредством НГП частей объектов в виде мест хранения автомобилей на нелинейных земельных участках, включая ЗУ многоквартирных домов[3].

Первый шаг — псевдоузаконение объекта нормирования посредством НГП — включает следующие предопределённые логикой положения и действия.

1. Согласно федеральному законодательству посредством НГП можно нормировать лишь то, что (а) не располагается в границах принадлежащих частным лицам земельных участков (включая ЗУ многоквартирных домов, поскольку такое нормирование осуществляется посредством градостроительных регламентов в составе ПЗЗ) и (б) является объектами инфраструктуры («объектами регионального значения», «объектами муниципального значения»), которые располагаются, будут располагаться на ЗУ, как правило, находящихся в государственной, муниципальной собственности.

2. В целях «замещающего» нормирования и с учётом первого положения необходимо обеспечить как минимум квазиусловия для того, чтобы посредством НГП нормирование МХА на ЗУ МКД приобрело бы видимость оправдания.

3. В рамках «замещающего» нормирования условие, указанное в пункте 1а, как бы обеспечивается следующим образом: когда речь идёт о ЗУ МКД, в соответствующих правовых актах понятие «земельный участок» не используется, а используются его замещения — квазиправовые понятия[4]. Это как минимум создаёт представление о том, что МХА располагаются не на ЗУ МКД, а где-то ещё. Где? Ответ на этот вопрос даётся посредством выполнения условия 1б.

4. В рамках «замещающего» нормирования условие 1б как бы обеспечивается следующим образом: вводится особый вид парковок — «парковки

[1] *См. вопрос 3.2.2.*
[2] *Таковым не является ныне действующий СП 42.13330.2016 «Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений».*
[3] *Данная тема последовательно развёртывается при рассмотрении вопросов 3.3.1 и 3.4.1 и связана также с ответами на вопросы 3.1.1, 3.4.6, 3.4.10, 3.5.4.*

[1] *Кроме нормирования УДС путём комбинаторики элементов, минимальные размеры которых определены показателями, имеющими статус технических регламентов безопасности, а также путём установления в составе НГП стандартов благоустройства УДС, иных территорий общего пользования. См. ответ на вопрос 3.3.1.*
[2] *См. пример, описанный при ответе на вопрос 3.1.1, — о нормировании частей объектов в виде функционального профиля магазинов и их площади в составе первых этажей МКД.*
[3] *Приводимые далее положения основываются на результатах анализа Постановления № 49 и Постановления № 945-ПП.*
[4] *Из Постановления № 49: «Участок — обособленная часть территории города конкретного функционального, строительного, ландшафтного назначения»; «5.4. Участок жилой, смешанной жилой застройки — территория, как правило, размером до 1 га, на которой размещается жилой дом (дома) с придомовой территорией. Границами территории участка являются границы землепользования».*

вдоль внутриквартальных проездов»[1]; вводится определение понятия «внутриквартальный проезд»[2]. Согласно этому определению: а) не указано, что внутриквартальные проезды располагаются на ЗУ МКД; б) указано, что внутриквартальные проезды с юридической точки зрения не принадлежат территориям общего пользования в виде УДС, поскольку они располагаются вне красных линий. Сопоставление пунктов «а» и «б» однозначно и неопровержимо свидетельствует о том, что внутриквартальным проездам негде располагаться, кроме как на ЗУ МКД. Однако, поскольку данный юридический факт не предъявлен открыто в тексте определения, претендующего быть юридическим, можно считать, что этого факта как бы и не существует вовсе. То есть по умолчанию можно считать, что МХА вдоль внутриквартальных проездов не располагаются на ЗУ МКД — не являются частью этого вида объектов, а значит, являются как бы обособленными от МКД объектами, которые в силу предполагаемой обособленности-самостоятельности могут нормироваться целиком посредством НГП. Таким образом, квазиправовыми методами решена задача превращения МХА на ЗУ МКД в объект нормирования посредством НГП, то есть произошло фактическое, но неправомерное вытеснение института градостроительных регламентов в составе ПЗЗ из этой области нормирования. Поскольку указанная задача решена, то можно делать второй шаг — приступить к собственно нормированию посредством НГП.

Второй шаг технологии «замещающего» нормирования — это собственно нормирование МХА псевдоуниверсальным, не зональным способом.

Субъектов, конструирующих несистемные схемы управления, и здесь поджидает всё тот же методический вопрос: как нормировать? Ответ будет определяться выбором одного из альтернативных направлений методической развилки.

Первое направление — нормировать оптимально. Это значит нормировать адекватно — соответственно неизбывному морфологическому разнообразию города, когда показатели нормирования будут «отвечать» одновременно двум взаимосвязанным видам дифференциации: по территориальным зонам и по видам объектов, в различных территориальных зонах расположенных. Но этот оптимальный способ нормирования возможен только посредством ПЗЗ, и он уже отвергнут, поскольку неправомерно замещён нормированием посредством НГП.

Второе направление — выбора фактически не осталось, и надо нормировать иначе, чем оптимально. Как? Видимо, надо максимально использовать оставшиеся минимальные возможности. Эти возможности сужены до уровня только «нетерриториальной» дифференциации показателей — применительно только к различным видам объектов (вне зависимости от их размещения). В указанных искусственно зауженных рамках по-своему логичным может быть воспринят подход, согласно которому увязываются

[1] *См. пункт 6.1.1.2 Постановления № 945-ПП.*

[1] *См пункт 2.1.5 Постановления № 945-ПП: «…внутриквартальный проезд — проезжая часть территории квартала, вне красных линий, используемая как элемент внутриквартальной коммуникационной системы, связанной в свою очередь с улично-дорожной сетью (УДС). Предназначен для обслуживания застройки».*

виды разрешённого использования недвижимости со значениями показателя количества МХА на определённое количество кв. метров суммарной площади зданий, эксплуатируемых согласно ВРИН[1]. Но на самом деле эта логичность мнимая, поскольку возникают коллизии правового характера: ВРИН заблаговременно устанавливаются формализованным образом не иначе, как только посредством ПЗЗ; в рассматриваемом случае ПЗЗ не содержат того, что подлежит установлению согласно федеральным законам[2]; тем не менее жизнь не останавливается по причине небрежения федеральными законами и создания необязательных противоречий — по причине отсутствия должного в соответствующих нормативных правовых актах. Жизнь должна продолжаться. Как?

Здесь возникает неотвратимая необходимость третьего шага — установления в режиме ручного управления и ВРИН, и показателей МХА.

Третий шаг технологии «замещающего» нормирования — это собственно нормирование МХА как добавление к псевдоуниверсальному, не зональному способу «точечно-пообъектного-мгновенного» способа.

В заданных исходных условиях неизбежно должен возникнуть такой способ определения МХА, который можно назвать «точечно-пообъектным-мгновенным». Неизбежен он потому, что универсальный способ (см. второй шаг технологии «замещающего» нормирования) не может использоваться на практике по банальной причине — в силу отсутствия на будущее время определяемых видов разрешённого использования недвижимости в составе ПЗЗ.

Дополнительный способ обречён быть «точечно-пообъектным»: когда фактически нет зонирования (несмотря на номинальное его наличие), его отсутствие должно восполняться индивидуальными решениями применительно к каждой «точке» городского пространства — к каждому проектируемому объекту[3]. Дополнительный способ обречён быть «мгновенным», поскольку точечно-пообъектные решения должны учитывать контекст окружения и такой учёт может происходить только «мгновенно» — только на данный момент существующей ситуации, поскольку будущей ситуации, гарантированной в правовом отношении, не может быть в принципе: нет зонирования — нет будущего.

Парадокс-ловушка является итогом «замещающего» нормирования. Замещение-выталкивание градостроительных регламентов в составе ПЗЗ посредством НГП приводит неотвратимо к тому, что в итоге и сами НГП фактически упраздняются, поскольку это также предопределено законами

[1] *См. приложение 1 к Постановлению № 945-ПП. Здесь необходимо обратить внимание на неизбежную неполноценность применяемой методики в рамках подхода, основанного на неправомерном замещении нормативами градостроительного проектирования градостроительных регламентов в составе ПЗЗ, а именно: 1) вводится дифференциация количества мест хранения автомобилей применительно к различным видам использования недвижимости, что необходимо; 2) не вводится то, что необходимо, — дифференциация в зависимости от расположения мест хранения автомобилей в плане города (очевидно, что один и тот же вид использования недвижимости нуждается в разном количестве мест хранения автомобилей в зависимости от территорий расположения соответствующих объектов). Указанный вид дифференциации и не может быть введён посредством НГП, в которых не предъявлены и не могут быть предъявлены различные территориальные зоны — принадлежность института градостроительного зонирования.*

[2] *См.: Вопросы о правилах землепользования и застройки для Москвы [Электронный ресурс]. URL: https://urban.hse.ru/data/2016/12/29/1114675146/%D0%92%D0%BE%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%81%20%D0%BE%20%D0%9F%D0%97%D0%97%20%D0%9C%D0%BE%D1%81%D0%BA%D0%B2%D1%8B.pdf.*

[3] *См. приложение 5 к Постановлению № 945-ПП.*

саморазвёртывания «замещающего» нормирования, предопределено неизбежностью введения индивидуальных (не нормативных и не зональных), в ручном режиме формируемых показателей в отношении каждого объекта в каждый конкретный момент времени.

Системность управления приносится в жертву боязни применения правовых методов градорегулирования.

ВОПРОС (3.3.2) О НЕОБХОДИМОСТИ И ОСОБЕННОСТЯХ ОБЕСПЕЧЕНИЯ СВЯЗИ МЕЖДУ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫМИ РЕГЛАМЕНТАМИ ПРАВИЛ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ЗАСТРОЙКИ И РАМОЧНЫМИ-БАЛАНСОВЫМИ ПОКАЗАТЕЛЯМИ ГЕНЕРАЛЬНОГО ПЛАНА

Указанный вопрос обязательно должен возникнуть в контексте обсуждения градостроительного нормирования. Но он должен был возникнуть и при изучении связи института градостроительного зонирования с институтом территориального планирования. Так должно быть, поскольку в рамках системы градорегулирования нет автономных тем, каждая тема может и должна рассматриваться с разных сторон. Поэтому в данном случае мы переадресуем читателей к разделу 1 — к ответу на вопрос 1.4.1, а также к табл. 3П6 и 3П7, попутно указав на связь данной темы и с вопросами 3.3.4, 3.4.1, 3.4.6, 3.5.1, которые будут рассматриваться далее.

ВОПРОС (3.3.3) О ПОЛНОТЕ СОСТАВА ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫХ РЕГЛАМЕНТОВ В ОТНОШЕНИИ ИХ ПАРАМЕТРИЧЕСКОЙ КОМПОНЕНТЫ[1]

В процессе знакомства с темой градостроительного нормирования закономерно возникает вопрос, насколько полным может и должен быть арсенал средств воздействия на морфологию города предельными параметрами, содержащимися в градостроительных регламентах. Очевидно, что этот вопрос должен быть рассмотрен при изучении института градостроительного зонирования, что и было в своё время сделано. Поэтому здесь мы переадресуем читателей к ответу на вопрос 1.3.3, а также к табл. 3П2 и 3П3 в конце данного раздела, которые сейчас коротко прокомментируем.

Итак, насколько полным может, должен быть состав градостроительных регламентов?

Принципы построения логико-правовой модели градостроительного нормирования (см. подраздел 3.1) работают на практике и могут работать ещё эффективнее. В этом можно убедиться при решении вопроса о достаточной полноте состава градостроительных регламентов. Условием для достижения полноты перечня видов показателей, применяемых в рамках соответствующего института градостроительного нормирования, является соблюдение принципа «чистоты» — недопущение показателей одного института в область показателей другого института[2]. Этот принцип проиллюстрирован в табл. 3П3.

При соблюдении принципа «чистоты» обеспечивается полнота состава видов показателей соответствующих институтов нормирования — всё необходимое и достаточное, в частности, применительно к институту градостроительных регламентов (см. виды показателей, обозначенные в табл. 3П2 и 3П3 буквами от «ж» до «о»). Можно сказать, что существует правовая возможность нормировать все без исключения виды показателей, если бы такая необходимость могла возникнуть в рамках именно этого института. Например, это относится к правовым возможностям регулирования разнообразных параметров в отношении фасадов зданий[1], поэтажного распределения видов использования недвижимости в многофункциональных зданиях и особенностей их оборудования вплоть до регулирования пределов распространения и бесконфликтной встроенности в городскую среду таких непростых в правовом отношении объектов, как апартаменты[2].

Следует указать и на то, что институт градостроительного зонирования обладает рядом ещё не используемых в отечественной практике правовых инструментов, расширяющих арсенал воздействия на совершенствование качества среды и улучшение условий проживания в городе[3].

ВОПРОС (3.3.4) О ТОМ, КАКИМИ НЫНЕ НЕ ИСПОЛЬЗУЕМЫМИ ИНСТРУМЕНТАМИ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ЗОНИРОВАНИЯ МОЖЕТ РЕШАТЬСЯ ПРОБЛЕМА НЕДОПУЩЕНИЯ ДЕГРАДАЦИИ КАЧЕСТВА ПРОЖИВАНИЯ, ВОЗНИКАЮЩАЯ В РЕЗУЛЬТАТЕ СТРОИТЕЛЬСТВА ЖИЛЬЯ, НЕ ОБЕСПЕЧЕННОГО ИНФРАСТРУКТУРОЙ В ОБЪЁМАХ, ОПРЕДЕЛЁННЫХ НОРМАТИВАМИ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ПРОЕКТИРОВАНИЯ

Этот вопрос, как и многие другие, сопрягается с функционированием всего комплекса институтов градорегулирования — не только института градостроительного нормирования. Поэтому ответом на него является уже предъявленный ранее ответ на вопрос 2.4.2, к которому мы и переадресуем читателей. При этом полезно знать о связи данного вопроса 3.3.4 с рядом иных вопросов[4].

ВОПРОС (3.3.5) О НАЛИЧИИ ПРАВОВОЙ ВОЗМОЖНОСТИ И ОСОБЕННОСТЯХ РЕГЛАМЕНТИРОВАНИЯ ПОСРЕДСТВОМ ПРАВИЛ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ЗАСТРОЙКИ ПРЕДЕЛЬНЫХ РАЗМЕРОВ КВАРТАЛОВ ДЛЯ РАЗЛИЧНЫХ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ЗОН[5]

При обсуждении вопроса 3.3.3 утверждалось, что в рамках института градостроительного зонирования есть возможность устанавливать всё необходимое и достаточное в части регламентирующих показателей из области действия этого института. На это можно возразить, что важный вид показателей — предельные размеры кварталов — посредством этого института не устанавливается. Это возражение является ошибочным — или правильным лишь

[1] *С данной темой связаны ответы на вопросы 1.3.1, 1.5.4, а также 3.3.4, 3.3.5, 3.5.1.*
[2] *См. ответы на вопросы 3.1.1, 3.3.1, 3.4.1.*

[1] *См. перечень параметров, обозначенных буквой «н» в табл. 3П2 и 3П3, а также: Трутнев Э.К. Городская среда: воздействие правовых норм на повышение качества. М. : Институт экономики города, 2014.*
[2] *См.: Трутнев Э.К. Качество городской среды и право // Городской альманах. Вып. 5. М. : Институт экономики города, 2012.*
[3] *См. вопрос 3.3.4 о координации объёмов возводимой застройки с объёмами, возможностями её инфраструктурного обеспечения, вопрос 3.3.5 о регулировании предельных размеров кварталов применительно к различным ТЗ.*
[4] *См. ответы на вопросы 3.1.3, 3.3.2, 3.4.2, 3.5.1, 3.5.3.*
[5] *См. также ответы на вопросы 3.1.3, 3.3.3, 3.5.1.*

в малой части, поскольку формально градостроительные регламенты могут определять предельные размеры земельных участков, но не кварталов, однако в соответствующих случаях земельный участок может быть тождественным кварталу. Кроме того, согласно пункту 6 части 3 статьи 30 ГрК РФ посредством ПЗЗ могут регулироваться «иные вопросы землепользования и застройки», а это значит, что и вопросы установления предельных размеров кварталов.

Почему это важно? Потому что отсутствие какого-либо вида показателей в арсенале средств градостроительного нормирования прерывает преемственные связи в цепочке документов градостроительного проектирования, лишает их необходимой реализационной силы. Содержание этой связи в данном случае раскрыто при ответе на вопрос 3.1.3. Кроме того, указанным способом можно целенаправленно обеспечивать правовые условия для формирования такой планировочной структуры города, которая в наибольшей степени отвечает особенностям и направлениям его развития[1].

ВОПРОСЫ (3.4) ОБ ИНСТИТУТЕ НОРМАТИВОВ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ПРОЕКТИРОВАНИЯ

В данную группу включены:

- вопрос (3.4.1) о причинах возникновения, способах сохранения и преодоления модели «замещающего» нормирования посредством нормативов градостроительного проектирования;
- вопрос (3.4.2) о том, являются ли нормативы градостроительного проектирования обязательствами публичной власти перед населением по обеспечению достижения к соответствующим срокам значений этих нормативов;
- вопрос (3.4.3) о том, должны ли значения нормативов градостроительного проектирования дифференцироваться по территории города;
- вопрос (3.4.4) о том, каким органом публичной власти — представительным или исполнительным — должны утверждаться нормативы градостроительного проектирования;
- вопрос (3.4.5) о целесообразности и особенностях соотношения двух уровней нормативов градостроительного проектирования — регионального и местного, а также о федеральных НГП;
- вопрос (3.4.6) о том, является ли рациональным положение, согласно которому нормативы градостроительного проектирования могут приниматься не целиком, но частями — применительно к отдельным аспектам регулирования, например в отношении транспортной инфраструктуры;
- вопрос (3.4.7) об идеологии и принципах нормирования мест хранения автомобилей в городе;
- вопрос (3.4.8) проблемах планирования и регулирования посредством нормативов градостроительного проектирования инфраструктурного обеспечения застройки в связи с распространением апартаментов;
- вопрос (3.4.9) о связи процесса подготовки нормативов градостроительного проектирования с определением локально дифференцированной типологии объектов социального обслуживания, отвечающей особенностям конкретного города;
- вопрос (3.4.10) о целесообразности усовершенствования института нормативов градостроительного проектирования в части порядка их подготовки, утверждения и применения.

[1] *См. ответ на вопрос 4.2.4.*

ВОПРОС (3.4.1) О ПРИЧИНАХ ВОЗНИКНОВЕНИЯ, СПОСОБАХ СОХРАНЕНИЯ И ПРЕОДОЛЕНИЯ МОДЕЛИ «ЗАМЕЩАЮЩЕГО» НОРМИРОВАНИЯ ПОСРЕДСТВОМ НОРМАТИВОВ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ПРОЕКТИРОВАНИЯ[1]

Содержание и особенности указанной в названии вопроса модели, её противоречивость и неполнота уже были раскрыты при ответах на вопросы 3.1.1 и 3.3.1. Для ответа же на поставленный вопрос нам предстоит:

1) сопоставить альтернативные модели — «замещающую» модель и логико-правовую модель градостроительного нормирования;

2) уяснить причины возникновения и сохранения модели «замещающего» нормирования посредством НГП;

3) понять, как может разрешиться конфликт между двумя альтернативными моделями.

Сопоставление модели «замещающего» нормирования посредством НГП с логико-правовой моделью градостроительного нормирования

Назовём первую модель «моделью А»[2], вторую — «моделью Б»[3]. Сопоставление будем проводить с учётом:

- четырёх институтов (компонентов) градостроительного нормирования: а) НГП; б) градостроительные регламенты в составе ПЗЗ; в) технические регламенты безопасности; г) рамочные-балансовые показатели ГП;
- трёх признаков: а) наличие/отсутствие нормирования частей объектов; б) наличие/отсутствие показателей, дифференцированных по различным территориям; в) наличие/отсутствие связи между рамочными-балансовыми показателями ГП и градостроительными регламентами в составе ПЗЗ.

Результаты сопоставления моделей представлены в табл. ЗП5 и сводятся к следующим главным положениям:

1) модели А и Б диаметрально противоположны друг другу;

2) противоположность моделей А и Б состоит в том, что в отличие от модели А в модели Б:

- не применяется нормирование посредством градостроительных регламентов в составе ПЗЗ, несмотря на номинальное наличие ПЗЗ[4];
- нормирование посредством градостроительных регламентов заменено, вытеснено нормированием посредством НГП, но заменено неполно, с

[1] *См. ответы на вопросы 1.5.4, 1.5.1, а также 3.1.1, 3.3.1, 3.3.2, 3.4.6–3.4.8.*
[2] *В качестве «модели А» принята модель, определяемая табл. ЗП1–ЗП3.*
[3] *В качестве «модели Б» принята модель, определяемая Постановлением № 945-ПП, Постановлением № 49, Постановлением № 120-ПП.*
[4] *См. ответ на вопрос 1.5.4.*

образованием «пустот» — областей, фактически выведенных из нормирования, но требующих его[1];

3) в отличие от модели А модель Б представляет собой неполную систему нормирования, а значит, отвлечённую, не отражающую существующую и планируемую реальность, поскольку в модели Б:

- либо отсутствует, либо чрезмерно обобщённо-унифицированно, без картографической фиксации (то есть неадекватно) представлена территориальная дифференциация обеспеченности застройки инфраструктурой и её доступности для населения;
- вторжение НГП в «занятую» область регулирования посредством градостроительных регламентов не доводится и не может быть доведено до логического конца — отсутствует территориальная дифференциация показателей в отношении частей объектов, показателей, распределённых по территориальным зонам (поскольку невозможно ТЗ быть в составе института НГП)[2];

4) модель Б демонстрирует противоречия федеральным законам в части:

- недопустимости нормировать посредством НГП части объектов[3];
- небрежения по отношению к формальному, закреплённому соответствующими документами установлению связи между рамочными-балансовыми показателями ГП и градостроительными регламентами в составе ПЗЗ — отсутствие такой связи негативно влияет на формирование рациональной системы градостроительного нормирования[4].

Причины возникновения и сохранения модели «замещающего» нормирования посредством нормативов градостроительного проектирования

Модели Б предопределено было:

- возникнуть как неизбежное следствие состоявшегося 100 лет назад упразднения в России института частных правообладателей недвижимости, упразднения необходимости устанавливать формализованные права использования объектов недвижимости — их правовой режим, то, что ныне называется градостроительными регламентами в составе ПЗЗ;
- многие десятилетия существовать в виде единственной модели градостроительного нормирования вплоть до начавшегося почти 30 лет назад периода возобновления в России института частных правообладателей недвижимости;
- войти в противоречие с моделью А — неизбежным следствием возобновления указанного института, развёртывания преобразований, в том числе в области федерального законодательства;

[1] *То есть создаётся ситуация, когда замещающий институт не в состоянии выполнить замещение по причине своей непреодолимой ограниченности, при этом блокируются возможности для полного развёртывания замещаемого института, в данном случае градостроительного зонирования.*

[2] *См., например, ответ на вопрос 3.3.1, где говорится о неизбежной неполноте модели Б — об отсутствии в ней дифференциации показателей количества парковочных мест для разных видов использования недвижимости в зависимости от расположения объектов недвижимости в плане города.*

[3] *См. ответы на вопросы 3.1.1, 3.1.3.*

[4] *См. ответ на вопрос 2.3.6. Об отсутствии указанной связи свидетельствует её замещение квазиправовым документом — «комплексной схемой инженерного обеспечения», введённой несмотря на номинальное наличие ГП, который подобную схему должен в себе содержать в силу логических и технологических требований.*

- почти три десятилетия существовать параллельно с альтернативной моделью А так, чтобы субъекты власти, управляющие развитием города, в том числе посредством использования модели Б, обеспечивали бы условия для сохранения модели Б в практически неизменном виде, несмотря на противоречивость и нерациональность[1];
- войти в противоречие с федеральными законами и логикой рационального градостроительного нормирования.

О том, как может разрешиться конфликт между двумя альтернативными моделями

Противоречия между нормативными правовыми актами, утверждающими возможность существования модели Б, и федеральными законами существуют[2]. Это факт. Данная коллизия должна быть разрешена — указанные противоречия недопустимы и должны быть упразднены. Как?

Псевдоправовой способ: создать такие условия, чтобы противоречия замалчивались и/или распространялись уверения в том, что нет доказательств их наличия. Данный способ не гарантирует спокойствия, поскольку явное в логике рано или поздно обречено стать явным и в жизни. Но поскольку речь идёт о том, чтобы действительное положение дел было осознано как можно позже, псевдоправовой способ может оказаться вполне приемлемым для обеспечения той практики, в которой заинтересованы субъекты, создавшие указанные противоречия[3].

У правового способа две развилки.

Развилка первая: противоречия с федеральными законами и логикой упраздняются путём перехода от модели Б к модели А.

Развилка вторая: противоречия упраздняются путём их формального узаконения — путём принятия эксклюзивного федерального закона, приспособленного к случаю, который воспринят как исключительный, выходящий из общего ряда. В этом федеральном законе потребуется указать, что институт градостроительного зонирования на соответствующей территории не применяется. Потребуется также оценить соотношение выгод и потерь от упразднения универсального института градостроительного зонирования, а также заблаговременно выявить субъектов, приобретающих выгоды и потери от такого упразднения. Выбор в пользу эксклюзивного закона не сможет, однако, упразднить неизменные аргументы логики в отношении «отложенной» перспективы — того, что на самом деле существует рациональное градостроительное нормирование и обусловленная им рациональная, эффективно функционирующая система градорегулирования.

[1] *Способы обеспечения условий для существования и применения модели Б в неизменном виде состояли и состоят в следующем: 1) сохранение независимого от института градостроительного зонирования института «предварительного согласования мест размещения объектов строительства» вплоть до 1 марта 2015 года (когда состоялась модификация этого института); 2) период отсутствия зафиксированных в федеральном законе формально обязательных предельных сроков для принятия ПЗЗ — до 2005 года; 3) постоянное продление крайнего срока для принятия ПЗЗ с 1 января 2010 года до 1 июля 2017 года; 4) создание таких псевдоправовых условий, когда ничего не меняется и после наступления крайнего срока для принятия ПЗЗ (см.: Трутнев Э.К. Деструкция города строительством); 5) принятие ПЗЗ, которые противоречат федеральным законам — не являются институтом градостроительного зонирования (см. вопрос 1.5.4).*

[2] *См. предыдущую сноску.*

[3] *См. вопрос 1.5.5.*

ВОПРОС (3.4.2) О ТОМ, ЯВЛЯЮТСЯ ЛИ НОРМАТИВЫ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ПРОЕКТИРОВАНИЯ ОБЯЗАТЕЛЬСТВАМИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ ПЕРЕД НАСЕЛЕНИЕМ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ДОСТИЖЕНИЯ К СООТВЕТСТВУЮЩИМ СРОКАМ ЗНАЧЕНИЙ ЭТИХ НОРМАТИВОВ[1]

Устройство НГП определяется законами логики, которые вскрывают сущность таких нормативов, несмотря на имеющиеся умолчания, недоговорённости и ошибки законодательства. Если попытаться раскрыть эти законы логики, то обнаружатся следующие несубъективные положения.

1. НГП утверждает публичная власть — утверждает нечто, относящееся к инфраструктурным объектам, вопросы создания и обеспечения функционирования которых входят в круг её полномочий.

2. Сам по себе факт утверждения НГП публичной властью содержит некий «генетический код» (ряд понуждающих к исполнению позиций-следствий) и означает следующее:

а) публично предъявляется в виде соответствующих показателей разница между тем, что существует сейчас, и тем, что запланировано на будущее, которое обозначено соответствующими сроками;

б) указанное предъявление разницы состояний и сроков преодоления такой разницы означает не что иное, как обязательства публичной власти обеспечить создание соответствующих инфраструктурных объектов, чтобы поднять уровень обслуживания населения и обеспечения ресурсами застройки до обозначенных в НГП показателей-рубежей[2].

3. В самом факте утверждения НГП публичной властью содержатся в неразвёрнутом виде не только её обязательства, но также требования к технологии их выполнения и дополнительные характеристики НГП, а именно:

а) требование предъявить этапы, содержание и объёмы (в том числе в финансовом измерении) действий по уменьшению разницы, упразднению разницы между фактическим положением дел и запланированным состоянием согласно обязательствам власти;

б) требование не допускать действий, которые увеличивали бы указанную разницу и/или блокировали бы действия, определённые пунктом «а»[3];

в) «а» и «б» означают, что НГП не могут быть «выдуманы» — сформированы без моделирования, предъявления и выбора после сопоставительных оценок лучших решений, соотнесённых с локальными приоритетами и соответствующими периодами действий;

г) «а», «б» и «в» означают, что НГП не могут подготавливаться отвлечённо и автономно — вне зависимости от процесса подготовки и утверждения

[1] *См. ответы на вопросы 3.3.4, 3.4.10, 3.5.4.*

[2] *Непредъявление в НГП разницы между существующим и будущим состоянием города, а также сроков преодоления такой разницы превращает НГП в декларативный, необязательный для исполнения документ. Например, в пунктах 3.2.1–3.2.4 Постановления № 945-ПП указаны показатели плотности УДС на перспективу, однако отсутствуют аналогичные показатели существующего положения, соответственно не указана разница между запланированным и существующим состоянием, не предъявлены объёмы задач и обязательства относительно того, когда планируется эту разницу преодолеть. Отсутствие указанных положений автоматически превращает НГП в декларативный документ, за выполнение которого власть никакой ответственности не несёт. По этому поводу см. также ответ на вопрос 3.4.10.*

[3] *См. ответ на вопрос 3.5.3.*

генерального плана. Иными словами, адекватные реальности и ориентированные на воплощение в жизнь НГП не могут предшествовать подготовке генерального плана, а это значит, что они не могут заблаговременно (до утверждения генерального плана) утверждаться представительным органом местной власти, поскольку адекватные, в контексте генерального плана подготовленные НГП являются по своей сути реализационным документом, то есть документом, который должен приниматься и последовательно выполняться не представительным, но исполнительным органом власти.

Таким образом, «логическая судьба» НГП предопределена. Однако действующее законодательство не подчиняется этой логике, поэтому оно должно быть изменено во имя обеспечения эффективности управления развитием городов и территорий[1].

ВОПРОС (3.4.3) О ТОМ, ДОЛЖНЫ ЛИ ЗНАЧЕНИЯ НОРМАТИВОВ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ПРОЕКТИРОВАНИЯ ДИФФЕРЕНЦИРОВАТЬСЯ ПО ТЕРРИТОРИИ ГОРОДА[2]

Очевидно, что НГП должны содействовать улучшению условий проживания в части инфраструктурного обеспечения города. Для этого НГП должны соответствовать морфологии города. Что это значит?

Город не может не быть дифференцированным в пространстве, поскольку в нём не может не быть центра и, соответственно, периферии, а также промежуточных между центром и периферией территорий. Чем ближе к центру, тем выше плотность застройки и улично-дорожной сети, тем меньше размеры кварталов. Обычно плотность застройки возрастает вместе с плотностью населения и по мере уменьшения удалённости до объектов инфраструктурного обслуживания. Вышесказанным не исчерпываются закономерности морфологического устройства города, но и этого достаточно, чтобы утверждать: НГП должны быть дифференцированными — разными применительно к разным территориям города.

Как такую дифференциацию обеспечить? Очевидно, что не каким-то отвлечённым способом, но только посредством моделирования организации пространства города в процессе подготовки генерального плана[3]. Представленные нами аргументы, а также свидетельства практики относительно увязки показателей НГП с функциональными зонами генерального плана[4] ставят под сомнение правильность произведённых в 2014 году в ГрК РФ изменений, согласно которым НГП должны: 1) предшествовать подготовке ГП и направлять его разработку, а не быть ее результатом[5]; 2) подготавливаться в качестве отдельного документа, утверждаемого представительным, а не исполнительным органом власти, призванным обеспечивать реализа-

[1] *См. раздел 6 настоящей книги.*

[2] *См. ответы на вопросы 3.4.10, 3.5.3, 3.5.4.*

[3] *См.: Трутнев Э.К. Азбука градостроительного нормирования. М. : Институт экономики города, 2013; Генеральный план Перми, утверждённый решением Пермской городской Думы от 17 декабря 2010 года № 205.*

[4] *См., например, пункт 1.2.1 Нормативов градостроительного проектирования Санкт-Петербурга, утверждённых Постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 11 апреля 2017 года № 257.*

[5] *См. часть 5 статьи 29.4 новой главы 3.1 ГрК РФ, где говорится о том, что местные НГП подготавливаются с учётом разных обстоятельств и документов, кроме генеральных планов.*

цию ГП в части налаживания систем инфраструктурного обслуживания населения и обеспечения застройки[1].

ВОПРОС (3.4.4) О ТОМ, КАКИМ ОРГАНОМ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ — ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫМ ИЛИ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫМ — ДОЛЖНЫ УТВЕРЖДАТЬСЯ НОРМАТИВЫ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ПРОЕКТИРОВАНИЯ[2]

Обоснованный ответ на этот вопрос предопределён ответами на два вопроса.

Вопрос первый: должны ли НГП заблаговременно назначаться априори — без картографического моделирования, отвлечённым способом либо они должны быть результатом моделирования и выбора рациональных решений в процессе подготовки ДТП — решений, дифференцированных по разным, неодинаковым территориям города? Аргументы в пользу второго варианта ответа представлены в ответе на вопрос 3.4.3. Это означает, что наиболее адекватным решением является предъявление показателей, аналогичных показателям НГП, в самом генеральном плане, который утверждается представительным ОМС[3].

Вопрос второй: должны ли НГП иметь статус деклараций публичной власти о намерениях — деклараций, не влекущих ответственности за их неисполнение, либо, напротив, они должны быть обязательствами публичной власти, в отношении которых установлены сроки исполнения, показатели финансового обеспечения, ответственные за неисполнение? Аргументы в пользу второго варианта ответа представлены в ответе на вопрос 3.4.2.

По совокупности аргументов несубъективного характера получается, что наиболее адекватно такое положение дел, когда на основании генерального плана собственно НГП утверждаются не представительным, но исполнительным ОМС как документ, направленный на реализацию ранее принятых представительным органом власти решений. В этом отношении нормы ГрК РФ должны быть изменены.

ВОПРОС (3.4.5) О ЦЕЛЕСООБРАЗНОСТИ И ОСОБЕННОСТЯХ СООТНОШЕНИЯ ДВУХ УРОВНЕЙ НОРМАТИВОВ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ПРОЕКТИРОВАНИЯ — РЕГИОНАЛЬНОГО И МЕСТНОГО, А ТАКЖЕ О ФЕДЕРАЛЬНЫХ НГП[4]

В этом вопросе содержатся два вопроса.

Вопрос первый: насколько необходимо с «верхнего» регионального уровня унифицировать, то есть выравнивать (доводя до некоторого среднего уровня), значения показателей региональных НГП для различных поселений в пределах региона? Унификация для одних поселений (городов) будет означать «сверху назначенное» уменьшение значений показателей по отношению к желаемым значениям, для других поселений (городов) — увеличение «сверху назначенных» значений показателей по сравнению с

[1] *См. ответы на вопросы 3.4.10, 3.5.3.*
[2] *См. ответы на вопросы 3.4.2, 3.4.3, 3.4.10.*
[3] *Строго говоря, таких показателей и не может не быть в генеральном плане, поскольку их отсутствие создаёт фактическое отсутствие самого ГП, даже несмотря на его возможное номинальное наличие.*
[4] *См. ответ на вопрос 3.4.10.*

реальными возможностями достичь завышенных показателей в разумные сроки, опираясь на местные возможности. Фактически имеются два разных аспекта, которые не должны смешиваться: 1) оправданная дифференциация показателей местных НГП внутри региона, адекватно отражающая разнообразие локальных территорий; 2) оправданное стремление региональной власти ускорить процесс достижения отстающими поселениями некоторого усреднённого для региона уровня благополучного проживания населения.

Второй вопрос обнаружился «сам собой». Получается, что за утверждением необходимости региональных НГП фактически скрывается неартикулированная необходимость для регионов финансово помогать отстающим поселениям достигать приемлемого уровня обеспеченности инфраструктурой в приемлемые сроки. То есть речь должна идти не столько о региональных НГП, сколько о региональных программах содействия развитию отстающих поселений.

Аналогичное отношение возникает применительно к так называемым федеральным НГП. Здесь также два аспекта. Подобно региональным НГП, речь должна идти не о федеральных НГП, но о федеральных программах содействия развитию отстающих регионов. Необходимо планировать создание, например, высокоспециализированных медицинских центров с использованием средств федерального бюджета. Но такой вид планирования по своей природе является не «нормативным», а сугубо «ситуативным». Для этого не требуется создавать федеральные НГП, но требуется принимать и реализовывать соответствующие программы, основанные на результатах аналитических проработок.

ВОПРОС (3.4.6) О ТОМ, ЯВЛЯЕТСЯ ЛИ РАЦИОНАЛЬНЫМ ПОЛОЖЕНИЕ, СОГЛАСНО КОТОРОМУ НГП МОГУТ ПРИНИМАТЬСЯ НЕ ЦЕЛИКОМ, НО ЧАСТЯМИ — ПРИМЕНИТЕЛЬНО К ОТДЕЛЬНЫМ АСПЕКТАМ РЕГУЛИРОВАНИЯ, НАПРИМЕР В ОТНОШЕНИИ ТРАНСПОРТНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ[1]

Суть НГП заключается в том, что это показатели «парных связей» между объектами обслуживаемыми (явленными через территории, здания и население, постоянное и временное) и объектами обслуживающими — предоставляющими услуги социальной и транспортной инфраструктуры, ресурсы инженерно-технической инфраструктуры. Эти парные связи обобщённо можно назвать «жильё — социальная инфраструктура», «жильё — транспортная инфраструктура», «жильё — инженерно-техническая инфраструктура». То есть речь идёт главным образом о балансах между жильём и различными видами инфраструктуры. Очевидно, что с позиции управления устойчивым развитием города должна быть обеспечена относительная устойчивость указанных балансов. Условием такой устойчивости является прежде всего относительная стабильность ключевого показателя в составе парных балансов — показателя застройки. Как эту стабильность обеспечить? Только сделав так, чтобы она

[1] *См. ответы на вопросы 3.3.1, 3.3.2.*

была гарантирована в правовом отношении. А это возможно осуществить лишь одним способом — посредством представленных в составе ПЗЗ градостроительных регламентов, определяющих правовой режим использования земельных участков. Что должно происходить, если такие гарантии в ПЗЗ не предъявлены, притом что НГП утверждены «частично», например в части транспортной инфраструктуры?[1]

В силу логики должно происходить и действительно происходит следующее. Одна сторона баланса (в виде юридически значимых показателей в отношении застройки) отсутствует, а значит, и другая сторона не может быть предъявлена юридически надёжным способом. Например, полнота нормирования транспортной инфраструктуры предполагает, среди прочего, нормирование в отношении многоуровневых стоянок[2], но нормировать эти показатели невозможно при отсутствии юридически значимых показателей в отношении распределения объёмов застройки. Вот почему указанные показатели транспортной инфраструктуры должны отсутствовать и отсутствуют в «частичных» НГП. Их закономерное отсутствие указывает на отсутствие либо на ненадёжность уже внутренних балансов среди иных показателей самой транспортной инфраструктуры, фактически указывает на мнимость показателей, которые обречены быть разбалансированными по причине непредставленности основных компонентов нормирования.

В итоге складывается следующая объективная и универсальная — на все случаи распространяемая — ситуация:

- гипотетически «частичные» НГП могли бы применяться при обязательном наличии юридически значимых показателей в отношении застройки, которым «негде располагаться», кроме как в ПЗЗ в виде градостроительных регламентов[3];
- если имеются указанные юридически значимые показатели, то имеются и основания для того, чтобы выстраивать все взаимосогласованные балансы, касающиеся всех видов инфраструктуры, то есть теряет смысл первоначальное намерение утверждать «частичные» НГП;
- если же указанные юридически значимые показатели отсутствуют, то «частичные» НГП обречены быть лишёнными фундамента — обречены быть мнимыми либо даже деструктивными[4].

ВОПРОС (3.4.7) ОБ ИДЕОЛОГИИ И ПРИНЦИПАХ НОРМИРОВАНИЯ МЕСТ ХРАНЕНИЯ АВТОМОБИЛЕЙ В ГОРОДЕ[5]

Весьма распространённой является позиция, согласно которой нормирование МХА должно осуществляться «исходя из уровня насыщения легковыми

[1] Такая ситуация имеет место в Москве, где: 1) приняты ПЗЗ, которые противоречат федеральным законам в части неверной трактовки института градостроительного зонирования, не содержат градостроительных регламентов — правовых режимов будущего использования ЗУ в составе территориальных зон расположения МКД (см. ответ на вопрос 1.5.4); 2) приняты «частичные» НГП — Постановление № 945-ПП.

[2] См. показатель, обозначенный буквой «с» в табл. 3П2 и 3П3.

[3] Не следует забывать о связи между ПЗЗ и ГП, в котором должны содержаться указанные показатели, которые, однако, не могут быть юридически значимыми без их трансляции в ПЗЗ. Подробнее о соотношении ПЗЗ и ГП см. ответ на вопрос 3.2.

[4] См. об этом также ответы на вопросы 3.3.1 и 3.4.7.

[5] С этой темой связаны ответы на вопросы 3.1.3, 3.4.1, 3.4.6.

автомобилями»[1]. То есть как бы по умолчанию городу предписывается обязанность «принять в себя» неограниченно большое количество автомобилей. Фактически реализуется подход, логика которого не артикулирована, но состоит в следующем. Безоговорочный приоритет отдаётся как бы естественному процессу последовательного и безграничного нарастания количества автомобилей в городе. При этом игнорируется тот факт, что пространство города имеет пределы. Одновременно задействован ряд умолчаний:

- об отсутствии последствий для не выполняющей свои функции администрации города в случаях непредоставления необходимого количества МХА;
- о фактическом допущении возможности заполнять автомобилями не предназначенные для них места, например жилые дворы (такое допущение является неотвратимым следствием признания в НГП приоритета автомобилей над морфологией города при одновременном отсутствии ответственности за необеспечение необходимого количества МХА);
- о фактическом отсутствии политики управления — наличии псевдополитики, в основе которой расхождение между реальными предельными возможностями морфологии города и нереальным «беспредельным» наращиванием количества автомобилей.

В НГП по умолчанию отвергнут альтернативный подход, согласно которому:

1) приоритет должен отдаваться морфологии города — признанию его предельных пространственных возможностей, признанию приоритета качества городской среды, а все другие вопросы, включая вторичные вопросы относительно МХА, должны решаться с позиции обеспечения такого качества;

2) признание предельных пространственных возможностей города и приоритета качества городской среды является началом для выстраивания реальной политики регулирующего воздействия на процессы обеспечения владельцев автомобилей местами для их хранения.

При первом подходе происходит следующее. Проектируются и строятся объекты на многие десятки лет вперёд, но обеспеченность МХА принимается только на малую часть срока существования объектов (на 10–20 лет вперёд), по истечении которого обязательно возникнет ситуация недостачи МХА и невыполнения будущих нормативов, которые будут догонять, но никогда не догонят растущую обеспеченность автомобилями[2]. Противоречие может быть разрешено только одним способом. Исходя из морфологических особенностей качества городской среды должен быть установлен объективный предел количества МХА. Предоставить такое количество — обязанность органов муниципальной власти. Предоставление дополни-

[1] См., например, пункт 5.2.207 НГП, утверждённых Постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 27 декабря 2013 года № 1071 «Об утверждении республиканских нормативов градостроительного проектирования Республики Татарстан»: «В городских населенных пунктах должны быть предусмотрены территории для постоянного, временного хранения (парковки) и технического обслуживания легковых автомобилей всех категорий исходя из уровня насыщения легковыми автомобилями».

[2] В пункте 5.2.210 НГП, утверждённых Постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 27 декабря 2013 года № 1071 указано: «Требуемое количество машино-мест в местах организованного хранения автотранспортных средств следует определять из расчета на 1000 жителей: для хранения легковых автомобилей в частной собственности — 293 на расчетный срок до 2015 года и 396 на расчетный срок до 2025 года…».

тельного количества МХА сверх установленного объективного физического предела не должно рассматриваться как обязанность органов власти (в уже сложившейся застройке гипотетическое увеличение количества МХА вслед за ростом автомобилизации будет равнозначно деструкции самой застройки, что, очевидно, должно считаться недопустимым). В этом случае органы муниципальной власти обязаны выработать политику применения разнообразных мер по обеспечению условий хранения автомобилей и условий передвижения граждан в городе.

Вопросы обеспечения жилой застройки МХА требуют особого внимания в контексте подготовки документации по планировке территории. При этом важно учитывать ряд принципов, которые относятся не только к ДПТ, но и ко всей совокупности документов градостроительного проектирования и более того — к системе управления развитием города:

1) принцип приоритета требований морфологии городского пространства (оптимальной с позиции обеспечения приемлемого качества городской среды) над представлениями о мнимой необходимости в императивном порядке обеспечивать в пространстве города всю потребность в МХА по мере безграничного нарастания такой потребности;

2) принцип экономного (максимального) использования пространства (без ущерба для его морфологии — качества городской среды) для размещения МХА. При этом не может быть признано рациональным: а) такое решение кварталов МКД, которое не предусматривает размещения на первом подземном уровне МКД мест хранения автомобилей; б) такое размещение МХА, когда чрезмерно заполняются места, предназначенные для отдыха населения, например набережные;

3) принцип «компенсации», согласно которому после исчерпания возможностей применения второго принципа должны предлагаться технические решения для размещения МХА в виде создания многоуровневых стоянок;

4) принцип «административного регулирования спроса», когда при строгом соблюдении первого принципа и после исчерпания возможностей применения второго и третьего принципов должны быть задействованы соответствующие административные меры, создающие ситуацию, при которой содержание автомобиля становится обременительным — требует дополнительных финансовых затрат со стороны владельца;

5) принцип нового отношения к нормированию в части МХА, в соответствии с которым прогноз динамики автомобилизации не должен механически превращаться в показатели НГП, а сама морфология города должна определять пределы емкости для размещения МХА различных типов; следовательно, при подготовке ГП (предложений по внесению в него изменения) должны подготавливаться пространственно-экономические модели организации отдельных частей территории города с учётом предельных возможностей размещения всех видов МХА.

В результате такого моделирования должна предлагаться система взаимосвязанных показателей для градостроительных регламентов в составе

ПЗЗ (для квартальной застройки); для МХА в составе УДС; для МХА в виде многоуровневых стоянок[1].

ВОПРОС (3.4.8) О ПРОБЛЕМАХ ПЛАНИРОВАНИЯ И РЕГУЛИРОВАНИЯ ПОСРЕДСТВОМ НОРМАТИВОВ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ПРОЕКТИРОВАНИЯ ИНФРАСТРУКТУРНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАСТРОЙКИ В СВЯЗИ С РАСПРОСТРАНЕНИЕМ АПАРТАМЕНТОВ[2]

Нормирование посредством НГП связано с прогнозированием, которое возможно только при наличии знания о характере парных связей между тем, что обслуживается (застройка), и тем, что обслуживает (инфраструктура, в частности инфраструктура социальная). Если в качестве обслуживаемой застройки выступает то, что называется апартаментами, то такое знание ныне ещё не приобретено. Можно ли его сформировать? Если да, то как? Можно. Следующим образом.

Во-первых, надо отделить «апартаменты вида А» от «апартаментов вида Б».

«Апартаменты вида А» — это то, что существует ныне, а именно нежилые помещения, которые, будучи таковыми, в силу логики права не могут быть предназначены для постоянного проживания, но в которых не запрещено временное пребывание людей, притом что продолжительность такого пребывания не лимитируется. Они оборудованы всем необходимым для нелимитированного временного пребывания людей, размещаются в зданиях, которые формально не являются многоквартирными домами и могут располагаться «где угодно», в том числе вне территориальных зон жилого назначения и внутри СЗЗ.

«Апартаменты вида Б» — это то, чего ныне не существует и что могло бы быть создано как легализованные образования путём превращения в жилые помещения, предназначенные для постоянного проживания, размещаемые исключительно в многофункциональных зданиях (не являющихся МКД) вне территориальных зон жилого назначения и вне СЗЗ.

Во-вторых, надо выработать позицию по отношению к «апартаментам вида А»:

1) надо сохранить формально нежилой статус таких помещений, которые размещаются в зданиях, не являющихся МКД, и для которых не устанавливается запрет на временное (но нелимитируемое по продолжительности) пребывание людей;

2) надо установить запрет на размещение в СЗЗ «апартаментов вида А» через установление соответствующих градостроительных регламентов[3];

3) в силу нежилого статуса указанных помещений у публичной власти не возникает обязательств перед временно находящимися в таких помещениях людьми (не проживающими в них постоянно) в части обеспечения социальной инфраструктурой согласно НГП (детские сады, школы, поликлиники).

В-третьих, позиция по отношению к «апартаментам вида Б»:

1) в силу их легализации в качестве помещений для постоянного прожи-

[1] *См. ответ на вопрос 3.4.6 — случай, когда такая система показателей не предъявляется.*
[2] *Эта тема связана с ответами на вопросы 3.4.3, 3.4.10.*
[3] *См.: Трутнев Э.К Сбалансированность города: правовые аспекты // Городской альманах. Вып. 6. М. : Институт экономики города, 2014.*

вания должны быть признаны обязательства публичной власти по их обеспечению социальной инфраструктурой;

2) должны быть определены способы указанного обеспечения, в качестве которых могут быть использованы возможности «интегрального размещения» (включение социальных объектов, рассчитанных на потребности как жилых зон, так и территориальных зон расположения многофункциональных зданий); обособленного размещения социальных объектов внутри многофункциональных комплексов; дистанционного размещения социальных объектов по аналогии с функционированием интернатов.

Таким образом, поскольку неопределённость упраздняет нормирование, то степень неопределённости должна быть снижена посредством моделирования и мониторинга происходящих процессов для новой итерации — для уточнения первоначальных результатов моделирования. Поэтому нормирование не может быть свободным от моделирования. То есть подтверждается нерациональность «априорного нормирования», ныне заложенного в ГрК РФ[1].

ВОПРОС (3.4.9) О СВЯЗИ ПРОЦЕССА ПОДГОТОВКИ НОРМАТИВОВ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ПРОЕКТИРОВАНИЯ С ОПРЕДЕЛЕНИЕМ ЛОКАЛЬНО ДИФФЕРЕНЦИРОВАННОЙ ТИПОЛОГИИ ОБЪЕКТОВ СОЦИАЛЬНОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ, ОТВЕЧАЮЩЕЙ ОСОБЕННОСТЯМ КОНКРЕТНОГО ГОРОДА[2]

Что такое локально дифференцированная типология объектов обслуживания? Это то, что являет себя как объективная неизбежность при выстраивании непротиворечивой, то есть эффективной, системы градостроительного нормирования. Происходит это «явление» следующим образом.

Город «обречён» быть дифференцированным — разнообразным, в том числе в отношении плотности территориального распределения застройки, населения. При более высокой плотности застройки сокращаются дистанции до объектов обслуживания и наоборот. Если в отношении некоторой территории с соответствующей плотностью застройки зафиксировать некоторую дистанцию доступности, то «сразу» обнаружится тройственная замкнутая связь компонентов нормирования, а именно: 1) дистанция доступности определяет в её пределах объём потребности; 2) объём потребности определяет вместимость объекта обслуживания; 3) вместимость объекта обслуживания соотносится с дистанцией его доступности. Похвальное желание ради удобства жителей сократить дистанции доступности объектов обслуживания упирается в уменьшение объёма потребности и, соответственно, вместимости объектов, а малые объекты обслуживания требуют более значительных удельных затрат бюджета на их содержание, которые с определённого порога окажутся экономически неподъёмными. Тогда потребуется увеличить дистанцию доступности (вопреки первоначальному благому желанию) — сделать ситуацию менее благоприятной для жителей,

[1] *См. вопрос 3.4.3.*
[2] *С данной темой связаны ответы на вопросы 3.4.3, 3.4.10.*

но более приемлемой по экономическим соображениям. То есть по объективным обстоятельствам неотвратимо возникает задача выбора между оптимальностью морфологической и оптимальностью экономической, которые не тождественны друг другу. Эта задача не может решаться никаким иным способом, как только соответствующим моделированием, соотнесённым с параметрическими особенностями каждого конкретного города. В результате такого моделирования появляется представление о размерах соответствующих объектов социального обслуживания применительно к различным территориям города. Это и есть то, что называется локально дифференцированной типологией объектов обслуживания.

Таким образом, рационально организованный процесс подготовки НГП должен завершаться, среди прочего, формулированием заданий на выработку не абстрактно-универсальной, но конкретной, отвечающей специфике каждого города типологии объектов социального обслуживания.

ВОПРОС (3.4.10) О ЦЕЛЕСООБРАЗНОСТИ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ИНСТИТУТА НОРМАТИВОВ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ПРОЕКТИРОВАНИЯ В ЧАСТИ ПОРЯДКА ИХ ПОДГОТОВКИ, УТВЕРЖДЕНИЯ И ПРИМЕНЕНИЯ[1]

Предложения об усовершенствовании чего-либо должны опираться на знание объективного положения дел. Применительно к институту НГП доказанными являются следующие положения об ошибках и нерациональности законодательного обеспечения этого института:

- «априорное», отвлечённое от специфики территории нормирование влечёт за собой деструктивные последствия, претендует на отсутствующую возможность его осуществления до и помимо моделирования в рамках территориального планирования при подготовке ГП[2];
- отсутствует связь между НГП и ответственностью власти за их выполнение в соответствующие сроки[3];
- отсутствуют положения о необходимости дифференциации НГП согласно функциональному зонированию ГП[4];
- нерациональным является узаконение региональных НГП[5];
- нерациональным является положение о возможности утверждения «частичных» НГП[6];
- отсутствует положение о связи между НГП и стандартами благоустройства улиц, иных территорий общего пользования[7];
- отсутствует положение о связи между НГП и локально дифференцированной типологией объектов социального обслуживания, отвечающей особенностям каждого конкретного города[8].

Указанные ошибочные и нерациональные положения, а также отсутствие положений, которые должны быть, определяют необходимость зако-

[1] *См. ответы на вопросы 3.4.4, 3.5.2.*
[2] *См. ответ на вопрос 3.4.3.*
[3] *См. ответ на вопрос 3.4.2.*
[4] *См. ответ на вопрос 3.4.3.*
[5] *См. ответ на вопрос 3.4.5.*
[6] *См. ответ на вопрос 3.4.6.*
[7] *См. ответ на вопрос 3.1.3.*
[8] *См. ответ на вопрос 3.4.9.*

нодательного утверждения следующих основных позиций логико-правовой модели в отношении НГП:

1) общие показатели на перспективу в части инфраструктурного обеспечения застройки утверждаются в виде НГП, но не как самостоятельный документ, а как раздел в составе генерального плана и содержат:

- показатели обеспеченности и доступности (дифференцированные по территории) в отношении объектов инфраструктуры применительно к существующему положению и положению, планируемому на будущее;
- этапы преодоления разницы между планируемыми и существующими показателями, мероприятия и ресурсы, необходимые для достижения запланированных показателей-рубежей;

2) детализированные показатели в отношении определённых генеральным планом первого и последующих этапов достижения НГП утверждаются как отчёт о таком достижении — отчёт о последовательности преодоления разницы между запланированными в составе генерального плана показателями НГП и существующим положением.

Это означает, что принятие НГП отдельным документом должно быть упразднено и заменено их утверждением в составе генерального плана с последующим отслеживанием процесса достижения запланированных нормативов путём публичного предъявления периодически подготавливаемого комплексного плана реализации генерального плана.

ВОПРОСЫ (3.5) ОБ ИНСТИТУТЕ НОРМИРОВАНИЯ В ВИДЕ УСТАНОВЛЕНИЯ РАМОЧНЫХ-БАЛАНСОВЫХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ В ГЕНЕРАЛЬНЫХ ПЛАНАХ

В данную группу включены:

- вопрос (3.5.1) о содержании рамочных-балансовых показателей генеральных планов, необходимости и особенностях их перевода в градостроительные регламенты правил землепользования и застройки и нормативы градостроительного проектирования;
- вопрос (3.5.2) о причинах невозможности для нормативов градостроительного проектирования быть рациональными без их предварительного моделирования при подготовке генерального плана, а также о необходимости этапов в подготовке и применении нормативов, возникающей как следствие обязательств власти обеспечить их достижение к соответствующим временны́м рубежам;
- вопрос (3.5.3) об инструментах недопущения принятия деструктивных решений — инструментах соблюдения запланированной в генеральном плане последовательности освоения и преобразования локальных территорий.

ВОПРОС (3.5.1) О СОДЕРЖАНИИ РАМОЧНЫХ-БАЛАНСОВЫХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ ГЕНЕРАЛЬНЫХ ПЛАНОВ, НЕОБХОДИМОСТИ И ОСОБЕННОСТЯХ ИХ ПЕРЕВОДА В ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫЕ РЕГЛАМЕНТЫ ПРАВИЛ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ЗАСТРОЙКИ И В НОРМАТИВЫ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ПРОЕКТИРОВАНИЯ[1]

Градостроительное нормирование — это система в её исходном предназначении, поскольку в силу логики градостроительное нормирование не может быть монолитным, то есть должно быть структурным[2], представленным компонентами — относительно самостоятельными и одновременно взаимосвязанными институтами, а именно техническими регламентами безопасности, градостроительными регламентами, нормативами градостроительного проектирования, рамочно-балансовыми показателями генерального плана[3]. Если допускается разрыв взаимосвязей между указанными институтами, а также институтом архитектурно-строительного проектирования, то фактически упраздняется система нормирования, что негативно отражается на процессах и результатах проектирования и строительства. Нормирование становится бессмысленным[4]. Поэтому критически важно не допускать указанного разрыва — обеспечивать преемственную связь между компонентами градостроительного нормирования.

Как обеспечить связь, например, между рамочно-балансовыми показателями ГП, градостроительными регламентами ПЗЗ и НГП?

Первоначально следует уточнить, ***что должны представлять собой рамочно-балансовые показатели ГП.*** Ответ на этот вопрос фактически уже был дан при представлении в табл. 3П2 логико-правовой модели градостроительного нормирования — в этой таблице зафиксирован исчерпывающий перечень видов указанных показателей[5]. Важно подчеркнуть, что такого рода показатели, во-первых, невозможно выработать без использования параметрической модели города — без вариантного моделирования и выбора наилучших решений на основе соответствующих критериев-параметров; во-вторых, они определяют планируемое распределение масс застройки и населения по территории города[6].

Как следует обеспечивать перевод рамочно-балансовых показателей ГП в градостроительные регламенты ПЗЗ? Ответ на этот вопрос в развёрнутом виде представлен выше. Особенно важно обратить внимание на

[1] *См. ответы на вопросы 3.3.1–3.3.3, 3.4.10, 3.5.2.*
[2] *См. описание принципа немонолитности (структурности) в подразделе 3.1.*
[3] *См. табл. 3П1–3П3 логико-правовой модели градостроительного нормирования.*
[4] *См. ответ на вопрос 3.3.2 в той части, где говорится о разрыве между показателями ГП и градостроительными регламентами ПЗЗ. Имеются примеры иного рода, когда допускается разрыв между показателями, возникающий «экзотическим» образом: 1) в НГП включаются некие показатели о процентном соотношении различных видов застройки на территории (показатели, которые и формально, и по существу не подлежат включению в НГП); 2) в ПЗЗ эти показатели не включаются, поскольку должен быть, но не был произведён их перевод в показатели градостроительных регламентов; 3) поскольку в ПЗЗ отсутствуют эти показатели, то они и не представляются в градостроительных планах ЗУ и, соответственно, никак не воспроизводятся при подготовке проектной документации. То есть указанные показатели как бы «повисают» в воздухе — в лучшем случае не участвуют в процессе проектирования и строительства. Этот пример определён пунктом 5.7 Постановления № 49.*
[5] *Виды рамочно-балансовых показателей ГП обозначены в табл. 3П2 и 3П3 буквами от «ч» до «я».*
[6] *Часто такое распределение противоправно предписывается НГП. См., например, Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 27 декабря 2013 года № 1071 (в редакции от 9 августа 2016 года № 547) «Об утверждении республиканских нормативов градостроительного проектирования Республики Татарстан»). Относительно параметрической модели и её использования при территориальном планировании см., например, генеральный план города Перми, утверждённый решением Пермской городской Думы от 17 декабря 2010 года № 205 (в редакции на указанную дату), а также: Трутнев Э.К. Городская среда: воздействие правовых норм на повышение качества. М. : Институт экономики города, 2014.*

недопустимость того, чтобы эти показатели воспринимались как тождественные[1].

Как следует обеспечивать перевод рамочно-балансовых показателей генерального плана в НГП? Дело в том, что функциональное зонирование генерального плана имеет два проявления: 1) распределение масс застройки различных видов; 2) распределение зон обслуживания застройки, увязанных с сетью соответствующих объектов обслуживания. Последнее означает параметрическое определение парных связей между тем, что надлежит обслуживать, и тем, посредством чего надлежит предоставлять обслуживание. Это не что иное, как базис НГП. Поэтому специального перевода в данном случае не требуется: генеральный план в силу его предназначения и специфики фактически уже содержит в себе НГП[2].

ВОПРОС (3.5.2) О ПРИЧИНАХ ОТСУТСТВИЯ ДЛЯ НОРМАТИВОВ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ПРОЕКТИРОВАНИЯ ВОЗМОЖНОСТИ БЫТЬ РАЦИОНАЛЬНЫМИ БЕЗ ИХ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО МОДЕЛИРОВАНИЯ ПРИ ПОДГОТОВКЕ ГЕНЕРАЛЬНОГО ПЛАНА, А ТАКЖЕ О НЕОБХОДИМОСТИ ЭТАПОВ В ПОДГОТОВКЕ И ПРИМЕНЕНИИ НОРМАТИВОВ, ВОЗНИКАЮЩЕЙ КАК СЛЕДСТВИЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ ВЛАСТИ ОБЕСПЕЧИТЬ ИХ ДОСТИЖЕНИЕ К СООТВЕТСТВУЮЩИМ ВРЕМЕННЫ́М РУБЕЖАМ[3]

Этот вопрос состоит из двух частей. На первую (относительно необходимости предварительного моделирования НГП) был дан ответ применительно к вопросам 3.4.3, 3.4.4, 3.4.10. На вторую часть также был дан ответ в том смысле, что: 1) НГП не могут не иметь статуса обязательств публичной власти перед населением; 2) обязательства — это публичное предъявление разницы между тем, что есть сейчас и что планируется иметь в будущем; 3) преодоление такой разницы требует выполнения соответствующих мероприятий с использованием бюджетных средств соответствующего размера в соответствующие сроки, то есть требует выполнения функций не представительного, но исполнительного органа власти[4].

ВОПРОС (3.5.3) ОБ ИНСТРУМЕНТАХ НЕДОПУЩЕНИЯ ПРИНЯТИЯ ДЕСТРУКТИВНЫХ РЕШЕНИЙ — ИНСТРУМЕНТАХ СОБЛЮДЕНИЯ ЗАПЛАНИРОВАННОЙ В ГЕНЕРАЛЬНОМ ПЛАНЕ ПОСЛЕДОВАТЕЛЬНОСТИ ОСВОЕНИЯ И ПРЕОБРАЗОВАНИЯ ЛОКАЛЬНЫХ ТЕРРИТОРИЙ[5]

Неизбежность данного вопроса предопределена следующими обстоятельствами. Генеральный план не может не быть документом долгосрочного планирования — он должен подготавливаться на предстоящие 15, 20, 30 лет. В разные периоды указанного длительного срока не могут не существовать разнонаправленные приоритеты. Например, сначала город должен сосредоточить усилия и ресурсы на обустройстве, развитии уже застроенных территорий, а затем может переключиться на освоение дополнительных периферийных территорий. Если будет проигнорирована указанная последовательность (если на практике сначала будет освоение периферии, а затем возвращение на освоенные, застроенные территории), то не будет выполнено в должной мере ни первое, ни второе — фактически город будет деградировать, механистически наращивая объёмы строительства[1].

Как не допустить указанной деструкции? На то имеются соответствующие инструменты, в частности:

- фиксация в ГП этапов его реализации и недопущения их нарушения посредством принятия периодически возобновляемого комплексного плана реализации ГП[2];
- рационально выверенный перевод рамочных-балансовых показателей ГП в градостроительные регламенты ПЗЗ[3];
- использование института УРВ ИН, когда условием для освоения новых территорий становится наличие соответствующих правовых гарантий относительно строительства объектов инфраструктуры в соответствии с НГП, инкорпорированными в генеральный план[4].

3.3. Пояснения к разделу 3 в виде таблиц

ПЕРЕЧЕНЬ ТАБЛИЦ

Таблица 3П1. Логико-правовая модель градостроительного нормирования — основные положения (к подразделу 3.1.1).

Таблица 3П2. Детализация логико-правовой модели градостроительного нормирования в части построения исчерпывающего перечня видов показателей, предназначенных для различных институтов градостроительного нормирования (к подразделу 3.1.2).

Таблица 3П3. Детализация логико-правовой модели градостроительного нормирования в части демонстрации принципа непересечения и связности видов показателей, применяемых в рамках различных институтов градостроительного нормирования (к подразделу 3.1.2).

Таблица 3П4. Перечень обсуждаемых вопросов о градостроительном нормировании и связи между ними (к подразделу 3.2.1).

Таблица 3П5. Сопоставление модели «замещающего» нормирования посредством нормативов градостроительного проектирования — «модели А» с логико-правовой моделью градостроительного нормирования — «моделью Б» (к вопросам 3.3.1, 3.4.1).

Таблица 3П6. Виды и характеристики планируемых воздействий на территории, виды соотношений между существующим состоянием территорий и их состоянием согласно правилам землепользования и застройки и генеральному плану (к вопросам 1.4.1 и 3.3.2).

Таблица 3П7. Что такое «часть ГП, противоречащая ПЗЗ» и как эта «часть» предположительно могла бы возникнуть после принятия изменений в правила землепользования и застройки (к вопросу 3.3.2)

[1] *См. ответ на вопрос 3.3.2.*
[2] *См. ответ на вопрос 3.4.10.*
[3] *Эта тема связана с ответами на вопросы 3.4.3, 3.4.4, 3.4.10, 3.5.1.*
[4] *См. ответы на вопросы 3.4.2, 3.4.10, 3.5.1*
[5] *См. ответы на вопросы 3.3.2, 3.3.4, 3.4.2.*

[1] *См.: Трутнев Э.К. Сбалансированность города: правовые аспекты // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2015. № 9 (168); Трутнев Э.К. Деструкция города строительством.*
[2] *Есть основания считать деструктивными изменения ГрК РФ в указанной части (упразднение из ГП мероприятий по его реализации и проч.). См.: Трутнев Э.К. Комментарий к Градостроительному кодексу в части...*
[3] *См. ответ на вопрос 3.3.2.*
[4] *См. ответ на вопрос 3.3.4.*

Таблица ЗП1
Логико-правовая модель градостроительного нормирования — основные положения[1] (к подразделу 3.1.1)

А. Цели нормирования, виды нормирования, предопределённые целями, краткие пояснения относительно особенностей видов и показателей нормирования	**Б. Наименования институтов нормирования**	**В. Виды объектов нормирования[2]:** В1 — все виды объектов; В2 — объекты неинфраструктурные; В3 — объекты инфраструктурные; В4 — «пары объектов» (соотнесение территорий застройки, неинфраструктурных объектов с инфраструктурными — обслуживающими); В5 — объекты целиком; В6 — части объектов							**Г. Примеры[3]**	**Д. Правовой статус показателей нормирования:** Д1 — требования безопасности[4]; Д2 — требования в виде правового режима — градостроительных регламентов; Д3 — обязательства власти в отношении инфраструктуры			**Е. Документы для подготовки показателей нормирования:** Е1 — своды правил безопасности; Е2 — документы в отношении охраны памятников; Е3 — генеральные планы в части балансовых показателей; Е4 — ПЗЗ в части градостроительных регламентов с учётом Е3; Е5 — НГП с учётом Е3					**Ж. Субъекты, утверждающие показатели нормирования:** Ж1 — федеральные органы исполнительной власти; Ж2 — исполнительный орган региональной власти, местного самоуправления; Ж3 — представительные ОМС		
		В1		В2		В3		В4		Д1	Д2	Д3	Е1	Е2	Е3	Е4	Е5	Ж1	Ж2	Ж3
		В5	В6	В5	В6	В5	В6													
А1. ЦЕЛЬ: НОРМИРОВАНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ. Цель универсальная, предусмотренная во всех случаях в виде требований:	Б1. Институты безопасности Б.1.1. Институт технических регламентов безопасности (относится к видам нормирования А1.1, А1.2)[5] Б.1.2. Институт требований по ограничению использования окружающих объектов с позиции эстетической — охраны памятников[6] (относится к виду нормирования А1.3)[7]																			
А1.1 — нормирование безопасности объектов независимо от контекста окружения:																				
• требования к частям объектов																				
• требования к объектам целиком (в т.ч. со стороны их функциональной безопасности — минимальных размеров ЗУ)		П1		П1					П1[8]											
А1.2 — нормирование опасных объектов с учётом безопасности смежно расположенных объектов:																				
• требования к частям объектов																				
• требования к объектам целиком (в т.ч. со стороны их функциональной безопасности — минимальных размеров ЗУ)																				
• требования в виде минимальных отступов					П2		П2		П2[9]											
• требования в виде СЗЗ и иных подобных зон				П3	П3	П3	П3		П3[10]											

Продолжение таблицы 3П1

А. Цели нормирования, виды нормирования, предопределённые целями, краткие пояснения относительно особенностей видов и показателей нормирования	**Б. Наименования институтов нормирования**	**В. Виды объектов нормирования :** В1 — все виды объектов; В2 — объекты неинфраструктурные; В3 — объекты инфраструктурные; В4 — «пары объектов» (соотнесение территорий застройки, неинфраструктурных объектов с инфраструктурными — обслуживающими); В5 — объекты целиком; В6 — части объектов							**Г. Примеры**	**Д. Правовой статус показателей нормирования:** Д1 — требования безопасности ; Д2 — требования в виде правового режима — градостроительных регламентов; Д3 — обязательства власти в отношении инфраструктуры			**Е. Документы для подготовки показателей нормирования:** Е1 — своды правил безопасности; Е2 — документы в отношении охраны памятников; Е3 — генеральные планы в части балансовых показателей; Е4 — ПЗЗ в части градостроительных регламентов с учётом Е3; Е5 — НГП с учётом Е3					**Ж. Субъекты, утверждающие показатели нормирования:** Ж1 — федеральные органы исполнительной власти; Ж2 — исполнительный орган региональной власти, местного самоуправления; Ж3 — представительные ОМС		
		В1		В2		В3		В4		Д1	Д2	Д3	Е1	Е2	Е3	Е4	Е5	Ж1	Ж2	Ж3
		В5	В6	В5	В6	В5	В6													
А1.3 — нормирование безопасности объектов культурного наследия в части недопущения утраты их эстетических качеств в виде требований к смежно расположенным объектам																				
• требования к частям смежных объектов			П4		П4		П4		П4[11]											
• требования к смежным объектам целиком		П4		П4		П4														
А2. ЦЕЛЬ: НОРМИРОВАНИЕ РАЦИОНАЛЬНОСТИ на основе и в соответствии с требованиями безопасности																				
А2.1. Нормирование рациональности организации застройки как требований с учётом контекста окружения в виде градостроительных регламентов ПЗЗ (устанавливаются при соблюдении требований безопасности — А1)	Б.2. Институт градостроительных регламентов как основы правового режима использования ЗУ и иных объектов недвижимости[12]																			
А2.1.1 — зональные требования (действующие в пределах соответствующих территориальных зон) к частям объектов (например, отступы от границ ЗУ, количество МХА на нелинейных ЗУ и проч.)					П5		П5[13]		П5[14]											
А2.1.2 — зональные требования (действующие в пределах соответствующих территориальных зон) в отношении объектов целиком (например, минимальные и/или максимальные размеры ЗУ[15])				П6		П6[16]			П6[17]											

Продолжение таблицы З.П1

А. Цели нормирования, виды нормирования, предопределённые целями, краткие пояснения относительно особенностей видов и показателей нормирования	**Б. Наименования институтов нормирования**	**В. Виды объектов нормирования :** В1 — все виды объектов; В2 — объекты неинфраструктурные; В3 — объекты инфраструктурные; В4 — «пары объектов» (соотнесение территорий застройки, неинфраструктурных объектов с инфраструктурными — обслуживающими); В5 — объекты целиком; В6 — части объектов	**Г. Примеры**	**Д. Правовой статус показателей нормирования:** Д1 — требования безопасности ; Д2 — требования в виде правового режима — градостроительных регламентов; Д3 — обязательства власти в отношении инфраструктуры	**Е. Документы для подготовки показателей нормирования:** Е1 — своды правил безопасности; Е2 — документы в отношении охраны памятников; Е3 — генеральные планы в части балансовых показателей; Е4 — ПЗЗ в части градостроительных регламентов с учётом Е3; Е5 — НГП с учётом Е3	**Ж. Субъекты, утверждающие показатели нормирования:** Ж1 — федеральные органы исполнительной власти; Ж2 — исполнительный орган региональной власти, местного самоуправления; Ж3 — представительные ОМС
		В1 В5	В1 В6	В2 В5	В2 В6	В3 В5	В3 В6	В4		Д1	Д2	Д3	Е1	Е2	Е3	Е4	Е5	Ж1	Ж2	Ж3
А2.2. Нормирование рациональности инфраструктурного обеспечения застройки посредством НГП — определение обеспеченности неинфраструктурных объектов (территорий застройки) услугами, ресурсами со стороны объектов инфраструктуры — социальной, транспортной, инженерно-технической	Б.3. Институт НГП[19]																			
А2.2.1 — показатели, нетотальные в части отсутствия претензии «нормировать всё» (все виды обслуживания)								П7	П7[19]											
А2.2.2 — показатели удельные, соотносящие между собой «пары объектов» (объекты неинфраструктурные, совокупности таких объектов в виде территорий застройки с объектами инфраструктурными — обслуживающими)								П8	П8[20]											
А2.2.3 — показатели предельной (минимальной и/или максимальной) вместимости социальных объектов (например, школ), определяемой пределами их физической удалённости от населения и возможностями бюджета поддерживать их в эксплуатационном состоянии при сохранении приемлемого качества обслуживания								П9	П9[21]											
А2.2.4 — показатели удельные целевые для достижения в будущем (не требования[22]), включая показатели вида А2.2.2																				

Продолжение таблицы ЗП1

А. Цели нормирования, виды нормирования, предопределённые целями, краткие пояснения относительно особенностей видов и показателей нормирования	**Б. Наименования институтов нормирования**	**В. Виды объектов нормирования :** В1 — все виды объектов; В2 — объекты неинфраструктурные; В3 — объекты инфраструктурные; В4 — «пары объектов» (соотнесение территорий застройки, неинфраструктурных объектов с инфраструктурными — обслуживающими); В5 — объекты целиком; В6 — части объектов							**Г. Примеры**	**Д. Правовой статус показателей нормирования:** Д1 — требования безопасности ; Д2 — требования в виде правового режима — градостроительных регламентов; Д3 — обязательства власти в отношении инфраструктуры			**Е. Документы для подготовки показателей нормирования:** Е1 — своды правил безопасности; Е2 — документы в отношении охраны памятников; Е3 — генеральные планы в части балансовых показателей; Е4 — ПЗЗ в части градостроительных регламентов с учётом Е3; Е5 — НГП с учётом Е3					**Ж. Субъекты, утверждающие показатели нормирования:** Ж1 — федеральные органы исполнительной власти; Ж2 — исполнительный орган региональной власти, местного самоуправления; Ж3 — представительные ОМС		
		В1		В2		В3		В4		Д1	Д2	Д3	Е1	Е2	Е3	Е4	Е5	Ж1	Ж2	Ж3
		В5	В6	В5	В6	В5	В6													
А2.2.5 — показатели (стандарты) благоустройства применительно к ЗУ расположения объектов инфраструктуры, находящихся в публичной собственности (в том числе улицы, парки, набережные)						П10	П10		П10[23]											
А2.3. Нормирование балансовых показателей как рамочных условий для обеспечения рациональности видов А2.1 и А2.2 — для подготовки градостроительных регламентов в составе ПЗЗ и для подготовки НГП в части их территориальной дифференциации	Б.4. Институт рамочных балансовых показателей в составе положений ГП о функциональном зонировании[24]							П11	П11[25]											

[1] *Не все положения данной таблицы соответствуют формальным положениям ныне действующего законодательства, поскольку оно не всегда соответствует рациональным положениям логико-правовой модели градостроительного нормирования. Не включены в данную таблицу предложения по преобразованию института НГП. См. ответ на вопрос 3.4.10.*

[2] *Обозначения П1, П2, … П12 указывают на примеры видов показателей, представленные в колонке Г.*

[3] *Примеры видов показателей, которые применяются ныне в рамках различных институтов градостроительного нормирования и должны следовать правовой логике функционирования этих институтов. Примеры даются в соответствии с логикой модели — логикой, которя не всегда согласуется с действующим законодательством и нынешней практикой.*

[4] *Включая требования эстетической безопасности объектов культурного наследия.*

[5] *Определяется законодательством о техническом регулировании. Требования безопасности в виде соответствующих показателей устанавливаются либо техническими регламентами, принимаемыми также в виде федеральных законов; либо сводами правил — СП, принимаемыми на основе технических регламентов; либо и техническими регламентами, и СП.*

[6] *Данное здесь наименование института не является формальным (не следует буквально определениям законодательства), но отражает его сущность.*

[7] *Определяется законодательством об охране объектов культурного наследия (памятников).*

[8] *Минимальные размеры нелинейных ЗУ применительно к различным видам объектов, включая минимальные размеры ЗУ МКД, определяемые как минимальное количество кв. метров площади ЗУ, которое должно приходиться на 1 кв. м суммарной общей площади МКД. Ныне этот вид показателей ошибочно не причисляется к требованиям безопасности, ошибочно включается в состав НГП. Более подробно об этом см. ответы на вопросы 3.2.2 и 3.2.3.*

[9] *Очевидно, что минимальные отступы объектов (частей объектов) друг от друга определяются требованиями безопасности. Однако вопреки этой очевидности распространены случаи,*

когда этот вид показателей представляется в НГП как их составная часть без указания на первоисточник — на технические регламенты безопасности.

[10] *Данный пример указывает на проблему отсутствия сводных требований безопасности, подлежащих соблюдению при осуществлении всех видов градостроительного проектирования. См. ответ на вопрос 3.2.4.*

[11] *В законодательстве об охране объектов культурного наследия отсутствует чёткая логика в отношении установления требований, адресуемых смежным объектам, которые не являются памятниками.*

[12] *Определён Земельным и Градостроительным кодексами РФ. Устанавливаются в ПЗЗ. В градостроительных регламентах отображаются утверждённые в других документах ограничения (например, в виде СЗЗ, зон охраны объектов).*

[13] *Кроме линейных объектов транспортной и инженерно-технической инфраструктуры.*

[14] *Имеются случаи, когда происходит замещение, а именно количество МХА на нелинейных ЗУ (в частности, на ЗУ МКД) определяется не градостроительными регламентами, а показателями в составе НГП. См. ответ на вопрос 3.4.1.*

[15] *Содержащиеся в ПЗЗ градостроительные регламенты в части минимальных размеров ЗУ не могут быть меньше минимальных размеров ЗУ, определённых требованиями безопасности в соответствующих СП. То есть в указанном случае значение данного параметра в ПЗЗ может быть равным либо больше того значения, которое установлено в соответствующем СП.*

[16] *Кроме линейных объектов транспортной и инженерно-технической инфраструктуры.*

[17] *Имеются примеры «саморазвёртывающейся» последовательности ошибок и замещений: 1) определяемые требованиями безопасности минимальные размеры ЗУ не устанавливаются (пример в отношении ЗУ МКД); 2) размеры ЗУ (но не как минимальные требования безопасности) устанавливаются в НГП, что формально противоречит законодательству и неверно по существу; 3) минимальные и/или максимальные размеры ЗУ не устанавливаются в ПЗЗ, что деструктивно сказывается на застройке — ведёт к её хаотизации. См. ответы на вопросы 3.3.1, 3.3.3.*

[18] *Определён ГрК РФ. Нормативы градостроительного проектирования утверждаются как самостоятельные нормативные правовые акты по соответствующим процедурам органами региональной и/или местной власти.*

[19] *Встречается ошибка, которая состоит в том, что в НГП нормируется не только то, что может быть отнесено к области бюджетных полномочий публичной власти, но и всё иное, например распределение видов магазинов — продовольственных, непродовольственных и проч. См. ответ на вопрос 3.4.1.*

[20] *Например, показатели количества мест в детских садах, общеобразовательных школах, приходящихся на 1000 человек постоянно проживающего населения.*

[21] *По этому вопросу имеется положительный пример НГП Перми, см. Постановление Администрации города Перми от 26 декабря 2012 года № 104-П «Об утверждении Местных нормативов градостроительного проектирования в городе Перми».*

[22] *Эти показатели могут стать требованиями, адресованными частным застройщикам при наличии у них соответствующих обязательств согласно договорам, заключённым с представителями публичной власти.*

[23] *Логичным является расширение набора показателей НГП посредством показателей благоустройства применительно к указанным объектам — стандартов благоустройства, которые таким образом приобретают чёткий правовой статус (ныне отсутствующий). См. ответ на вопрос 3.1.3.*

[24] *Данное здесь наименование института не является формальным (не следует буквально определениям законодательства), но отражает его фактическое наличие и сущность. Институт определён ГрК РФ (косвенно — через институт функционального зонирования).*

[25] *Во-первых, наличие балансовых показателей в составе положений ГП о функциональном зонировании (показателей баланса между объёмами планируемой застройки и соответствующими этим объёмам возможностями инфраструктуры) является законодательным фактом (см. часть 4 статьи 23 ГрК РФ) и требованием рациональной практики. Во-вторых, технологически невозможно устанавливать градостроительные регламенты ПЗЗ и НГП без предваряющего рамочного нормирования, осуществляемого в ГП. Если же такое предваряющее рамочное нормирование отсутствует или если оно не предъявлено публично в статусе соответствующих обязательств публичной власти, то и ПЗЗ и НГП обречены быть декларациями, но не инструментами градорегулирования. См. ответ на вопрос 3.5.1.*

Примечание. *Затенённые ячейки — указание на наличие соответствующего признака; ячейки, обозначенные жирным контуром, — указание на то, что соответствующие градостроительные регламенты устанавливаются при соблюдении требований безопасности.*

Таблица ЗП2
Детализация логико-правовой модели градостроительного нормирования в части построения исчерпывающего перечня видов показателей[1], предназначенных для различных институтов градостроительного нормирования (к подразделу 3.1.2)

Институты градостроительного нормирования[2]	**Виды показателей:** I — показатели-требования в виде требований технических регламентов безопасности, требований охраны объектов культурного наследия, требований правового режима использования ЗУ; II — показатели в виде обязательств власти относительно инфраструктурной обеспеченности застройки; III — показатели рамочные-балансовые для их последующего перевода из генерального плана в показатели ПЗЗ и НГП	**Для соответствующих случаев указания на номера вопросов, ответы на которые даются в разделе 3.2**
(Б.1.1) Институт технических регламентов безопасности	I — показатели-требования в виде требований технических регламентов безопасности, требований охраны объектов культурного наследия, требований правового режима использования ЗУ. Адресуются как частям объектов, так и объектам целиком, включая их ЗУ	Вопрос 3.1.1
	I.1 — показатели-требования технических регламентов безопасности (представляются также в СП)	
	I.1.1 (а) — показатели-требования относительно разрывов безопасности между объектами, в том числе в виде СЗЗ	Вопрос 3.2.4
	I.1.2 (б) — показатели-требования размерности (в метрах) элементов объектов транспортной инфраструктуры (например, полос движения), уклонов (в процентах), радиусов поворотов в зависимости от классов объектов	Вопрос 3.1.3
	I.1.3 (в) — показатели-требования, определяемые безопасностью, в отношении минимальных размеров ЗУ для различных видов объектов: га, кв. м, количество кв. метров площади ЗУ, приходящейся на 1 кв. м площади объекта либо на одно место для посетителей объекта	Вопросы 3.2.2, 3.2.3, 3.3.1
	I.1.4 (г) — показатели-требования, определяемые безопасностью, относительно минимального количества кв. метров площади пола здания, приходящейся на одного посетителя	Вопрос 3.2.2
(Б.1.2) Институт требований по ограничению использования окружающих объектов с позиции эстетической — охраны памятников	I.2 — показатели-требования как ограничения, налагаемые на объекты-непамятники, расположенные в зонах охраны памятников	В данном тексте вопросы регулирования непамятников с позиции обеспечения эстетической безопасности памятников не рассматриваются[3]
	I.2.1 (д) — показатели-требования, адресуемые объектам-непамятникам относительно их максимальной высоты, измеряемой количеством метров, количеством этажей	
	I.2.2 (е) — показатели-требования, адресуемые объектам-непамятникам относительно их внешнего вида	
	I.2.3 (ё) — показатели-требования иные, адресуемые объектам-непамятникам	
(Б.2) Институт градостроительных регламентов как основы правового режима использования ЗУ и иных объектов недвижимости	I.3 — показатели-требования как правовой режим использования ЗУ, представленный градостроительными регламентами в составе ПЗЗ, — предельные размеры ЗУ, предельные параметры разрешённого строительства, реконструкции	Вопросы 3.2.2, 3.3.3

Продолжение таблицы ЗП2

Институты градостроительного нормирования	**Виды показателей:** I — показатели-требования в виде требований технических регламентов безопасности, требований охраны объектов культурного наследия, требований правового режима использования ЗУ; II — показатели в виде обязательств власти относительно инфраструктурной обеспеченности застройки; III — показатели рамочные-балансовые для их последующего перевода из генерального плана в показатели ПЗЗ и НГП	**Для соответствующих случаев указания на номера вопросов, ответы на которые даются в разделе 3.2**
	I.3.1 (ж) — предельные (минимальные и/или максимальные) размеры ЗУ: в кв. метрах площадь, в метрах длина границ ЗУ — фронтальной, боковой	Вопрос 3.3.3
	I.3.2 — предельные параметры разрешённого строительства, реконструкции на ЗУ соответствующих ТЗ	
	I.3.2.1 (з) — предельный процент застройки ЗУ (в процентах доля суммарной площади проекций на плоскость всех построек на ЗУ к его площади)	
	I.3.2.2 (и) — предельная высота (минимальная и/или максимальная) объектов (в метрах и/или в количестве этажей)	
	I.3.2.3 (й) — предельное значение (минимальное и/или максимальное) коэффициента застройки ЗУ в пределах соответствующих ТЗ: отношение суммарной площади пола всех этажей (площадь в контурах внешних стен) всех объектов на ЗУ к его площади	
	I.3.2.4 (к) — минимальные отступы построек от границ ЗУ	Вопрос 3.3.3
	I.3.2.5 (л1) — предельное количество (минимальное и/или максимальное) м/м на ЗУ соответствующих ТЗ применительно к соответствующим видам объектов. Могут определяться как процент от площади ЗУ (с переводом в количество м/м); количество м/м, приходящихся на определённое количество кв. метров здания, квартир (в случаях с МКД), работающих в здании определённого вида	Вопросы 3.3.3, 3.4.1, 3.4.7
	I.3.2.5 (л2) — предельные значения поэтажного распределения площадей различного назначения в многофункциональных зданиях	Вопрос 3.4.8
	I.3.2.6 (м) — минимальный процент площади ЗУ соответствующих ТЗ, подлежащих озеленению	
	I.3.2.7 (н) — предельные параметры, регламентирующие внешний вид зданий: установление либо неустановление запретов на устройство некоторых видов оборудования на фасадах зданий, обращённых на территории общего пользования; размеры и пропорции элементов фасадов (оконных и дверных проёмов); параметры, регламентирующие цветовое оформление фасадов и применяемые материалы, скаты кровель и проч.	Вопрос 3.3.3
	I.3.3 (о) — предельные размеры (минимальные и/или максимальные) кварталов для различных ТЗ (площадь в гектарах, длина, ширина в метрах)	Вопрос 3.3.5
(Б.3) Институт НГП	II — показатели в виде обязательств власти относительно инфраструктурного обеспечения застройки. Адресуются территориям застройки, совокупностям объектов и инфраструктурным объектам целиком, но не частям объектов	Вопросы 3.3.1, 3.4.1, 3.4.2

Продолжение таблицы ЗП2

Институты градостроительного нормирования	**Виды показателей:** I — показатели-требования в виде требований технических регламентов безопасности, требований охраны объектов культурного наследия, требований правового режима использования ЗУ; II — показатели в виде обязательств власти относительно инфраструктурной обеспеченности застройки; III — показатели рамочные-балансовые для их последующего перевода из генерального плана в показатели ПЗЗ и НГП	**Для соответствующих случаев указания на номера вопросов, ответы на которые даются в разделе 3.2**
	II.1 — показатели потребности застройки в инфраструктурном обеспечении — показатели, территориально дифференцированные	Вопросы 3.4.3, 3.5.1
	II.1.1 (п) — показатели на первый этап планируемого будущего в части потребности населения в услугах объектов социальной инфраструктуры: количество мест в соответствующих объектах (детских садах, школах, иных объектах) на 1000 человек постоянно проживающего населения	Вопрос 3.4.8
	II.1.2 (р) — показатели на первый этап планируемого будущего в части потребности населения в ресурсах различных видов инженерно-технической инфраструктуры: удельное количество ресурса на единицу площади определённого вида ТЗ на единицу времени, иные показатели	
	II.1.3 (с) — показатели на первый этап планируемого будущего в части потребности населения в услугах общественного транспорта: показатели провозной способности различных видов систем транспортного обслуживания; потребности в МХА на различных территориях и различными способами — на улично-дорожной сети, на специально оборудованных стоянках (определяются с учётом градостроительных регламентов ПЗЗ в отношении количества м/м на ЗУ)	Вопросы 3.4.1, 3.4.7
	II.2 (т) — показатели на первый этап планируемого будущего в части доступности объектов социальной и транспортной инфраструктуры — показатели, территориально дифференцированные: максимальная удалённость в метрах соответствующих объектов от мест проживания, максимальное время передвижения на общественном транспорте до объектов обслуживания	
	II.3 (у) — показатели на первый этап планируемого будущего в части вместимости объектов обслуживания (минимальные и/или максимальные значения), определяемые исходя из величины зон обслуживания; рационального расходования бюджетных средств (как на строительство, так и на длительный период эксплуатации объектов); доступности; минимальных размеров ЗУ для соответствующих объектов, минимальной площади пола объектов на одного посетителя — минимальных показателей, определяемых требованиями безопасности (функциональной, санитарно-гигиенической)	Вопрос 3.4.9
	II.4 (ф) — показатели параметрической классификации конкретных улиц в порядке детализации решений ГП	Вопрос 3.1.3
	II.5 (х) — показатели благоустройства улиц и озеленённых территорий общего пользования	Вопрос 3.1.3

Продолжение таблицы ЗП2

Институты градостроительного нормирования	**Виды показателей:** I — показатели-требования в виде требований технических регламентов безопасности, требований охраны объектов культурного наследия, требований правового режима использования ЗУ; II — показатели в виде обязательств власти относительно инфраструктурной обеспеченности застройки; III — показатели рамочные-балансовые для их последующего перевода из генерального плана в показатели ПЗЗ и НГП	**Для соответствующих случаев указания на номера вопросов, ответы на которые даются в разделе 3.2**
	II.6 (ц) — показатели обязательств власти, фиксирующие разрыв между показателями планируемой на первый этап «ближнего» будущего потребности и доступности и показателями существующего положения, а также показатели потребности в бюджетных и небюджетных средствах для преодоления этого разрыва по истечении определённого времени	Вопросы 3.3.2, 3.5.1
(Б.4) Институт рамочных балансовых показателей в составе положений ГП о функциональном зонировании	III — рамочные-балансовые показатели для их последующего перевода из ГП в градостроительные регламенты ПЗЗ и НГП. Эти показатели: 1) адресуются территориям застройки, совокупностям объектов и инфраструктурным объектам целиком, но не частям объектов (в этом отношении имеется аналогия с НГП); 2) являются рамочными в том смысле, что подготавливают необходимые документальные основания (в виде утверждённых решений) для развертывания и детализации в ПЗЗ и НГП соответствующих положений, возможность появления которых отсутствует при отсутствии указанных рамочных-балансовых показателей в ГП; 3) являются балансовыми в том смысле, что предъявляют прямо либо косвенно балансовые соотношения между объёмами планируемой застройки (распределённой по территории) и отвечающими этим объёмам планируемыми возможностями (мощность, вместимость, пропускная способность) инфраструктуры всех видов	Вопрос 3.3.2
	III.1 (ч) — рамочные показатели плотности использования функциональных зон: количество кв. метров застройки на 1 га территории; количество постоянно проживающих граждан на 1 га территории	Вопрос 3.4.8
	III.2 (ш) — рамочные показатели плотности улично-дорожной сети: протяжённость УДС различных видов на 1 га территории различных видов функциональных зон; процент площади УДС различных видов на 1 га территории различных видов функциональных зон. Показатели плотности УДС могут также определяться предельными размерами кварталов применительно к различным функциональным зонам	Вопрос 3.3.5
	III.3 — рамочные показатели потребностей, определяемые ГП	Вопрос 3.5.2
	III.3.1 (щ) — рамочные показатели определяемой на будущее потребности населения в услугах объектов социальной инфраструктуры: количество мест в соответствующих объектах (детские сады, школы, иные объекты) на 1000 человек постоянно проживающего населения	Вопрос 3.4.8
	III.3.2 (ъ) — показатели определяемой на будущее потребности населения в ресурсах различных видов инженерно-технической инфраструктуры: удельное количество ресурса на единицу площади определённого вида ТЗ на единицу времени, иные показатели	

Окончание таблицы ЗП2

Институты градостроительного нормирования	**Виды показателей:** I — показатели-требования в виде требований технических регламентов безопасности, требований охраны объектов культурного наследия, требований правового режима использования ЗУ; II — показатели в виде обязательств власти относительно инфраструктурной обеспеченности застройки; III — показатели рамочные-балансовые для их последующего перевода из генерального плана в показатели ПЗЗ и НГП	**Для соответствующих случаев указания на номера вопросов, ответы на которые даются в разделе 3.2**
	III.3.3 (ы) — показатели определяемой на будущее потребности населения в услугах общественного транспорта: показатели провозной способности различных видов систем транспортного обслуживания; потребность в местах паркирования автомобилей на различных территориях и различными способами (на УДС, на специально оборудованных стоянках), а также рамочные показатели (для перевода в градостроительные регламенты ПЗЗ) потребности в местах паркирования на ЗУ в пределах кварталов для различных функциональных зон	Вопросы 3.1.1, 3.3.1, 3.4.1, 3.4.7
	III.4 (ь) — рамочные показатели определяемой на будущее доступности объектов социальной и транспортной инфраструктуры, территориально дифференцированные: максимальная удалённость в метрах соответствующих объектов от мест проживания, максимальное время передвижения на общественном транспорте до объектов обслуживания	Вопрос 3.5.2
	III.5 (э) — рамочные показатели определяемой на будущее вместимости объектов обслуживания (минимальные и/или максимальные значения), определяемые исходя из величины зон обслуживания; рационального расходования бюджетных средств (как на строительство, так и на длительный период эксплуатации объектов); доступности; минимальных размеров ЗУ для соответствующих объектов, минимальной площади пола объектов на одного посетителя — минимальных показателей, определяемых требованиями безопасности (функциональной, санитарно-гигиенической)	Вопрос 3.4.9
	III.6 (ю) — рамочные показатели классификации видов улиц	Вопрос 3.1.3
	III.7 (я) — рамочные показатели обязательств власти, фиксирующие разрыв между показателями планируемой на относительно «отдалённое» будущее потребности и доступности и показателями существующего положения, а также обобщённые показатели потребности в бюджетных и небюджетных средствах для преодоления этого разрыва по укрупнённым этапам	Вопросы 3.5.2, 3.5.3

[1] *В рамках предъявленных видов показателей может быть предпринята более глубокая дифференциация отдельных видов на подвиды, которая, однако, не даст нам дополнительного, не предусмотренного данной моделью содержания.*

[2] *Буквенно-цифровые обозначения институтов соответствуют обозначениям табл. ЗП1.*

[3] *См. об этом, например, вопрос (24) в кн.: Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. Комментарий...*

Таблица ЗП3
Детализация логико-правовой модели градостроительного нормирования в части демонстрации принципа непересечения и связности видов показателей, применяемых в рамках различных институтов градостроительного нормирования (к подразделу 3.1.2)

| **Институты градостроительного нормирования**[1] | **Виды показателей:**[2]
I — показатели-требования в виде требований технических регламентов безопасности, требований охраны объектов культурного наследия, требований правового режима использования ЗУ;
II — показатели в виде обязательств власти относительно инфраструктурной обеспеченности застройки, предъявленные НГП;
III — показатели балансовые-рамочные для их последующего перевода из ГП в показатели ПЗЗ и НГП | | |

Окончание таблицы ЗП3

Институты градостроительного нормирования	**Виды показателей:** I — показатели-требования в виде требований технических регламентов безопасности, требований охраны объектов культурного наследия, требований правового режима использования ЗУ; II — показатели в виде обязательств власти относительно инфраструктурной обеспеченности застройки, предъявленные НГП; III — показатели балансовые-рамочные для их последующего перевода из ГП в показатели ПЗЗ и НГП
(Б.1.1) Институт технических регламентов безопасности	**I — показатели-требования безопасности, охраны памятников, требования правового режима использования ЗУ** I.1 — технические регламенты безопасности I.2 — показатели-ограничения I.3 — показатели-требования как правовой режим — градостроительные регламенты в составе ПЗЗ I.3.2 — предельные параметры **II — показатели — обязательства власти по инфраструктуре — НГП** II.1 — потребность **III — рамочные-балансовые показатели ГП** III.3 — определения ГП потребности
	а б в г д е ё ж з и й к л м н о п р с т у ф х ц ч ш щ ъ ы ь э ю я
(Б.3) Институт НГП	
(Б.4) Институт рамочных балансовых показателей в составе положений ГП о функциональном зонировании	

[1] *Буквенно-цифровые обозначения институтов соответствуют обозначениям табл. ЗП1 и ЗП2.*
[2] *Развёрнутые наименования показателей, в том числе обозначенных буквами, представлены в табл. ЗП2.*

Примечание. *Затонированные ячейки — указание на «принадлежность» показателей соответствующим институтам градостроительного нормирования.*

Таблица ЗП4
Перечень обсуждаемых вопросов о градостроительном нормировании и связи между ними (к подразделу 3.2.1)

Вопросы, ответы на которые даются в разделе 3	**Номера вопросов, связанных с исходными (обозначенными в первом столбце) и распределённых по пяти группам**				
	1	2	3	4	5
Вопросы (3.1) об упорядочении взаимосвязей между показателями различных институтов градостроительного нормирования ради формирования непротиворечивой, эффективно работающей системы такого нормирования					
Вопрос (3.1.1) о том, в рамках каких институтов и по каким правовым основаниям показатели нормирования должны адресоваться одновременно и частям объектов, и объектам целиком, а в каких только объектам целиком, почему этот вопрос важен, каковы последствия его неправильного решения			3.3.1	3.4.1, 3.4.7, 3.4.8	
Вопрос (3.1.2) о непересечении и связности показателей, определяемых техническими регламентами безопасности и градостроительными регламентами		3.2.2			
Вопрос (3.1.3) о цепочках параметрических связей между различными документами градостроительного проектирования на примере регулирования и благоустройства улично-дорожной сети, определения правового статуса стандартов такого благоустройства	3.1.4				
Вопрос (3.1.4) о мнимой автономности стандартов и их встроенности в систему градостроительного нормирования	3.1.3				
Вопросы (3.2) об институте технических регламентов безопасности применительно к градостроительному нормированию					
Вопрос (3.2.1) о том, почему в документах, принятых согласно законодательству о техническом регулировании безопасности (например, в сводах правил), не должно быть «смеси» из разнородных по правовому статусу положений — обязательных к исполнению требований и необязательных рассуждений, рекомендаций и проч.		3.2.4			
Вопрос (3.2.2) о минимальных размерах земельных участков. Должны ли в законодательстве о техническом регулировании безопасности устанавливаться минимальные размеры земельных участков, в том числе и для многоквартирных домов? Какие негативные последствия возникают при отсутствии такого установления?	3.1.2	3.2.3		3.4.9, 3.4.11	
Вопрос (3.2.3) о противоречиях с фундаментальными принципами законодательства о техническом регулировании новелл относительно определения требований безопасности «в условиях стеснённой городской застройки»		3.2.2			
Вопрос (3.2.4) о том, является ли оправданным предложение, согласно которому все без исключения требования безопасности, которые надлежит выполнять при различных видах градостроительного проектирования, должны содержаться в сводном виде в одном документе		3.2.1			
Вопросы (3.3) о нормировании посредством института градостроительных регламентов в составе правил землепользования и застройки					
Вопрос (3.3.1) о неправомерной технологии замещения показателей института градостроительных регламентов показателями института нормативов градостроительного проектирования	3.1.1			3.4.1, 3.4.6, 3.4.10	3.5.4
Вопрос (3.3.2) необходимости и особенностях обеспечения связи между градостроительными регламентами правил землепользования и застройки и рамочными-балансовыми показателями генерального плана			3.3.4	3.4.1, 3.4.6,	3.5.1
Вопрос (3.3.3) о полноте состава градостроительных регламентов в отношении их параметрической компоненты			3.3.4, 3.3.5		3.5.1

Окончание таблицы 3П4

Вопросы, ответы на которые даются в разделе 3	**Номера вопросов, связанных с исходными (обозначенными в первом столбце) и распределённых по пяти группам**				
	1	2	3	4	5
Вопрос (3.3.4) о том, какими ныне не используемыми инструментами градостроительного зонирования может решаться проблема недопущения деградации качества проживания, возникающая в результате строительства жилья, не обеспеченного инфраструктурой в объёмах, определённых нормативами градостроительного проектирования	3.1.3		3.3.2	3.4.2	3.5.1, 3.5.3
Вопрос (3.3.5) о наличии правовой возможности и особенностях регламентирования посредством правил землепользования и застройки предельных размеров кварталов для различных территориальных зон	3.1.3		3.3.3		3.5.1
Вопросы (3.4) об институте нормативов градостроительного проектирования					
Вопрос (3.4.1) о причинах возникновения, способах сохранения и преодоления модели «замещающего» нормирования посредством нормативов градостроительного проектирования	3.1.1		3.3.1, 3.3.2		
Вопрос (3.4.2) о том, являются ли нормативы градостроительного проектирования обязательствами публичной власти перед населением по обеспечению достижения к соответствующим срокам значений этих нормативов			3.3.4	3.4.10	3.5.4
Вопрос (3.4.3) о том, должны ли значения нормативов градостроительного проектирования дифференцироваться по территории города				3.4.10	3.5.3, 3.5.4
Вопрос (3.4.4) о том, каким органом публичной власти — представительным или исполнительным — должны утверждаться нормативы градостроительного проектирования				3.4.2, 3.4.3, 3.4.10	
Вопрос (3.4.5) о целесообразности и особенностях соотношения двух уровней нормативов градостроительного проектирования — регионального и местного, а также о федеральных НГП				3.4.10	
Вопрос (3.4.6) о том, является ли рациональным положение, согласно которому нормативы градостроительного проектирования могут приниматься не целиком, но частями — применительно к отдельным аспектам регулирования, например в отношении транспортной инфраструктуры			3.3.1, 3.3.2		
Вопрос (3.4.7) об идеологии и принципах нормирования мест хранения автомобилей в городе	3.1.3			3.4.1, 3.4.6	
Вопрос (3.4.8) о проблемах регулирования посредством нормативов градостроительного проектирования инфраструктурного обеспечения застройки в связи с распространением апартаментов				3.4.3, 3.4.10	
Вопрос (3.4.9) о связи процесса подготовки нормативов градостроительного проектирования с определением локально дифференцированной типологии объектов социального обслуживания, отвечающей особенностям конкретного города				3.4.3, 3.4.10	
Вопрос (3.4.10) о целесообразности усовершенствования института нормативов градостроительного проектирования в части порядка их подготовки, утверждения и применения				3.4.4	3.5.2
Вопросы (3.5) об институте нормирования в виде установления рамочных-балансовых показателей в генеральных планах					
Вопрос (3.5.1) о содержании рамочных-балансовых показателей генеральных планов, необходимости и особенностях их перевода в градостроительные регламенты правил землепользования и застройки и в нормативы градостроительного проектирования			3.3.1–3.3.3	3.4.10	3.5.2
Вопрос (3.5.2) о причинах отсутствия для нормативов градостроительного проетирования возможности быть рациональными без их предварительного моделирования при подготовке генерального плана, а также о необходимости этапов в подготовке и применении нормативов, возникающей как следствие обязательств власти обеспечить их достижение к соответствующим временны́м рубежам				3.4.3, 3.4.4, 3.4.10	3.5.1
Вопрос (3.5.3) об инструментах недопущения принятия деструктивных решений — инструментах соблюдения запланированной в генеральном плане последовательности освоения и преобразования локальных территорий			3.3.2, 3.3.4	3.4.2	

Таблица ЗП5
Сопоставление модели «замещающего» нормирования посредством нормативов градостроительного проектирования (модель А) с логико-правовой моделью градостроительного нормирования (модель Б)[1] (к вопросам 3.3.1, 3.4.1)

Признаки сопоставления моделей	Сопоставляемые модели		Комментарии
	Модель А	Модель Б	
1. Наличие (+), отсутствие (—) нормирования частей объектов:			
• НГП	—	+	Согласно федеральному законодательству и логике рационального нормирования НГП не могут распространяться на части объектов, но только на объекты целиком и в составе пар взаимосвязанных объектов (объектов обслуживаемых и объектов обслуживающих — инфраструктурных)[2]. При модели Б нарушаются федеральные законы в указанном отношении, а также утверждается нерациональная система нормирования, поскольку: 1) НГП фактически вытесняют нормирование посредством градостроительных регламентов в составе ПЗЗ; 2) НГП не могут полноценно нормировать то, что должно определяться градостроительными регламентами (вытесненными посредством НГП) по причине неприспособленности НГП к нормированию частей объектов — отсутствия дифференциации такого нормирования по ТЗ ввиду отсутствия таковых в НГП (см. ниже пункт 2 настоящей таблицы)[3]
• градостроительные регламенты в составе ПЗЗ	+	—	Согласно федеральному законодательству и логике рационального нормирования градостроительные регламенты в составе ПЗЗ могут и должны распространяться на части объектов (например, на части объектов, определяемые: вспомогательными видами использования недвижимости, поэтажным распределением различных видов использования недвижимости и проч.[4]). В этом отношении модель А соответствует и федеральному законодательству, и логике рационального нормирования, а модель Б им противоречит
• технические регламенты безопасности	+	+	Очевидно, что технические регламенты безопасности не могут не нормировать части объектов в виде их конструктивных элементов. В этом отношении и модель А, и модель Б соответствуют федеральному законодательству, воспринимая его нормы в неизменном виде. Однако в модели Б воспроизведению норм федерального законодательства о техническом регулировании не всегда сопутствуют ссылки на соответствующие источники этих норм
2. Наличие (+), отсутствие (—) показателей, дифференцированных по различным территориям (на примере территорий жилого назначения):			
• НГП — дифференцированные по различным территориям показатели обеспеченности населения инфраструктурными объектами и их доступности	+	—	Адекватная планируемой ситуации территориальная дифференциация показателей обеспеченности и доступности может быть выполнена только при наличии карт с границами зон обслуживания, соотнесённых с характеристиками обслуживающих объектов, а также с показателями существующего и планируемого распределения населения на различных территориях. Такие карты могут быть представлены в генеральном плане, в НГП, включаемых в состав генерального плана, либо в НГП непосредственно, при условии чёткой связи НГП с генеральным планом и комплексным планом реализации последнего. См. ответы на вопросы 3.5.1, 3.5.2. В модели Б отсутствует указанная карта и, соответственно, отсутствует указанная дифференциация[5]. В модели А предполагается наличие указанной карты и, соответственно, наличие указанной дифференциации[6]
• градостроительные регламенты в составе ПЗЗ	+	—	Специфика института градостроительного зонирования требует установления различных видов ТЗ и, соответственно, показателей, дифференцированных по ТЗ. Специфика модели Б такова, что в ней отсутствуют различные виды ТЗ зон и, соответственно, отсутствует территориальная дифференциация показателей[7]

Окончание таблицы ЗП5

Признаки сопоставления моделей	Сопоставляемые модели		Комментарии
	Модель А	Модель Б	
• технические регламенты безопасности	—	—	По причине того, что посредством технических регламентов устанавливаются минимальные требования безопасности, эти требования являются универсальными — распространяемыми на соответствующие объекты вне зависимости от мест их расположения[8]
3. Наличие (+), отсутствие (—) связи между рамочными—балансовыми показателями ГП и градостроительными регламентами в составе ПЗЗ	+	—	По формальным и содержательным основаниям не может не быть указанной связи, то есть должна устанавливаться связь между рамочными—балансовыми показателями ГП и градостроительными регламентами в составе ПЗЗ. В модели Б отсутствует официально закреплённая в соответствующих документах связь между рамочными—балансовыми показателями ГП и градостроительными регламентами в составе ПЗЗ, что свидетельствует о признаках отвлечённости этой модели от реального положения дел либо о её деструкции в отношении задач формирования рациональной системы градостроительного нормирования[9]

[1] *В качестве модели А принята модель, определяемая табл. ЗП1-ЗП3. В качестве модели Б — модель, определяемая Постановлением № 945-ПП, Постановлением № 49, Постановлением № 120-ПП.*

[2] *Доказательства указанных положений содержатся в ответах на вопросы 3.1.1, 3.3.1. Исключения — осуществляемое посредством НГП нормирование в виде комбинирования элементов, определяемых требованиями технических регламентов безопасности применительно к УДС, её благоустройство с использованием стандартов благоустройства в составе НГП, а также благоустройство иных территорий общего пользования.*

[3] *Более развёрнутые аргументы и доказательства содержатся в ответе на вопрос 3.3.1 в той части, где отмечается необходимость дифференциации удельных показателей для расчёта мест парковок автомобилей применительно не только к различным видам разрешённого использования недвижимости, но и к территориальным зонам их расположения — необходимость, которая не выполняется и не может быть выполнена в рамках модели Б, а потому должна быть признана нерациональной.*

[4] *Более развёрнутые аргументы и доказательства см. в ответах на вопросы 3.1.1, 3.3.1.*

[5] *На практике указанная территориальная дифференциация может быть декларирована без предъявления соответствующих карт зон обслуживания и доступности. Отсутствие таких карт с соответствующими характеристиками, утверждённых в составе НГП, является, как правило, свидетельством отвлечённости таких нормативов от реального положения дел.*

[6] *См.: Трутнев Э.,.Крымов С. Азбука градостроительного нормирования. М.. : Институт экономики города, 2013.*

[7] *См.: Трутнев Э.К. Вопросы о ПЗЗ.*

[8] *См., в частности, ответы на вопросы 3.2.2, 3.2.3.*

[9] *Необходимость обеспечения указанной связи определяется частью 3 статьи 31 ГрК РФ: «Подготовка проекта правил землепользования и застройки осуществляется с учетом положений о территориальном планировании, содержащихся в документах территориального планирования…». С формальной и содержательной точек зрения эта норма фактически устанавливает запрет на утверждение такой ситуации, когда одновременно действуют два противоположных положения: 1) согласно ГП определён рост объёмов застройки по различным территориям на 10, 20, 40%; 2) в ПЗЗ полностью игнорируется предусмотренный в ГП рост объёмов застройки — фиксируется отсутствие роста застройки, закрепляется существующее положение как бы в неизменном виде. Последнее положение свидетельствует о наличии противоречия ПЗЗ Москвы части 3 статьи 31 ГрК РФ. Объяснения относительно того, как в данном случае должно соблюдаться указанное требование федерального закона об учёте положений ГП в ПЗЗ, см. в ответе на вопрос 3.3.2. Более подробно об этом см.: Москалик С.Л. Связь правовых ограничений...; Трутнев Э.К.. Вопросы о ПЗЗ.*

Таблица ЗП6

Виды и характеристики планируемых воздействий на территории, виды соотношений между существующим состоянием территорий и их состоянием согласно правилам землепользования и застройки и генеральному плану (к вопросам 1.4.1 и 3.3.2)

Виды и характеристики планируемых воздействий на территории:	Виды соотношений:
• соотношения между a_1 и a_2 (a_1 — право на соответствующий объём застройки, a_2 — возможности инфраструктуры для обеспечения a_1); • время начала воздействий — либо с момента принятия ПЗЗ, либо по истечении определённого срока после принятия ПЗЗ	(1) между существующим положением и ГП (картой функционального зонирования ГП, положениями о территориальном планировании ГП); (2) между существующим положением и ПЗЗ (картой градостроительного зонирования, градостроительными регламентами); (3) между ГП и ПЗЗ (картой функционального зонирования ГП, положениями о территориальном планировании ГП, с одной стороны, картой градостроительного зонирования, градостроительными регламентами — с другой)
А — планируемое сохранение соответствующей территории Характеристики: • показатели a_1 и a_2 — скоординированность уже имеется и впредь будет поддерживаться; • начало воздействий — с момента вступления в силу ПЗЗ	(1) Почти совпадают визуально и параметрически. (2) Почти совпадают визуально и параметрически. (3) Почти совпадают визуально и параметрически

Окончание таблицы 3П6

Б — планируемая модернизация соответствующей территории	
Б1 — модернизация с незначительными функциональными и морфологическими изменениями: • показатели a_1 и a_2 — скоординированность уже имеется и впредь будет поддерживаться; • начало воздействий — с момента вступления в силу ПЗЗ	(1) Почти совпадают визуально и параметрически. (2) Почти совпадают визуально и параметрически. (3) Почти совпадают визуально и параметрически
Б2 — модернизация с кардинальными изменениями функциональными при незначительном изменении объёмов застройки (например, перепрофилирование производственных зон): • показатели a_1 и a_2 — скоординированность уже имеется и впредь будет поддерживаться; • начало воздействий — с момента вступления в силу ПЗЗ	(1) Кардинально различаются визуально — в функциональном отношении (2) Два варианта соотношения существующего положения и ПЗЗ: (2.1) почти совпадают визуально и параметрически — в случае если функциональные преобразования отложены «на потом» (путём планируемого внесения по прошествии времени изменений в ПЗЗ); (2.2) кардинально различаются визуально (в функциональном отношении) — в случае если соответствующие градостроительные регламенты, предусматривающие функциональные преобразования, начинают действовать с момента вступления в силу ПЗЗ (3) Два варианта соотношения ГП и ПЗЗ: (3.1) кардинально различаются визуально (в функциональном отношении) ГП, фиксирующий как бы состоявшееся будущее состояние, и ПЗЗ — в случае если функциональные преобразования отложены «на потом» (путём планируемого внесения по прошествии времени изменений в ПЗЗ); (3.2) почти совпадают визуально (в функциональном отношении) ГП, фиксирующий будущее состояние, и ПЗЗ — в случае если соответствующие градостроительные регламенты, предусматривающие функциональные преобразования, начинают действовать с момента вступления в силу ПЗЗ
В — планируемые кардинальные преобразования соответствующей территории	
В1 —кардинальные преобразования планируется начать «прямо сейчас»: • показатель a_2 (возможности — объёмы, мощность инфраструктуры), определяемый фактическим положением дел либо гарантиями достижения к соответствующей дате определённых значений (гарантиями, представленными программами, планами, договорами), даёт возможность скоординировать с ним показатель a1 — построить соответствующие объёмы застройки (на свободных и/или застроенных территориях); • начало воздействий — с момента вступления в силу ПЗЗ	(1) Кардинально различаются визуально и параметрически. (2) Кардинально различаются визуально и параметрически. (3) Почти совпадают визуально и параметрически
В2 — кардинальные преобразования планируется начать «не сейчас, а потом»: • показатель a_2 (возможности — объёмы, мощность инфраструктуры), определяемый фактическим положением дел, не позволяет «прямо сейчас» приступить к запланированным преобразованиям, предусматривающим рост объёмов застройки, преобразования откладываются «на потом», когда будут созданы соответствующие гарантии (представленные программами, планами, договорами) и внесены изменения в ПЗЗ относительно соответствующих градостроительных регламентов, позволяющих возводить определённые объёмы застройки, обеспеченные инфраструктурой; • начало воздействий — «потом», с момента вступления в силу изменённых соответствующим образом ПЗЗ	(1) Кардинально различаются визуально и параметрически. (2) Почти совпадают визуально и параметрически. (3) Кардинально различаются визуально и параметрически (после внесения по прошествии времени изменений в ПЗЗ они визуально и параметрически могут приобрести вид, почти совпадающий с видом ГП в части функционального зонирования)

Таблица ЗП7
Что такое «часть ГП, противоречащая ПЗЗ» и как эта «часть» предположительно могла бы возникнуть после принятия изменений в правила землепользования и застройки (к вопросу 3.3.2)

Примеры	Сочетание трёх компонентов			Комментарии: наличие, отсутствие противоречий между ПЗЗ и ГП
	А — существующее положение	Б — решения на будущее согласно ГП	В — права использования недвижимости согласно ПЗЗ	
Примеры содержательных противоречий между ПЗЗ и ГП — запрещённого принятия ПЗЗ без учёта ГП, вопреки ему				
Пример 1а	Территория незастроенная	Территория в виде функциональной зоны для застройки производственными объектами	Территория в виде ТЗ с градостроительными регламентами для застройки земельных участков МКД	Имеет место противоречие между ПЗЗ и ГП; несоблюдение ГрК РФ — ПЗЗ подготовлены без учёта, вопреки ГП. Решение согласно ПЗЗ может быть принято только после внесения изменений в ГП
Пример 2а	Территория незастроенная	Территория в виде функциональной зоны для застройки МКД	Территория в виде ТЗ с градостроительными регламентами для застройки объектами производственного назначения	Аналогично примеру 1а
Пример 3а	Территория, застроенная объектами производственного назначения	Территория в виде функциональной зоны для рекреационного использования без застройки	Территория в виде ТЗ с градостроительными регламентами для застройки многоэтажными МКД	Аналогично примерам 1а и 2а
Примеры мнимых противоречий между ПЗЗ и ГП				
Пример 1б	Территория незастроенная	Территория в виде функциональной зоны для застройки производственными объектами	Территория в виде ТЗ с градостроительными регламентами для использования ЗУ в рекреационных целях без создания капитальных объектов	Отсутствуют противоречия между ПЗЗ и ГП, поскольку ПЗЗ не препятствуют реализации решений ГП; ПЗЗ «откладывают» начало процесса реализации решений ГП до момента, когда для этого возникнут, будут созданы соответствующие условия
Пример 2б	Территория незастроенная	Территория в виде функциональной зоны для застройки многоквартирными домами	Территория в виде ТЗ с градостроительными регламентами для использования ЗУ в рекреационных целях без создания капитальных объектов	Аналогично примеру 1б
Пример 3б	Территория, застроенная объектами производственного назначения	Территория в виде функциональной зоны для рекреационного использования с застройкой или без застройки	Территория в виде ТЗ с градостроительными регламентами для поддержания существующей производственной застройки без её расширения и интенсификации	Аналогично примерам 1б и 2б в том смысле, что ПЗЗ не препятствуют реализации решений ГП; ПЗЗ «откладывают» начало процесса реализации решений ГП до момента, когда для этого возникнут, будут созданы соответствующие условия

4. ПЛАНИРОВКА ТЕРРИТОРИИ

СОДЕРЖАНИЕ РАЗДЕЛА 4

4.1. Построение логико-правовой модели института планировки территории

4.1.1. Обоснование возможности построения логико-правовой модели института планировки территории

4.1.2. Принципы построения логико-правовой модели института планировки территории

4.1.3. Содержательное определение понятия «планировка территории»

4.2. Ответы на особо значимые вопросы законодательной и проектной практики в отношении института планировки территории

4.2.1. Перечень вопросов

4.2.2. Обсуждение вопросов

Вопросы (4.1), ответы на которые предопределены действием принципа максимизации и несмешения институтов градостроительного регулирования

Вопросы (4.2), ответы на которые предопределены действием принципа системности — воздействием на планировку территории «сверху вниз» (или «из начала в конец»)

Вопросы (4.3), ответы на которые предопределены действием принципа триединства морфологии, права и экономики, руководящего планировкой территории

Вопросы (4.4), ответы на которые предопределены действием принципа воздействия на ситуацию «снизу вверх» — со стороны планировки территории

4.3. Пояснения к разделу 4 в виде таблиц

Планировка территории — один из элементов системы, которая называется градостроительным проектированием. Элемент системы не может избежать неустроенности, если иные элементы её содержат. Поэтому для понимания причин сложившегося положения придётся изучать планировку территории одновременно и как особый институт регулирования, и как элемент в контексте иных элементов системы градостроительного проектирования.

В разделе пойдет речь о построении логико-правовой модели института планировки территории — максимальной модели в её сопоставлении с немаксимальной. Мы также ответим на актуальные вопросы законодательной и проектной практики в отношении института планировки территории. Кроме того, подготовлены предложения по исправлению ошибок и совершенствованию законодательного обеспечения института планировки территории, представлены пояснения в виде таблиц.

4.1. Построение логико-правовой модели института планировки территории

4.1.1. ОБОСНОВАНИЕ ВОЗМОЖНОСТИ ПОСТРОЕНИЯ ЛОГИКО-ПРАВОВОЙ МОДЕЛИ ИНСТИТУТА ПЛАНИРОВКИ ТЕРРИТОРИИ

Чтобы понять сущность какого-либо правового института градорегулирования, необходимо сначала построить его мысленный образ — логико-правовую модель. Однако это возможно лишь тогда, когда изучаемый институт является логичным — разумным. Когда, в частности, путём использования института регулирования новые правовые факты создаются на основе учёта фактов существующих. Если же это не так — не учитываются существующие факты, то и предполагавшаяся поначалу логичность института упраздняется, а вместе с ней и возможность построения искомой логико-правовой модели. Нельзя изучать разумными методами то, что эту разумность отрицает.

Подобная ситуация возникает предположительно в отношении института планировки территории. Поначалу как будто обнаруживается, что его практическое использование не нуждается в учёте существующих правовых фактов, например в условиях планировки кварталов, микрорайонов расположения многоквартирных домов. Поэтому пришлось приостановить выстраивание модели до тех пор, пока указанное предположение не было проверено и опровергнуто[1]. В результате специального анализа было подтверждено, что, несмотря на искажения текущей практики, этот институт имеет безусловный логический потенциал, разумно устроен внутренне и внешне и достоин быть представленным своей логико-правовой моделью для последующего осмысления и оценки нынешней законодательной и проектной практики.

4.1.2. ПРИНЦИПЫ ПОСТРОЕНИЯ ЛОГИКО-ПРАВОВОЙ МОДЕЛИ ИНСТИТУТА ПЛАНИРОВКИ ТЕРРИТОРИИ

Институт регулирования не обязан существовать исключительно в виде, предписанном ему практикой, особенно ошибочной. Проведённый в упреждающем порядке анализ доказал возможность и необходимость для института планировки территории быть построенным на разумных основаниях, на максимально необходимых требованиях, запрещающих пренебрегать юридически значимыми фактами[2]. Это упреждающее доказательство даёт нам право приступить к построению логико-правовой модели института планировки территории.

Процесс построения такой модели основывается на закономерностях, которые проявляются в иерархии взаимосвязанных принципов. Когда институт регулирования начинает изучаться как бы «со стороны» (то есть не «изнутри» — не с частных вопросов), важно не ошибиться с самого начала. Залогом недопущения исходных ошибок, а вслед за ними и ошибочности

[1] *См. ответ на вопрос 4.1.1.*
[2] *См. там же.*

всех последующих «построений», является принцип максимизации — предъявление максимальных требований к изучаемому институту.

Принцип максимизации обладает свойством саморазвёртывания и проявляется под действием размышления (независимого от субъектов размышления) следующим образом.

1. Если с самого начала предъявляется принцип максимизации, то его действие уже не может прерываться — он должен «идти до конца», требовать максимизации «во всём». То есть «понуждением логики» этот принцип становится инфраструктурным, проникающим «во всё».

2. Максимизация начинается с принятия минимально необходимого как фундамента для развёртывания последующего.

Во-первых, для неложного существования института регулирования необходимо перед началом его применения в обязательном порядке фиксировать реально существующие правовые факты — «правовой статус-кво» — даже в том случае, если они остаются недооформленными в строго юридическом смысле[1].

Во-вторых, необходимо, чтобы институт регулирования был развёрнут полно — до конца, до предела использования всех своих определяемых логикой возможностей. Это положение имеет два важных следствия:

- институт регулирования не должен допускать вторжений в свою сферу регулирования со стороны иных институтов регулирования, поскольку такие вторжения создают неэффективные системы регулирования — своего рода феномен «собаки на сене», когда испытывающий вторжение институт, равно как и вторгающийся, не может быть развёрнут в полную силу[2]. Применительно к институту планировки территории это положение иллюстрируется ситуацией вторжения в системное регулирование несистемных действий, связанных с неоправданным применением так называемых схем расположения земельных участков на кадастровой карте территории[3];
- институт регулирования не должен вторгаться в сферу регулирования иных институтов[4].

В-третьих, необходимо, чтобы основанный на твёрдом логическом фундаменте, развёрнутый до предельного завершения институт регулирования был ограничен своим специфическим предназначением. Таким предназначением для института планировки территории является по преимуществу образование земельных участков[5]. В силу ограниченности специфическим предназначением институт регулирования не может быть автономным-самодостаточным, но должен определять для иных институтов регулирования возможность быть максимальными в логике (и, соответственно, эффективными в практике), равно как и самому определяться максимальным со стороны иных

[1] *См. ответ на вопрос 4.1.1. Следует также отметить, что это требование является универсальным — распространяемым на все институты градорегулирования. См. об этом ответы на вопросы 2.1.3.1–2.1.3.4 в разделе 2, посвящённом институту территориального планирования.*
[2] *См. ответы на вопросы 3.1.1, 3.3.1, 3.4.1, 3.4.7, 3.4.8 в разделе 3, посвящённом системе градостроительного нормирования.*
[3] *См. ответы на вопросы 4.1.1, 4.1.2.*
[4] *См. ответы на вопросы 4.2.2, 4.2.3.*
[5] *См. определение понятия «планировка территории» в подразделе 4.1.3.*

институтов регулирования, а также быть связанным с иными институтами согласно законам градостроительного проектирования[1].

3. Развёртывание до определённой ступени принципа максимизации (см. предыдущий абзац) с неотвратимостью обнаруживает существование последующего принципа — принципа системности.

4. Последовательное саморазвёртывание принципа системности (или принципа воздействия на планировку территории «сверху вниз» — принципа связи планировки территории с решениями, принятыми посредством иных институтов — территориального планирования, градостроительного зонирования) позволяет заметить следующее:

1) градорегулирование не может быть представлено единым-монолитным институтом, оно представлено рядом институтов, поскольку:

- градорегулирование — это, во-первых, выстраивание коллективного представления о будущем и его закрепление в официальных документах, а во-вторых, реализация этого закреплённого в официальных документах представления посредством его трансформации, детализации в иных официальных документах;
- чтобы обеспечить связь первого положения со вторым, нужна специальная технология, определяющая необходимость быть трём институтам градорегулирования: территориальному планированию[2], градостроительному зонированию[3] и планировке территории[4];
- особенности связей института планировки территории с иными институтами градорегулирования определяются по преимуществу действием принципа системности;

2) связь института планировки территории с институтом территориального планирования характеризуется наличием/отсутствием:

- требования, согласно которому документация по планировке территории применительно к линейным и иным объектам должна (в её юридически значимой части) подготавливаться в предопределённых документами территориального планирования границах зон планируемого размещения объектов[5];
- положения, согласно которому в случаях планирования уплотнения УДС в качестве правового основания для подготовки ДПТ могут определяться также и соответствующие функциональные зоны, устанавливаемые ГП[6].

3) связь института планировки территории с институтом градостроительного зонирования характеризуется наличием/отсутствием:

- запрета на утверждение ДПТ, не соответствующей ПЗЗ в части соблюдения определённого градостроительными регламентами правового режима образуемых посредством ДПТ земельных участков[7];
- положений, согласно которым при подготовке ДПТ требования к компонентам образуемых земельных участков (удельное количество машино-

[1] *См. ответ на вопрос 4.2.1.*
[2] *См. определение понятия «территориальное планирование» в подразделе 2.1.5.*
[3] *См. определение понятия «градостроительное зонирование» в подразделе 1.1.2.*
[4] *См. определение понятия «планировка территории» в подразделе 4.1.3.*
[5] *См. ответ на вопрос 4.2.2.*
[6] *См. там же.*
[7] *См. ответ на вопрос 4.2.3.*

мест, процент озеленения и др.) определяются не НГП, но градостроительными регламентами ПЗЗ[1].

5. Вслед за принципом системности обнаруживается существование следующего принципа — триединства морфологии, права, экономики применительно к локальным проектам, моделируемым посредством планировки территории. Этот принцип характеризуется наличием/отсутствием:

1) положения, определяющего обязательность пространственного-правового-экономического моделирования каждого проекта — моделирования, предшествующего объявлению аукционов на право применения различных видов института комплексного и устойчивого развития соответствующей территории[2];

2) положений, запрещающих нарушать технологию градостроительного проектирования, в том числе технологию планировки территории при организации и проведении проектов в рамках института комплексного и устойчивого развития территорий[3];

3) полноты законодательного регулирования в случае проявления инициативы застройщиками-девелоперами по развитию локальных территорий[4];

4) полноты законодательного регулирования взаимосвязанных действий по планировке территории и архитектурно-строительному проектированию в случаях подключения проектируемых, строящихся объектов посредством «подключающих сетей» к магистральным сетям инженерно-технического обеспечения[5];

5) юридически значимых положений, регламентирующих последовательность освоения соответствующих территорий[6].

6. Наряду с принципом воздействия на планировку территории «сверху вниз» обнаруживается как бы противоположный принцип воздействия «снизу вверх» — воздействия планировки территории на документы территориального планирования и градостроительного зонирования. Этот принцип характеризуется наличием/отсутствием:

1) юридически значимых положений, определяющих формализованные критерии и параметры допустимости/недопустимости подготавливаемых посредством проектов ДПТ предложений о внесении изменений в ГП и ПЗЗ[7];

2) положений, рациональным образом определяющих одновременную подготовку разных видов документов, — пример комплексного планирования-планировки-проектирования-благоустройства улиц[8].

Перечисленные принципы и положения, о также связанные с их проявлениями вопросы в наглядном виде представлены в табл. 4П1.

Итак, пройдя шаг за шагом описанный выше путь осмысления института планировки территории, мы обрели понимание четырёх базовых принципов планировки территории и положений второго порядка, развёрнутых из базовых

[1] *См. ответы на вопросы 3.1.1, 3.3.1 в разделе 3, посвящённом градостроительному нормированию.*
[2] *См. ответы на вопросы 4.3.1, 4.3.2, 4.3.4.*
[3] *См. ответ на вопрос 4.3.3.*
[4] *См. ответ на вопрос 4.3.4.*
[5] *См. ответ на вопрос 4.2.5, на примере которого отражается связь третьего и второго принципов.*
[6] *См. ответ на вопрос 4.4.1, на примере которого отражается связь третьего и четвёртого принципов.*
[7] *См. ответы на опросы 4.4.1, 4.4.2.*
[8] *См. ответ на вопрос 4.4.3.*

принципов и противоположным образом отвечающих на те же самые вопросы. То есть мы обнаружили существование двух альтернативных моделей устройства института планировки территории. Мы также получили указания на вопросы, которые нам предстоит разобрать, чтобы окончательно понять, как правильно-максимально должен быть устроен институт планировки территории и как он проявит себя в сопоставлении с неправильным-немаксимальным устройством.

Фактически мы уже обрисовали контуры логико-правовой модели института планировки территории. Не хватает только двух вещей: определения понятия «планировка территории» и разбора обнаруженных вопросов с использованием логико-правовой модели (в её максимальном проявлении) в качестве критерия правильности их решения.

4.1.3. СОДЕРЖАТЕЛЬНОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПОНЯТИЯ «ПЛАНИРОВКА ТЕРРИТОРИИ»

Искомое определение обязано ответить на вопрос, **что** лежит в основании планировки и **что** в результате её выполнения должно получаться. Когда мы обозначим это «что» в виде цели — получим источник и критерий для ответов на многочисленные вопросы о том, ***как*** должно делаться. Также следует принять во внимание выявленный факт наличия альтернативных моделей устройства института планировки территории. Поэтому мы даём определение согласно правильной-максимальной модели, то есть не считаем себя обязанными строго следовать за действующим законодательством, которое во многих отношениях продолжает оставаться неправильным по причине своей немаксимальности.

Итак, вот это логикой предопределённое определение.

Планировка территории — это правовой институт, который характеризуется следующими положениями.

1. Планировка территории применяется при соблюдении требования об обязательном учёте существующих юридических фактов в виде существующих границ, включая недооформленные границы — не внесённые в ЕГРН, например границы земельных участков многоквартирных домов.

2. Планировка территории осуществляется путём подготовки документации по планировке территории (проектов планировки территории, проектов межевания территории), выполняемой на основании документов территориального планирования и документов градостроительного зонирования (правил землепользования и застройки), при соблюдении соответствия:

- ***ДТП — в части соответствия границам зон планируемого размещения объектов, характеристикам таких объектов и территорий их расположения;***
- ***ПЗЗ — в части соответствия образуемых посредством планировки территории земельных участков правовому режиму, определённому градостроительными регламентами в виде предельных размеров земельных участков, параметров разрешённого на них строительства, видам их разрешённого использования.***

3. Планировка территории обеспечивает создание:

- ***новых юридических фактов в виде новых границ и изменённых границ земельных участков, включая границы в виде красных линий, объемлющих границы нескольких земельных участков расположения линейных и иных объектов, а также границы зон действия публичных сервитутов;***
- ***в соответствующих случаях оснований для технологического оформления созданных, изменённых границ и их внесения в ЕГРН.***

4. Планировка территории обеспечивает возможность в соответствующих случаях упразднить избыточные технологические звенья и документы, например:

- ***внесистемные документы, посредством которых допускается игнорировать планировочный контекст окружения и которые называются схемами расположения земельных участков на кадастровой карте территории;***
- ***межевые планы для перевода решений документации по планировке территории в формат включения образованных посредством планировки территории границ в ЕГРН — межевые планы, которые являются избыточными в случаях соответствующего оформления документации по планировке территории.***

Таким образом, определение включает четыре необходимых положения-требования, которым либо полностью не соответствует, либо не вполне соответствует нынешняя законодательная и проектная практика, а именно:

1) требование о соблюдении существующих границ как юридических фактов;

2) требование об обеспечении встроенности планировки территории в контекст решений иных документов градостроительного проектирования;

3) указание о юридической значимости планировки территории, обеспечивающей образование новых границ и их внесение в ЕГРН;

4) указание о необходимости упразднения в соответствующих случаях избыточных технологических действий и документов.

Это определение вместе с иными положениями логико-правовой модели института планировки территории мы будем в дальнейшем использовать в качестве критерия для оценки существующей законодательной и проектной практики — посредством ответов на наиболее значимые вопросы, связанные с применением данного института.

4.2. Ответы на особо значимые вопросы законодательной и проектной практики в отношении института планировки территории

4.2.1 ПЕРЕЧЕНЬ ВОПРОСОВ

Мы убедились, что развёртывание принципов планировки территории и проистекающих из них положений как бы «притягивает» соответствующие вопросы и до некоторой степени предопределяет ответы на них. Это значит, что можно к принципам «привязать» вопросы — создать табл. 4П2. Нельзя не обратить внимания на то, что имеет место «перекличка» вопросов. Это закономерно, поскольку ответ на каждый вопрос тем полнее, чем в большей степени учитываются «сопряжённые» вопросы и ответы на них, притом что автономных, независимых, самодостаточных вопросов вообще не существует.

4.2.2. ОБСУЖДЕНИЕ ВОПРОСОВ

ВОПРОСЫ (4.1), ОТВЕТЫ НА КОТОРЫЕ ПРЕДОПРЕДЕЛЕНЫ ДЕЙСТВИЕМ ПРИНЦИПА МАКСИМИЗАЦИИ И НЕСМЕШЕНИЯ ИНСТИТУТОВ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

В рамках данной группы рассмотрены:

- вопрос (4.1.1) о максимизации института планировки территории в части недопущения игнорирования исходных правовых фактов и понуждения к их фиксации — вопрос о межевании кварталов, микрорайонов расположения многоквартирных домов;
- вопрос (4.1.2) о том, почему должна быть и из чего должна складываться максимизация планировки территории, а также о том, что для неё минимально необходимо;
- вопрос (4.1.3) о замещении института системной планировки несистемными действиями по подготовке схем расположения земельных участков на кадастровой карте территории;
- вопрос (4.1.4) о технологии и последствиях обеспечения эксклюзивным законодательством несистемных действий при образовании земельных участков для строительства многоквартирных домов в сложившейся застройке;
- вопрос (4.1.5) о недопустимости определений, предполагающих мнимую возможность строительства на одном земельном участке не одного, а нескольких многоквартирных домов.

ВОПРОС (4.1.1) О МАКСИМИЗАЦИИ ИНСТИТУТА ПЛАНИРОВКИ ТЕРРИТОРИИ В ЧАСТИ НЕДОПУЩЕНИЯ ИГНОРИРОВАНИЯ ИСХОДНЫХ ПРАВОВЫХ ФАКТОВ И ПОНУЖДЕНИЯ К ИХ ФИКСАЦИИ — ВОПРОС О МЕЖЕВАНИИ КВАРТАЛОВ, МИКРОРАЙОНОВ РАСПОЛОЖЕНИЯ МНОГОКВАРТИРНЫХ ДОМОВ

Действия в городе, не основанные на непротиворечивом логико-правовом фундаменте, обречены порождать неопределённости, конфликты и неэффективные процедуры. Таким фундаментом является исходная фиксация существующих юридических фактов (в том числе путём их завершающего оформления — внесения в ЕГРН) до того, как на их основе посредством применения соответствующего института градорегулирования — территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории — начнут создаваться новые юридические факты. Эта простая логика могла бы претендовать на незыблемую универсальность методического постулата, если бы не нынешнее состояние института планировки территории, которое заставляет усомниться в сказанном и проверить его правильность.

Сложилась такая ситуация, когда с использованием либо без использования института планировки территории можно создавать новые юридические факты, игнорируя существующие — недооформленные юридически внесением соответствующих сведений в ЕГРН. То есть упомянутый логико-правовой фундамент отсутствует. А это значит, что невозможно приступить к выстраиванию логико-правовой модели для института планировки территории. Придётся признать, что в силу неких объективных обстоятельств такую устойчивую модель создать нельзя, то есть в действительности мы имеем дело не с правовым институтом, а всего лишь с конгломератом плохо согласующихся друг с другом действий, не оправданных максимальной логикой права.

Итак, прежде чем приступать к построению логико-правовой модели того, что претендует называться «институтом планировки территории», необходимо удостовериться в том, что под этот институт можно подвести фундамент, что при применении этого института совсем не обязательно игнорировать существующие юридические факты. Сначала исследуем, как такое игнорирование выглядит в настоящее время, а затем как его можно и нужно предотвратить. В проведении этого исследования и осмыслении его результатов нам поможет табл. 4П3.

В чём заключается и почему происходит игнорирование существующих юридических фактов?

Этот вопрос неизбежно возникает применительно к ситуации расположения в кварталах, микрорайонах многоквартирных домов, когда для них не образованы земельные участки. Смысл вопроса раскрывается следующими положениями.

1. Собственники помещений в МКД имеют право приобрести в общую долевую собственность земельный участок, на котором располагается МКД. Это право:

- не может быть упразднено, то есть существует «вечно» — до тех пор, пока не будет реализовано[1];
- не может быть обращено в понуждение его реализовать до истечения некоторого ограниченного срока;
- реализуется «в любое время» либо может не реализовываться вовсе без наложения каких-либо санкций за «нереализацию» на субъектов этого права[2].

2. В силу вышесказанного складывается феноменальная ситуация, когда имеются объекты недвижимости без земельных участков (которые физически существуют и как бы принадлежат объектам, но какое-либо представление о том, где проходят их границы, отсутствует), — ситуация «неупакованности» города, ситуация ненормальная, существующая вне области нормы.

3. «Неупакованная» территория квартала, микрорайона — территория без земельных участков. Такая застроенная и недооформленная с правовой точки зрения территория обречена быть притягательной мишенью для внедрения в неё объектов уплотнительной застройки.

4. Ныне существуют два определённых законами способа такого внедрения через образование новых земельных участков на застроенных территориях, где формально нет существующих ЗУ, но есть нереализованные права на ещё не явленные земельные участки МКД. ***Системный способ*** — это образование земельных участков в контексте окружения иных ЗУ, образование посредством проектов межевания территории[3]. ***Несистемный способ*** — это образование земельных участков без учёта контекста окружения иных ЗУ, образование посредством схем расположения ЗУ на кадастровом плане территории[4].

5. Очевидно, что на «неупакованной» территории (формально не разделённой на земельные участки МКД) внедрение уплотнительных объектов не может не затрагивать собственников квартир в МКД, не реализовавших свои права на земельные участки. Поскольку это так, то при системном отношении к решению проблемы должны быть предъявлены требования к правовым технологиям соблюдения этих прав. Однако нынешняя реальность не направляется такими требованиями:

- при несистемном подходе (когда применяются схемы расположения земельных участков на кадастровом плане территории) вообще отсутствуют какие-либо формально-процедурные понуждения со стороны закона указанные права соблюдать каким бы то ни было способом;

[1] Реализуется это право путём образования-формирования границ ЗУ и его государственного кадастрового учёта. См. часть 5 статьи 16 Федерального закона от 29 декабря 2004 года № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации»: «Со дня проведения государственного кадастрового учета земельного участка, на котором расположены многоквартирный дом и иные входящие в состав такого дома объекты недвижимого имущества, такой земельный участок переходит бесплатно в общую долевую собственность собственников помещений в многоквартирном доме».

[2] Имеется следующая особенность. В случае возникновения намерений по реконструкции МКД (по увеличению площади МКД, например, путём надстройки МКД дополнительными этажами, пристройки дополнительных помещений) они могут быть реализованы только при наличии оформленной в соответствии с законодательством общей долевой собственности на земельный участок МКД — после образования такого ЗУ и его государственного кадастрового учёта.

[3] Пункт 3 статьи 11.3 ЗК РФ: «Исключительно в соответствии с утвержденным проектом межевания территории осуществляется образование земельных участков… 4) в границах элемента планировочной структуры, застроенного многоквартирными домами».

[4] Возможность применения такого способа определена нормой статьи 7.2 № 141-ФЗ. Для обеспечения этой возможности № 141-ФЗ упраздняет необходимость применения следующих универсальных норм федеральных законов: 1) нормы ЗК РФ, согласно которой образование ЗУ в границах элементов планировочной структуры, застроенных МКД, осуществляется исключительно в соответствии с утвержденными проектами межевания территории (подпункт 4 пункта 3 статьи 11.3 ЗК РФ); 2) нормы ГрК РФ, согласно которой проекты межевания территории подлежат обязательному рассмотрению на публичных слушаниях (часть 5 статьи 46 ГрК РФ). См.: https://urban.hse.ru/discussion_trutnev_tehnologia/

- при системном подходе (при использовании проектов межевания территории) есть требование закона о проведении публичных слушаний, но отсутствуют какие бы то ни было указания о соблюдении минимальных размеров земельных участков МКД, которые реально защищали бы права собственников квартир на минимально приемлемое для их жизни внешнее по отношению к МКД пространство[1].

6. Таким образом, выясняется, что, действительно, имеется область существующих юридических фактов, которая в силу незавершённости их оформления поддерживается в состоянии перманентной неопределённости, что позволяет эти факты игнорировать и, соответственно, как бы по закону игнорировать реальные права собственников квартир в МКД.

7. Очевидно, что это свидетельствует о наличии деструктивных проявлений в законодательном обеспечении рассматриваемой области градорегулирования, а также о необходимости такое обеспечение исправить.

Как можно и нужно остановить процесс игнорирования существующих юридических фактов?

1. Обречена порождать противоречия и конфликты та законодательная система, которая допускает бесконечно долгое существование реальных юридических фактов в области неопределённости, не давая им стать явными, — существование без их юридически корректного оформления. Спрашивается: как не допустить продления этой «дурной неопределённости» в бесконечное будущее? Принцип максимизации помогает искать и найти ответ на этот вопрос.

2. Одной из первоочередных обязанностей публичной власти является обеспечение безопасного нахождения граждан на территории города.

3. В отношении этого вида безопасности предъявлен ряд доказанных положений[2]:

- функциональная, эксплуатационная безопасность обеспечивается, среди прочего, установлением минимальных размеров земельных участков применительно к различным видам объектов, включая МКД, — установлением показателей минимально необходимой площади ЗУ, приходящейся на каждую единицу общей площади самого объекта;
- со стороны правовой технологии градорегулирования размеры земельных участков имеют двоякое проявление: а) с позиций безопасности минимальные размеры ЗУ устанавливаются федеральным законодательством о техническом регулировании; б) с позиций локальной ситуативности установленные в ПЗЗ размеры ЗУ должны быть не меньше размеров, установленных с позиций безопасности;
- в ГрК РФ должна быть введена норма, по содержанию аналогичная той, что действовала до 2014 года и была упразднена посредством № 171-ФЗ (см. сноску 1 на данной с. 418), но дополненная указанием о том, что требованиями безопасности определяемые минимальные размеры земельных участков МКД устанавливаются федеральным законодательством о техническом регулировании;
- в федеральное законодательство о техническом регулировании должны быть введены показатели минимально необходимой по требованиям безопасности площади земельных участков МКД, приходящейся на каждую единицу общей площади МКД в зависимости от диапазонов этажности МКД[1].

4. Поскольку одна из первоочередных обязанностей публичной власти состоит в обеспечении безопасного нахождения граждан на территории города, включая земельные участки МКД, то ничто не препятствует тому, чтобы посредством норм федерального закона было введено регулирование, согласно которому:

- на ОМС возлагалась бы обязанность к предельному сроку завершить подготовку и утверждение проектов межевания территории в целях образования земельных участков МКД;
- по истечении предельного срока и при неисполнении указанной обязанности устанавливается запрет на принятие решений о проведении аукционов по предоставлению прав комплексного и устойчивого развития соответствующих территорий.

5. Введение указанной законодательной новеллы будет означать следующее:

- публичная власть обеспечила безопасность граждан путём сохранения минимально необходимого в целях безопасности пространства вокруг одних МКД и недопущения умаления пространства меньше минимально необходимого для других МКД[2];
- собственники квартир в МКД не понуждаются против их воли к принятию решений об обращении в уполномоченные органы для проведения государственного кадастрового учёта земельных участков МКД (решений, которые принимаются или не принимаются по усмотрению собственников квартир);
- согласно соответствующим обязательствам публичной власти (фиксируемым в специальном нормативном правовом акте) становятся невозможными внедрения в застроенную МКД территорию ради новой уплотнительной застройки вопреки положениям утверждённых проектов межевания (в том числе внедрения посредством подготовки СРЗУ — см. указанный выше пример законодательной новеллы № 141-ФЗ);
- планируемые преобразования кварталов, микрорайонов МКД будут происходить не столько «точечно», сколько комплексно — поквартально.

6. Указанным способом будет преодолена существующая ныне фактически неправовая ситуация, когда институт планировки территории может основываться на игнорировании юридически значимых фактов. Этот институт

[1] *Такие законодательные гарантии относительно минимальных размеров земельных участков МКД ранее существовали — до принятия 23 июня 2014 года № 171-ФЗ, посредством которого была упразднена прежняя формулировка части 4 статьи 43 ГрК РФ: «Размеры земельных участков в границах застроенных территорий устанавливаются с учетом фактического землепользования и градостроительных нормативов и правил, действовавших в период застройки указанных территорий». См.: Трутнев Э.К. Деструкция города строительством.*

[2] *См. ответ на вопрос 3.2.2.*

[1] *Эти показатели существовали и существуют в практике регулирования, см., например: Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е., Гудзь Т.В и др. Правовые вопросы межевания и преобразования застроенных территорий жилого назначения. М. : Институт экономики города, 2006. Однако правовая природа этих показателей часто представляется неправильно — не как проявление технических регламентов безопасности, а как часть НГП (см. ответ на вопрос 3.2.2).*

[2] *Практика показывает, что ныне размеры земельных участков МКД при подготовке проектов межевания умаляются до одной четверти, одной трети потребного размера, определяемого требованиями функциональной и эксплуатационной безопасности. См.: Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е, Гудзь Т.В. и др. Правовые вопросы межевания и преобразования застроенных территорий жилого назначения. М. : Институт экономики города, 2006; Москалик С.Л. Связь правовых ограничений...*

будет поставлен на правовую основу — также и для того, чтобы он мог в дальнейшем повышать свою эффективность ради планировочной упорядоченности города.

ВОПРОС (4.1.2) О ТОМ, ПОЧЕМУ ДОЛЖНА БЫТЬ И ИЗ ЧЕГО ДОЛЖНА СКЛАДЫВАТЬСЯ МАКСИМИЗАЦИЯ ПЛАНИРОВКИ ТЕРРИТОРИИ, А ТАКЖЕ О ТОМ, ЧТО ДЛЯ НЕЁ МИНИМАЛЬНО НЕОБХОДИМО

Максимизация начинается с обеспечения минимального. По поводу минимального вопросов не возникает: нет минимально необходимого — нет ничего, не говоря уже о максимальном. Тогда что такое минимальное для планировки территории?

Для общего случая можно сказать так: минимальное для планировки территории — это соответствующее логике (в том числе логике градорегулирования) устранение тех неправильно понимаемых исходных положений, которые, однажды утвердившись, блокируют непротиворечивое законодательное обеспечение градорегулирования и его эффективное применение на практике. Проще говоря, это устранение неверно трактуемых исходных положений, неопределённостей в понимании, законодательстве и практике. Можно указать несколько таких исходных положений.

Во-первых, минимальное для планировки территории — это необходимость фиксировать в ДПТ существующие юридически значимые факты, в том числе такие, которые доныне остаются недооформленными в строгом юридическом смысле[1], например недооформленные границы земельных участков МКД[2].

Во-вторых, минимальное для планировки территории — это недопущение ущербного существования этого института. Ущербность возникает тогда, когда в сферу системного регулирования посредством планировки территории как бы по закону внедряются механизмы несистемного, антисистемного псевдорегулирования в виде применения СРЗУ[3].

В-третьих, минимальное для планировки территории — это недопущение ложной ситуации, когда якобы на одном земельном участке могут строиться два и более МКД[4].

В-четвёртых, минимальное для планировки территории — это недопущение ложной ситуации, когда якобы можно замещать отдельные положения ДТП и ПЗЗ[5].

Есть и другие исходные положения, которые требуют подробного изучения в специальных аналитических работах[6].

[1] *Этот вопрос аналогичен вопросу о недооформленных границах категорий земель, см. ответ на вопрос 2.1.3.2.*
[2] *См. ответ на вопрос 4.1.1.*
[3] *См. ответ на вопрос 4.1.3.*
[4] *См. ответ на вопрос 4.1.4.*
[5] *См. ответы на вопросы 4.2.2, 4.2.3.*
[6] *Предметом для подобной аналитической работы могла бы стать, например, такая законом определённая ситуация, когда развёртывание документации по планировке территории искусственным образом останавливается на завершающем этапе мнимо необходимым требованием иметь в обязательном порядке дополнительный технический документ в виде межевого плана для введения образованных планировкой границ ЗУ в ЕГРН.*

Минимальное — это основание для большего, для продвижения к максимизации института планировки территории. Такая максимизация должна обеспечиваться выполнением следующих требований логики:

- планировка территории должна быть связана с иными институтами градостроительного проектирования — территориальным планированием, градостроительным зонированием[1];
- в рамках планировки территории должно быть обеспечено комплексное — пространственное-правовое-экономическое — моделирование в отношении локальных инвестиционно-строительных проектов[2];
- должна быть обеспечена возможность «обратного воздействия» планировки территории на иные институты градостроительного проектирования — территориальное планирование, градостроительное зонирование[3].

Предъявленные общие положения относительно максимизации планировки территории далее конкретизируются при разборе конкретных вопросов законодательства и практики.

ВОПРОС (4.1.3) О ЗАМЕЩЕНИИ ИНСТИТУТА СИСТЕМНОЙ ПЛАНИРОВКИ НЕСИСТЕМНЫМИ ДЕЙСТВИЯМИ ПО ПОДГОТОВКЕ СХЕМ РАСПОЛОЖЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ НА КАДАСТРОВОЙ КАРТЕ ТЕРРИТОРИИ

Планировка — это то, посредством чего определяются части в контексте целого, это системный подход к организации территории.

Рассматривая ситуацию с этой позиции, следует усомниться в правильности словосочетания «образование земельного участка», где существительное используется в единственном числе. Сомнение под понуждающим воздействием логики становится убеждением в неправильности этого словосочетания:

- когда говорится, что происходит «образование земельного участка», то автоматически утверждается нечто несообразное, а именно что часть может быть вычленена, вырвана из целого, невзирая на неустранимое наличие других частей (как уже существующих, так и тех, что возникают в результате «вырывания» какой-либо части из целого — из территории);
- это значит, что намерение «образовать земельный участок» (один земельный участок) должно осуществляться не путём образования одного желаемого земельного участка, а путём «образования земельных участков», то есть, в контексте упорядоченной организации окружения, некоторой территории;
- контекст окружения — это не только окружающие земельный участок иные подобные ему земельные участки, это также связи земельных участков с улицей, улицами, иными элементами планировочной структуры;
- необходимость учёта контекста окружения — это императивная необходимость соблюдать требования безопасности (например, в части недопустимого уменьшения безопасной ширины улицы за счёт неоправданного увеличения размеров примыкающих к улице земельных участков),

[1] *См. ответы на вопросы 4.2.1–4.2.5.*
[2] *См. ответы на вопросы 4.3.1–4.3.4.*
[3] *См. ответы на вопросы 4.4.1–4.4.3.*

а соблюдение таких требований — это специальная технология, которая имеет свои закономерности, не допускающие несистемного разделения территории на части в виде автономных, друг с другом не связанных земельных участков;

- в отношении территории в обязательном порядке существует требование системности, а такая системность — это не что иное, как планировка.

Теперь с полным правом можно заключить, что отвечающее требованиям безопасности и рациональности образование земельных участков не может быть выполнено никаким иным способом, как только планировкой территории. И наоборот: неиспользование документации по планировке территории всегда сопряжено с риском несоблюдения требований безопасности и рациональности. Очевидно, что субъекты, производящие действия по образованию земельных участков, должны нести ответственность за результаты своей деятельности в части соблюдения требований безопасности. Однако нет иного технологического способа обеспечить выполнение этих требований, как только путём использования технологий системной планировки — путём подготовки документации по планировке территории. Не могут существовать никакие иные способы, кроме тех, что связывают образование земельных участков с ответственностью за безопасность результатов, а игнорировать такую связь недопустимо — это то, чего не следует допускать ни в логике права, ни в практических действиях. Таким образом, круг замкнулся: нет возможности образовывать земельные участки в городе иначе, кроме как посредством планировки территории.

Однако есть логика и есть практика (включая законодательную практику), которая как бы «не обязана следовать логике». Отрицать неопровержимо доказанное можно только посредством умолчаний — неупоминания об ответственности в отношении безопасности. В законодательной практике такие умолчания порождают мнимо альтернативные — не системные — способы образования земельных участков[1]. Чтобы разобраться в этом «запутанном деле», нам придётся подготовить табл. 4П4 и сопоставить две модели применения способов образования земельных участков — максимальную и немаксимальную.

Выполненная в табл. 4П4 систематизация юридических фактов даёт возможность их обобщить и указать на главное в части альтернативных подходов к способам образования земельных участков.

1. Применительно к модели максимальной нет разумных причин отрицать, что она наиболее эффективна для практики управления, а главное — для её результатов и предопределяется необходимостью действовать системно — применять документацию по планировке территории и отказаться от несистемных действий, основанных на применении так называемых схем расположения земельных участков на кадастровой карте территории.

[1] *Например: 1) до недавнего времени в российской законодательной и проектной практике применялся ныне формально упразднённый способ образования земельных участков посредством «актов предварительного согласования мест размещения объектов строительства», см. об этом ответ на вопрос 1.1.4;*
2) действующим законодательством определены сомнительные исключения, когда для размещения определённых видов линейных объектов не требуется подготавливать документацию по планировке территории, см. об этом ответ на вопрос 4.2.5.

«Тотальная планировка» в некоторых случаях может быть как бы смягчена — модифицирована упрощением процедурной части, например, путём упразднения требования об обязательном проведении публичных слушаний в простейших ситуациях, когда одновременно существуют следующие условия-ограничения: 1) посредством ПЗЗ установлены минимальные и максимальные размеры земельных участков применительно к соответствующим кварталам; 2) происходит изменение границ между соседними ЗУ при недопущении нарушения установленных ПЗЗ предельных размеров ЗУ.

2. Что касается модели немаксимальной, то здесь ситуация обречена всегда быть немаксимальной, а значит, и не вполне рациональной или совсем нерциональной, когда она создаётся «посредством не...» — неотрицанием немаксимального-нерационального:

- неотрицанием причудливой смеси рационального и нерационального — смеси возможностей применения как системного подхода к образованию ЗУ (посредством подготовки ДПТ), так и несистемного (посредством подготовки СРЗУ);
- неотрицанием деструктивных исключений, когда в область рационального (применения исключительно ДПТ в соответствующих случаях) включается область нерационального (возможность «исключения из уже исключённого» — возможность действовать не исключительно посредством ДПТ, но и посредством СРЗУ) и тем самым упраздняется универсальное рациональное посредством эксклюзивного нерационального[1];
- незавершением выполнения требований рациональности в случае, когда власть не понуждается законом действовать системно, но получает «лазейку» для несистемных действий[2].

Очевидно, что легализованные законом технологии, основанные на принципе неприятия максимального как логически завершённого и непротиворечивого, не могут приниматься как должное, но подлежат исправлению усовершенствованным законом[3].

ВОПРОС (4.1.4) О ТЕХНОЛОГИИ И ПОСЛЕДСТВИЯХ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКСКЛЮЗИВНЫМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ НЕСИСТЕМНЫХ ДЕЙСТВИЙ ПРИ ОБРАЗОВАНИИ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ДЛЯ СТРОИТЕЛЬСТВА МНОГОКВАРТИРНЫХ ДОМОВ В СЛОЖИВШЕЙСЯ ЗАСТРОЙКЕ

При изучении института планировки территории выясняется, что существуют альтернативные модели, основанные на разных логиках — макси-

[1] *См. строку 4 в табл 4П4, а также ответ на вопрос 1.4.4. Упразднение рационального посредством эксклюзивного нерационального обеспечивается сложно сформулированной нормой статьи 7.2 № 141-ФЗ, где говорится о том, что до образования земельного участка «в соответствии с земельным законодательством на основании утвержденных правил землепользования и застройки, проекта планировки территории и **схемы расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории** допускаются выдача градостроительного плана земельного участка, подлежащего образованию... В данном случае предоставление правоустанавливающих документов на земельный участок для выдачи разрешения на строительство объекта капитального строительства не требуется. К заявлению о выдаче разрешения на строительство прикладывается утвержденная **схема расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории».***

[2] *См. строку 5 в табл. 4П4. Речь идёт об отсутствии в законе требования, понуждающего власть действовать системно. Когда системные документы не подготовлены, власть не понуждается законом их подготавливать, но может пользоваться их отсутствием и применять несистемные действия по подготовке СРЗУ.*

[3] *См. раздел 6.*

мальной и немаксимальной[1]. В чём разница между ними? Попытаемся разобраться.

Первая логика — это «логика саморазвёртывания» каждой части в сторону её максимизации без умаления других частей во имя полноты-эффективности целого. Это логика баланса, то есть справедливости, логика, основанная на движущей силе принципа максимизации. Вторая логика — это «логика исключительности-эксклюзивности» как механизм создания преференций для одних частей за счёт умаления других частей и игнорирования полноты-эффективности целого. Эта логика не может «развёртываться» самостоятельно, поскольку для этого её нужно подстёгивать извне, нужна внешняя сила — сила небрежения целым ради обеспечения несистемного интереса и краткосрочной выгоды во имя чего-то частного.

Поясним проявления немаксимальной логики на примере, который уже упоминался. Это пример обеспечения эксклюзивным законодательством несистемных действий по образованию земельных участков в сложившейся застройке посредством использования СРЗУ.

Исходная ситуация

С одной стороны, пунктом 3 статьи 11.3 ЗК РФ определено, что исключительно в соответствии с утверждённым проектом межевания территории осуществляется образование земельных участков в границах элемента планировочной структуры (квартала, микрорайона), застроенного МКД. С другой стороны, нормой статьи 7.2 № 141-ФЗ определено противоположное, а именно что до образования земельных участков в границах элемента планировочной структуры, помимо проектов межевания, то есть не исключительно такими проектами, могут применяться схемы расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории. «До образования земельного участка» означает следующее:

1) вместо проекта межевания территории (предусмотренного ЗК РФ в качестве обязательного для подобных случаев публичного документа) подготавливается согласно эксклюзивному закону СРЗУ;

2) схема СРЗУ «хороша» тем, что она не является публичным документом — не нуждается в том, чтобы быть открытой, не нуждается в предъявлении и обсуждении на публичных слушаниях, то есть не нуждается в том, чтобы доказывались, например, факты соблюдения прав жителей на минимальные размеры земельных участков МКД[2];

3) посредством СРЗУ создаётся уникальная (с точки зрения норм права, общепринятой логики и моральных принципов) ситуация, когда застройщиком является лицо, не обладающее правами на земельный участок, на котором производится строительство[3];

4) СРЗУ является основанием для выдачи разрешения на строительство и в последующем — на ввод в эксплуатацию построенного объекта, в частности МКД;

[1] Эта ситуация наблюдается и для всех иных институтов в рамках системы градостроительного проектирования.
[2] См., например, ответ на вопрос 3.2.2.
[3] См. пункт 16 статьи 1 ГрК РФ.

5) наличие разрешения на ввод в эксплуатацию построенного объекта является основанием для оформления права собственности квартир их приобретателями, вместе с этим правом возникает право общей долевой собственности на земельный участок построенного МКД, который так и остался необразованным, недооформленным внесением сведений о его границах в ЕГРН;

6) у собственников квартир во вновь построенном МКД не возникает обязанности завершить то, чего не сделал псевдозастройщик, — дооформить земельный участок МКД;

7) создаётся ситуация фактически намеренного увековечивания и преумножения планировочной неопределённости и хаотизации города — возрастания степени его «неупакованности».

Реконструкция исходных намерений, обстоятельств и последствий

Кто и почему заинтересован в том, чтобы отказаться от системных планировочных действий и применять несистемные, фактически деструктивные действия в отношении города? Логика позволяет ответить на этот вопрос следующим образом.

Прежде всего следует принять во внимание, с одной стороны, высокую степень правовой и технологической несообразности указанных новелл эксклюзивного законодательства, свидетельствующую о его ошибочности; а с другой стороны, то, что очевидные ошибки представлены как намеренная целеустремлённость закона. Такое резкое несоответствие не может быть случайным. Видимо, для того чтобы стать нормами закона, очевидные ошибки должны быть «компенсированы» силой желания их совершить под видом «абсолютной необходимости». Почему и у каких субъектов, причастных к законотворчеству, должна возникнуть потребность в «абсолютной необходимости», ради которой можно поступиться логической непротиворечивостью?

Сложившаяся ситуация характеризуется положениями, ставшими как бы объективными.

1. Логическая ошибочность — это проявление противоречий с системным подходом к градорегулированию, его отрицание. Такое отрицание неизбежно должно проявить себя по причинам, во-первых, долговременного неприятия задач создания системы правового градорегулирования и, соответственно, запущенности ситуации в этой области[1], а во-вторых, перманентной нехватки времени на системное исправление этой запущенной ситуации, в силу чего активно изобретаются несистемные эрзац-схемы, прикрывающие и замещающие отсутствие системы.

2. Фактор нехватки времени в сочетании с возрастающими объёмами задач и проблем[2] неизбежно должен выйти на первый план и начать действовать в искусственно созданных (намеренно или ненамеренно) условиях по как бы объективному принципу «система — это долго, а эрзац-схемы — это быстро».

[1] См. ответы на вопросы 1.1.1–1.1.4.
[2] Возрастающими в том числе и по причине неприменения системных методов правового градорегулирования.

3. Установка на «быстрые» эрзац-схемы, во-первых, должна сочетаться с осознанием наличия и возможности применения силы, чтобы не дать обнаружиться несоответствиям между «абсолютной необходимостью», явленной «быстрыми» эрзац-схемами, и их логической и процедурной порочностью. Наличие такой силы — это не что иное, как возможность посредством специального-исключительного, то есть эксклюзивного, закона сделать ошибки мнимо легитимными, как бы осенить эти ошибки законом, преобразовав их как бы в правду. Во-вторых, установка на эрзац-схемы должна сочетаться с отсутствием и/или инертностью публичных субъектов, которые могли бы обнаружить указанное несоответствие и способствовать выправлению процесса эксклюзивного законотворчества.

Таким образом, рассматриваемая ситуация представляется как бы объективно неизбежной, но она является следствием обстоятельств, которые созданы искусственно по причине непрерываемого дрейфа событий в сторону агрессивного развёртывания несистемного точечно-административного градостроительства[1].

ВОПРОС (4.1.5) О НЕДОПУСТИМОСТИ ОПРЕДЕЛЕНИЙ, ПРЕДПОЛАГАЮЩИХ МНИМУЮ ВОЗМОЖНОСТЬ СТРОИТЕЛЬСТВА НА ОДНОМ ЗЕМЕЛЬНОМ УЧАСТКЕ НЕ ОДНОГО, А НЕСКОЛЬКИХ МНОГОКВАРТИРНЫХ ДОМОВ

Институт планировки территории не может быть безразличным к решению этого вопроса, поскольку именно планировка (на основе и в соответствии с правилами землепользования и застройки) прилагает к конкретным местам предопределённые ПЗЗ размеры земельных участков, их «строительное наполнение» и градостроительный контекст окружения[2]. Будем разбираться шаг за шагом.

Многоквартирные дома — это такая ситуация, когда собственники квартир имеют в общей долевой собственности земельный участок МКД. Действующее законодательство не допускает «множественной» долевой собственности, когда в общей долевой собственности собственников квартир из разных МКД находился бы один и тот же земельный участок.

Тот факт, что действующее законодательство не допускает существования двух и более МКД на одном ЗУ, сочетается с тем фактом, что оно, законодательство, не содержит прямого запрета на строительство двух и более МКД на одном ЗУ. Однако отсутствие прямого запрета не означает отсутствие косвенного запрета. Логика понуждает выяснить, имеется или нет косвенный запрет на строительство двух и более МКД на одном ЗУ.

Одновременное-параллельное строительство — это не что иное, как строительство на основании: а) одного градостроительного плана земельного участка (ГПЗУ), выданного для строительства двух либо более МКД; б) одного разрешения на строительство, выданного для двух или более МКД.

Может ли один ГПЗУ применительно к одному ЗУ быть выданным для строительства двух или более МКД? Ответ:

[1] *См. ответы на вопросы 1.5.4, 1.5.5, а также 3.3.1, 3.4.1.*
[2] *См. ответ на вопрос 4.2.3.*

1) ГПЗУ воспроизводит информацию из ПЗЗ;

2) посредством ПЗЗ определяется правовой режим использования ЗУ, который является бессрочным и «не привязанным» к определённому времени (действует со дня введения в действие ПЗЗ вплоть до внесения изменений в ПЗЗ, которые могут состояться, а могут и не состояться «никогда»[1]);

3) можно высказать гипотезу, что один ГПЗУ выдаётся для строительства двух или более МКД следующим образом:

- в ПЗЗ устанавливается территориальная зона, где правовой режим для расположенных в её пределах ЗУ определяется приблизительно такой формулировкой: «Земельные участки для размещения двух или более (должно быть указано количество) МКД — земельные участки, подлежащие разделению на земельные участки для каждого МКД до получения разрешения на ввод в эксплуатацию первого МКД»;
- только указанная формулировка (по смыслу) будет возможной, поскольку иная будет противоречить Жилищному кодексу (относительно того, что каждый МКД располагается на ЗУ, который находится в общей долевой собственности собственников квартир именно этого МКД и никакого другого);
- эта единственно возможная формулировка, не противоречащая ЖК РФ, противоречит ЗК РФ и ГрК РФ в том отношении, что устанавливаемый посредством ПЗЗ правовой режим является «цельным и постоянным» — не подлежит разбиению на различные режимы применительно к различным временны́м этапам существования ЗУ (например, до выдачи и после выдачи разрешения на ввод в эксплуатацию соответствующих объектов).

Таким образом, доказано, что только «благодаря» прямому противоречию с ЗК РФ и ГрК РФ в части существа зонирования не может быть выдан один ГПЗУ для строительства двух или более МКД, то есть такая выдача является противоправной, противоречащей законодательству.

После того как опровергнута первая гипотеза, проверять вторую (относительно предполагаемой возможности выдачи одного разрешения на строительство двух или более МКД) не имеет смысла, поскольку без соответствующего ГПЗУ разрешение на строительство не может быть выдано. Тем не менее для полноты картины разберём и это предположение (ситуация небрежения указанными положениями законодательства относительно ГПЗУ).

Разрешение на строительство МКД выдаётся при наличии проектной документации на строительство именно этого МКД по логической формуле «один МКД — одна проектная документация». Может ли быть одна проектная документация для двух МКД?

Два МКД — это два дома, каждый из которых располагается на своём месте и не занимает места другого дома, хотя может располагаться и очень близко от него. Разные места расположения и формально, и по существу диктуют необходимость проводить разные инженерно-технические изыскания (даже при наличии МКД-«близнецов»), а разные изыскания — это разное воздействие их результатов на содержание проектной документации.

[1] *См. раздел 3.*

Две проектные документации (даже при наличии МКД-«близнецов») необходимы и ещё по одной причине: разное местоположение — это разные схемы планировочной организации ЗУ, схемы в составе проектной документации, а наличие разных частей в проектной документации — это есть юридический факт наличия двух разных проектных документаций, а при разных проектных документациях не может быть выдано одно разрешение на строительство.

Таким образом, нет абсолютно никакой возможности без нарушения федерального законодательства выдавать одно разрешение на строительство двух и более МКД.

Следует заметить, что сама по себе необходимость проведения подобного аналитического исследования свидетельствует о нечёткости формулировок норм федерального законодательства, которое в этой части нуждается в усовершенствовании[1].

ВОПРОСЫ (4.2), ОТВЕТЫ НА КОТОРЫЕ ПРЕДОПРЕДЕЛЕНЫ ДЕЙСТВИЕМ ПРИНЦИПА СИСТЕМНОСТИ — ВОЗДЕЙСТВИЕМ НА ПЛАНИРОВКУ ТЕРРИТОРИИ «СВЕРХУ ВНИЗ» (ИЛИ «ИЗ НАЧАЛА В КОНЕЦ»)

В рамках данной группы рассмотрены:

- вопрос (4.2.1) об общих положениях относительно максимального и немаксимального подходов к установлению связей между различными институтами градостроительного проектирования;
- вопрос (4.2.2) о проявлениях разрыва оптимальных связей между документацией по планировке территории и документами территориального планирования;
- вопрос (4.2.3) о проявлениях разрыва оптимальных связей между документацией по планировке территории и правилами землепользования и застройки;
- вопрос (4.2.4) о системном устройстве территории и конструировании понятия «планировочная структура»;
- вопрос (4.2.5) о системной организации территории и различных подходах к её планировке в случаях размещения линейных объектов, включая подход, допускающий ошибочное упразднение обязательности планировки территории для размещения отдельных видов линейных объектов.

ВОПРОС (4.2.1) ОБ ОБЩИХ ПОЛОЖЕНИЯХ ОТНОСИТЕЛЬНО МАКСИМАЛЬНОГО И НЕМАКСИМАЛЬНОГО ПОДХОДОВ К УСТАНОВЛЕНИЮ СВЯЗЕЙ МЕЖДУ РАЗЛИЧНЫМИ ИНСТИТУТАМИ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ПРОЕКТИРОВАНИЯ

Очевидно, что различные институты градостроительного проектирования связаны между собой. Если такая связь не обеспечивается законодательно, то автоматически обеспечивается противоположное — разрыв связей по принципу «если не созидается должное, то разрушается необходимое». Поясним.

[1] *См. раздел 6.*

Что значит «законодательно обеспечить связь» институтов градорегулирования? Это значит, что необходимо выполнить три требования: 1) гарантировать полноту каждого института; 2) не допустить вторжения одних институтов в область регулирования других институтов, тем самым обеспечив полноту каждого из них; 3) описать области учёта и соблюдения соответствия решений разных институтов, а также допустимого воздействия одних институтов на другие в части внесения соответствующих изменений — при необходимости.

Разрывы создаются невыполнением каждого из трёх требований. Чтобы узнать, как на законодательном уровне создаются разрывы системы применительно к связям документации по планировке территории с иными документами градостроительного проектирования, предлагается ознакомиться с аналитическими положениями, представленными в табл. 4П5.

Указанная таблица позволяет удостовериться в том, что максимальный подход предполагает выполнение всех трёх вышеуказанных требований относительно связи друг с другом различных институтов градостроительного проектирования. Невыполнение какого-либо из трёх требований — это ошибка со стороны максимизации, утрата возможности обеспечить наибольшую эффективность системы. Одна ошибка, особенно исходная[1], упраздняет возможность максимизации системы и создаёт «плацдарм» для развёртывания новых ошибок, ещё более отдаляющих систему регулирования от возможности быть максимально эффективной.

О том, как и почему образуются разрывы в системе регулирования применительно к институту планировки территории, мы поговорим далее.

ВОПРОС (4.2.2) О ПРОЯВЛЕНИЯХ РАЗРЫВА ОПТИМАЛЬНЫХ СВЯЗЕЙ МЕЖДУ ДОКУМЕНТАЦИЕЙ ПО ПЛАНИРОВКЕ ТЕРРИТОРИИ И ДОКУМЕНТАМИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Можно говорить о двух проявлениях разрыва указанных связей — об ошибках:

- узаконения возможности избыточного изъятия недвижимости для государственных или муниципальных нужд;
- сужения правовых оснований для подготовки документации по планировке территории в случаях уплотнения улично-дорожной сети.

ВОПРОС (4.2.2.1) ОБ ОШИБКЕ УЗАКОНЕНИЯ ВОЗМОЖНОСТИ ИЗБЫТОЧНОГО ИЗЪЯТИЯ НЕДВИЖИМОСТИ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ИЛИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД

Ситуацию с разрывом связей между документацией по планировке территории и документами территориального планирования можно изучать с двух сторон — со стороны «чистой логики», как «каскад» ошибок с точки зрения принципа максимизации, приводящих к неоптимальному результату, и со стороны получаемого результата, который может быть вполне даже оптимальным для особо заинтересованных субъектов.

Рассмотрим ситуацию с обеих сторон.

[1] *Такой исходной ошибкой является упразднение из ДТП необходимости обозначать границы зон планируемого размещения объектов, см. об этом ответ на вопрос 2.1.1.2.*

Анализ разрыва оптимальных связей между ДПТ и ДТП со стороны «чистой логики» — как «каскад» ошибок, приводящих к неоптимальному результату

Ошибки в отношении ДТП:

- ошибка первая — из ДТП упраздняются зоны планируемого размещения объектов;
- ошибка вторая — упраздняется требование о том, что юридически значимые решения при утверждении ДПТ должны приниматься в границах зон планируемого размещения объектов, предопределённых ДТП.

Эти ошибки затем транслируются и преумножаются в документации по планировке территории, что в свою очередь приводит к появлению новых ошибок:

- ошибка третья — ДПТ может подготавливаться применительно к исходно «неизвестной территории», то есть территории, не определённой юридически значимыми границами;
- ошибка четвёртая — в ДПТ включаются позиции, которые абсолютно там не нужны с точки зрения оптимальной организации процесса планировки, а именно: нужны границы образуемых ЗУ, но не нужны в силу избыточности границы ЗПРО, поскольку границы таких зон должны определяться на предшествующей стадии ТП[1].

Все эти ошибки — недоработки законодательства в отношении ДТП и ДПТ сходятся, как в фокусе, в итоговой — пятой — ошибке-результате, которая суть оправдание законом возможности избыточного-ненужного изъятия недвижимости для государственных или муниципальных нужд, а именно:

- решение об изъятии существующей недвижимости принимается в отношении не той недвижимости, что расположена в границах образуемого посредством ДПТ для размещения планируемого объекта ЗУ (что было бы оптимально и с правовой, и с технологической, и с моральной точки зрения), а той, что находится в более широких границах — в границах ЗПРО[2];
- решения федеральных законов о возможности расширенного-избыточного изъятия недвижимости не в границах специально образуемых ЗУ, но в границах специально образуемых «с запасом» зон усугубляются положениями подзаконных актов, согласно которым в состав, например, линейных объектов (для размещения которых может производиться изъятие) могут включаться совсем даже и не линейные объекты, обладающие определённой этажностью, процентом застройки[3], притом что порядок такого

[1] *Причины, существо и последствия всех четырёх указанных ошибок подробно разобраны в ответе на вопрос 2.1.1.2, а также в: Трутнев Э.К. Комментарий к Градостроительному кодексу в части...*

[2] *См. пункт 3 статьи 56.6 ЗК РФ: «Решение об изъятии может быть принято в отношении всех или некоторых земельных участков, расположенных **в границах зоны планируемого размещения объекта** федерального значения, объекта регионального значения или объекта местного значения, для строительства, реконструкции которых осуществляется такое изъятие»; подпункт 3 пункта 5 статьи 56.5 ЗК РФ: «В сообщении о планируемом изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд… должны быть указаны… 3) **границы зоны планируемого размещения объектов**, в целях строительства, реконструкции которых предполагается изъятие земельных участков и (или) расположенных на таких земельных участках объектов недвижимого имущества».*

[3] *См. подпункт «д» пункта 15 «Положения о составе и содержании проектов планировки территории, предусматривающих размещение одного или нескольких линейных объектов», утвержденного Постановлением Правительства РФ от 12 мая 2017 года № 564: «Раздел 2 «Положение о размещении линейных объектов» должен содержать следующую информацию… д) предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, входящих в состав линейных объектов в границах зон их планируемого размещения: предельное количество этажей и (или) предельная высота объектов капитального строительства, входящих в состав линейных объектов, в границах каждой зоны планируемого размещения таких объектов; максимальный процент застройки каждой зоны планируемого размещения объектов капитального строительства, входящих в состав линейных объектов…».*

«включения» не регламентирован, то есть может выполняться заинтересованными лицами с намеренным расширением специально создаваемых для этого ЗПРО.

Таким образом, при рассмотрении вопроса со стороны «чистой логики» обнаруживаются не только факты разрыва оптимальных связей между различными институтами градостроительного проектирования — обнаруживается технология создания как бы правовых оснований для обеспечения имущественных интересов «соответствующим образом заинтересованных лиц».

Анализ разрыва оптимальных связей между ДПТ и ДТП со стороны получаемого результата

В этом анализе необходимость отпала, поскольку предшествующий анализ вскрыл среди результатов, производимых ошибками законодательства, и такой результат, который можно охарактеризовать не как ошибку, но скорее как намерение такую «ошибку» создать ради обеспечения интересов «соответствующим образом заинтересованных лиц». Анализ со стороны «чистой логики» попутно показал, что конечная пятая ошибка на самом деле может рассматриваться как задание на целевое создание предшествующих четырёх ошибок. В этом смысле созданная первой ошибкой правовая неопределённость (упразднение из ДТП границ ЗПРО) обеспечила через последующие ошибки вполне определённый и предзаданный результат.

Очевидно, что в рассматриваемом случае к такому результату привело не качество законодательного обеспечения системы градорегулирования, во всяком случае оно не было главным фактором.

ВОПРОС (4.2.2.2) ОБ ОШИБКЕ СУЖЕНИЯ ПРАВОВЫХ ОСНОВАНИЙ ДЛЯ ПОДГОТОВКИ ДОКУМЕНТАЦИИ ПО ПЛАНИРОВКЕ ТЕРРИТОРИИ В СЛУЧАЯХ УПЛОТНЕНИЯ УЛИЧНО-ДОРОЖНОЙ СЕТИ

Суть этой ошибки в следующем.

1. Наличие в ДТП обозначений планируемых к размещению объектов является правовым основанием для обеспечения возможности подготовки ДПТ, призванной такое предварительно намеченное размещение довести до точного решения: нет соответствующих обозначений в ДТП — нет возможности подготавливать ДПТ[1].

2. В силу первого положения при подготовке, например, генерального плана должны быть предусмотрены все имеющие соответствующее значение объекты, планируемые к размещению. И это правильно.

3. Возникает вопрос о наличии предусмотренного законом набора всех способов отображения, например, в ГП планируемых объектов местного

[1] *См. часть 6 статьи 45 ГрК РФ: «Не допускается осуществлять подготовку документации по планировке территории… предусматривающей размещение объектов федерального значения… объектов регионального значения… объектов местного значения муниципального района… объектов местного значения поселения, городского округа… если размещение таких объектов не предусмотрено соответственно документами территориального планирования Российской Федерации… документами территориального планирования субъекта Российской Федерации… документами территориального планирования муниципального района… документами территориального планирования поселений, городских округов…».*

значения, включая такие объекты в виде улиц, их частей — в случаях планирования уплотнения УДС в существующей застройке.

4. Существует два вида таких наборов — полный набор, законом ныне не предусмотренный, и неполный набор, предусмотренный законом.

5. Законом ныне не предусмотренный полный набор способов отображения в ГП планируемых к размещению объектов местного значения, применимый также к планированию уплотнения УДС в сложившейся застройке (в соответствующих случаях), — это:

1) непосредственное отображение границ ЗПРО, линейных[1] и нелинейных[2];

2) опосредованное отображение границ ЗПРО путём указания на то, что границами таких зон в случаях планируемого уплотнения УДС являются соответствующие функциональные зоны, отображённые на соответствующей карте ГП.

Второй способ является рациональным в том отношении, что он даёт правовые основания для последующей подготовки ДПТ — для последующего точного нахождения путём проектирования мест расположения будущих «уплотнительных» улиц; не имитирует отображения будущих улиц, расположение которых на стадии подготовки ГП не может быть точно известно, — не имитирует, а значит, и не дискредитирует правовое содержание ГП.

Указанный полный набор способов отображения перестал быть возможным после введения в действие № 41-ФЗ[3].

6. Ныне предусмотренный законом способ отображения в ГП планируемых к размещению объектов сводится к одному — к непосредственному отображению этих объектов[4], однако без фиксации юридически значимых границ мест их планируемого размещения.

Это значит, что в случаях планируемого уплотнения УДС в сложившейся застройке необходимо фиксировать места размещения при отсутствии знания о таких местах, то есть необходимо визуально имитировать знание таких мест. Очевидно, что имитация в юридически значимом документе есть не что иное, как его дискредитация, в данном случае навязанная законом.

Очевидно также, что совершенствование законодательства не может состояться без упразднения формально легитимного ныне способа и возвращения узаконения ранее ошибочно упразднённого посредством № 41-ФЗ способа (см. раздел 6 настоящей книги).

[1] *Самый простой способ отображения юридически значимых границ таких зон заключается в том, что обозначаются оси прохождения линейных объектов и указываются расстояния от оси по обе стороны. Причём на этапе ТП эти расстояния указываются несколько более значительными для того, чтобы на последующем этапе посредством ДПТ уточнить и ось прохождения линейного объекта, и границы его «коридора».*

[2] *Самый простой способ отображения юридически значимых границ таких зон заключается в том, что обозначаются координаты «центральной точки» расположения будущего планируемого нелинейного объекта, а также радиус, посредством которого фиксируется граница соответствующей ЗПРО. На последующем этапе подготовки ДПТ в границах указанной зоны определяются границы земельного участка размещения запланированного объекта.*

[3] *См. на эту тему пункт 22 главы 2 Положений о территориальном планировании Генерального плана города Перми, утверждённого Решением Пермской городской Думы от 17 декабря 2010 года № 205 (в редакции на указанную дату); ответ на вопрос 1.1.2 в «Азбуке территориального планирования» (http://abc-urban.ru), а также: Трутнев Э.К. Комментарий к Градостроительному кодексу в части...*

[4] *Посредством № 41-ФЗ заблокирована возможность использовать границы функциональных зон как мест расположения будущих «уплотнительных» улиц без их специального отображения в ГП, см. пункт 3 части 5 статьи 23 ГрК РФ: «...границы и описание функциональных зон с указанием планируемых для размещения в них объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения (**за исключением линейных объектов**) и местоположения линейных объектов федерального значения, линейных объектов регионального значения, линейных объектов местного значения».*

ВОПРОС (4.2.3) О ПРОЯВЛЕНИЯХ РАЗРЫВА ОПТИМАЛЬНЫХ СВЯЗЕЙ МЕЖДУ ДОКУМЕНТАЦИЕЙ ПО ПЛАНИРОВКЕ ТЕРРИТОРИИ И ПРАВИЛАМИ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ЗАСТРОЙКИ

Указанный разрыв достигается двумя способами, поддержанными ошибочными нормами закона: обеспечением мнимой необязательности для ДПТ соответствовать ПЗЗ и обеспечением «одновременного утверждения» этих двух документов[1].

О мнимой необязательности для ДПТ соответствовать ПЗЗ

Вопрос об особенностях связи ПЗЗ с ДПТ исключительно важен для понимания реального положения дел в соотношении системы зонирования и «выталкивающей» её системы незонирования.

Смысл этого вопроса сводится к выявлению наличия/отсутствия для любой локальной территории будущего в виде предустановленных параметрических рамок допускаемых действий (градостроительных регламентов) и в зависимости от этого к выявлению следующего: действует ли система правового понуждения в контексте сбалансированного развития всего города, или она действует вопреки такому контексту — согласно псевдоправовым точечным решениям ДПТ, независимым от решений ГП и ПЗЗ.

Этот вопрос достаточно прост в его исходном, логикой давно предопределённом смысле, но он искусственно усложнён, запутан псевдоправовыми новеллами федерального законодательства, фактически поддерживающего новеллы регионального законодательства о незонировании. Поэтому сложившиеся обстоятельства практики заставляют нас говорить о двух подходах к решению обсуждаемого вопроса — правовом зональном и псевдоправовом незональном. Для лучшего понимания и предъявления соответствующих доказательств потребуется составить табл. 4П6.

На основании этой таблицы можно сформулировать основные соображения относительно особенностей связи правил землепользования и застройки с документацией по планировке территории.

1. Система зонирования обладает правовым потенциалом для организации рациональной, эффективно работающей связи между ПЗЗ и ДПТ. Однако этот потенциал находится под угрозой размывания со стороны некоторых неоправданных нововведений федеральных законов (см. ниже пункт 3).

2. Есть все основания утверждать, что в системе незонирования[2] решение вопроса о связи ПЗЗ и ДПТ достигло своего апогея и ныне происходит следующим образом.

Во-первых, упраздняется связь между ПЗЗ и ДПТ, поскольку ПЗЗ, в силу их уникальной специфики применительно к особому случаю[3], фиксируют

[1] *Далее использованы ответы на вопросы 1.4.2 и 1.4.3.*

[2] *Область распространения этой системы пока определяется нормативными правовыми актами, указанными в сноске к табл. 4П6.*

[3] *См. ответ на вопрос 1.5.4.*

лишь существующие факты, но не содержат указаний о будущем; ДПТ — это параметризованное представление о будущем, а будущее не может быть тождественным существующему положению. Поэтому не только отсутствует связь между ПЗЗ и ДПТ, но её и быть не может — необходимость этой связи отрицается в принципе (что противоречит общей логике градорегулирования и формальным нормам права — ЗК РФ и ГрК РФ). Одновременно с упразднением связи между ПЗЗ и ДПТ упраздняется и связь ДПТ с ГП, поскольку ГП может «понуждать» к исполнению своих решений в соответствующей части только через ПЗЗ, а ПЗЗ не передаёт «импульсы» этой связи ДПТ.

Во-вторых, для подготовки рациональной ДПТ технологически невозможно обойтись без связи, которая упразднена. Что делать? Ответ очевиден и прост: надо заместить фактически упразднённые (по причине неадекватности и отказа от применения) документы (ГП и ПЗЗ) неким иным документом. Поскольку это необходимо, то это и происходит: посредством эксклюзивного закона вводится как бы новый вид документа — «комплексная схема инженерного обеспечения» («как бы» потому, что она заведомо должна быть инкорпорирована в документ территориального планирования, называемый генеральным планом), схема как бы независимая, в частности от ГП. Вновь изобретённый и ставший как бы независимым документ предназначен для внесистемного обслуживания (без юридической обязанности следовать предустановленному в ГП градостроительному контексту, который отсутствует как предположительно по причине его неустановления, так и по причине отказа от следования ГП) иных независимых от ГП и ПЗЗ документов — ДПТ[1].

В-третьих, указанным способом происходит превращение ДПТ в автономные, не зависящие ни от ПЗЗ, ни от ГП документы и в инструмент точечных, свободных от внешнего контроля индивидуально-волевых административных решений — инструмент, ранее применявшийся в виде ныне упразднённого «института предварительного согласования мест размещения объектов строительства». Разница лишь в том, что прежние «точки» расширены до размеров «точек-пятен-территорий».

В-четвёртых, создаётся возможность для упразднения в случаях необходимости ДПТ путём применения несистемных действий в виде процедур «подготовки схем расположения земельных участков на кадастровой карте территории» — процедур, которые «экономят время» и не требуют проведения хлопотных публичных слушаний. Попутно происходит демонтаж основ федеральных законов в той части, которая определяет, что осуществлять строительство могут только лица, владеющие правами на земельные участки. В данном же случае право осуществлять строительство дано лицам, не обладающим правами на земельные участки, которым ещё только предстоит быть образованными[2].

3. Некоторые новеллы, вводимые в федеральные законы, «работают» на незонирование — препятствуют установлению рациональной связи между

[1] *См.: Трутнев Э.К. Вопросы технологии замещения...*
[2] *См. там же.*

ПЗЗ и ДПТ. В частности, это нормы, согласно которым ДПТ фактически допускается утверждать при отсутствии её соответствия ПЗЗ[1].

С указанными обстоятельствами связаны предложения по совершенствованию законодательства, изложенные в разделе 6 настоящей книги.

По итогам рассмотрения данного вопроса можно заключить, что создание разрыва между ПЗЗ и ДПТ является способом вернуться к «точечности» в ситуации, когда номинально как бы признан зональный подход, но на самом деле состоялось утверждение системы незонирования.

«Одновременное утверждение» двух документов как проявление разрыва оптимальных связей между ДПТ и ПЗЗ

Этот вопрос связан с законодательной новеллой, согласно которой в соответствующих случаях «вносимые в правила землепользования и застройки изменения и документация по планировке территории утверждаются одновременно»[2]. Что это значит?

Поскольку речь идёт о двух разных документах, то и решений должно быть два, а если два, то они не могут не быть последовательными, то есть сначала одно решение, затем другое. Значит, не может быть одновременности; значит, приведённая норма является в этом смысле ошибочной.

Поскольку посредством градостроительных регламентов в составе ПЗЗ утверждается правовой режим использования земельных участков, расположенных в соответствующих территориальных зонах, а противоречия с таким режимом недопустимы, то первыми должны утверждаться изменения ПЗЗ, а затем ДПТ. Дальше, для полноты понимания ситуации, нужно уяснить следующее.

Предметом утверждения ДПТ является ряд положений (красные линии, характеристики планируемого развития территории, очерёдность такого развития, границы образуемых земельных участков и т.д.[3]), в состав которых не входят, не могут и не должны входить конкретные параметры конкретных объектов на конкретных земельных участках, а при наличии соответствующих отображений такие параметры не могут выходить за пределы, определённые градостроительными регламентами в составе ПЗЗ.

Факт утверждения ДПТ не является препятствием для совершения сделок купли-продажи земельных участков или передачи их в аренду. Правообла-

[1] *Речь идёт о связке двух норм ГрК РФ: части 10 статьи 45 и части 13.1 статьи 46. См: Трутнев Э.К. Анализ закона...*
[2] *Эта новелла содержится в статье 7.2 Федерального закона «О статусе столицы Российской Федерации» в редакции № 141-ФЗ: «В случае, если подготовленной для реализации решения о реновации документацией по планировке территории предусматривается размещение объектов капитального строительства, виды разрешенного использования которых и (или) параметры которых не соответствуют видам разрешенного использования объектов капитального строительства и (или) предельным параметрам разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, установленным правилами землепользования и застройки, и (или) если виды разрешенного использования земельных участков, на которых планируется размещение указанных объектов, не соответствуют видам разрешенного использования земельных участков, установленным правилами землепользования и застройки, **одновременно с подготовкой документации по планировке территории осуществляется подготовка изменений, вносимых в правила землепользования и застройки**. В этом случае принятие в соответствии со статьей 33 Градостроительного кодекса Российской Федерации решения о подготовке проекта о внесении изменений в правила землепользования и застройки не требуется. При этом вносимые в правила землепользования и застройки изменения и документация по планировке территории утверждаются одновременно».*
[3] *См. часть 3 статьи 42, часть 6 статьи 43 ГрК РФ.*

датель земельного участка не обязан следовать ДПТ в части возможного наличия в ней конкретных параметров конкретного объекта на конкретном земельном участке, но обязан следовать градостроительным регламентам в составе ПЗЗ. Поэтому реальный облик застройки территории может отличаться от того, что был «нарисован» в иллюстративной, обосновывающей части ДПТ.

В отношении визуально-образных решений будущей застройки утверждённая ДПТ и утверждённые изменения ПЗЗ не могут быть тождественными, поскольку ДПТ, утверждая общие параметры застройки в рамках градостроительных регламентов, может демонстрировать лишь один или несколько из многих возможных вариантов решений, допускаемых согласно градостроительным регламентам ПЗЗ.

Последнее означает, что если в процессе подготовки ДПТ соответствующие предложения из этой документации механистически переводятся в предложения по изменению ПЗЗ, то следствием будет ситуация, при которой ПЗЗ будут противоречить и сути градостроительного зонирования, и зафиксированным в ЗК РФ формальным требованиям, согласно которым градостроительный регламент должен быть единым (одинаковым) для всех земельных участков в составе соответствующих территориальных зон[1].

Указанное требование, однако, не является призывом к тотальной и омертвляющей унификации. Напротив, на его основании можно и должно достигать приемлемой степени разнообразия, предопределяемого в рамках градостроительных регламентов. И здесь возникает малознакомая российской практике тема профессионального искусства установления градостроительных регламентов[2].

ВОПРОС (4.2.4) О СИСТЕМНОМ УСТРОЙСТВЕ ТЕРРИТОРИИ И КОНСТРУИРОВАНИИ ПОНЯТИЯ «ПЛАНИРОВОЧНАЯ СТРУКТУРА»[3]

Структура — это видимое проявление закона упорядочения частей, образующих нечто целое. Знание закона ведёт к пониманию того, что́ им предопределено, — структуры. Предпринятое здесь рассуждение о том, что́ есть «планировочная структура», обусловлено, во-первых, отсутствием юридического определения этого понятия и, во-вторых, утверждением в апреле 2017 года приказа Минстроя России об элементах планировочной структуры[4].

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

[2] См. ответ на вопрос 1.3.3.

[3] При подготовке ответа на данный вопрос использован текст о планировочной структуре, размещённый на сайте Высшей школы урбанистики: https://urban.hse.ru/discussion_trutnev_structure/

[4] Приказ Минстроя России от 25 апреля 2017 года № 738/пр «Об утверждении видов элементов планировочной структуры». Этим приказом, принятым в соответствии с пунктом 35 статьи 1 ГрК РФ: «…элемент планировочной структуры — часть территории поселения, городского округа или межселенной территории муниципального района (квартал, микрорайон, район и иные подобные элементы). Виды элементов планировочной структуры устанавливаются уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти». Утверждены следующие виды элементов планировочной структуры: 1) район; 2) микрорайон; 3) квартал; 4) территория общего пользования, за исключением элементов планировочной структуры, указанных в пункте 8; 5) территория садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения граждан; 6) территория транспортно-пересадочного узла; 7) территория, занятая линейным объектом и (или) предназначенная для размещения линейного объекта, за исключением элементов планировочной структуры, указанных в пункте 8; 8) улично-дорожная сеть.

В зависимости от точки зрения и целей планируемого воздействия на любое территориальное образование могут проявляться разные стороны его структуры — морфологическая, функциональная, социальная, административная и т.д. Если речь идёт лишь об одном из нескольких проявлений всегда многоаспектной структуры сложного объекта, то с самого начала должен быть предъявлен признак отделения друг от друга разных частей, предположительно образующих некую целостность именно по этому признаку. Поэтому в отношении города, иной урбанизированной территории как бы сам собой выстраивается для последовательного решения следующий ряд задач:

1) определение понятия «планировочная структура» на основе признака «планировочности», позволяющего понять, чем отличается данный вид структуры от других видов;

2) определение других видов структур, помимо планировочной;

3) построение логической схемы встраивания процесса формирования планировочной структуры в процесс подготовки различных документов градостроительного проектирования;

4) уяснение последствий воздействия на законодательство и практику, в том числе на практику градостроительного проектирования, ошибок упомянутого приказа Минстроя России.

ВОПРОС (4.2.4.1) О КОНСТРУИРОВАНИИ СОДЕРЖАНИЯ ПОНЯТИЯ «ПЛАНИРОВОЧНАЯ СТРУКТУРА» И ЕГО ПРАВОВОМ ОПРЕДЕЛЕНИИ

В российском законодательстве существует понятие «планировочная структура», но отсутствует его определение. Почему? Предположительно потому, что признак «планировочности» ошибочно, но устойчиво воспринимается как смесь многого, а смеси не поддаются правовым определениям без предварительного очищения их состава. Попытаемся логическим путём сконструировать юридическое определение понятия «планировочная структура».

Начнём мы с наипростейшего утверждения: планировочная структура потому и является планировочной, что она отображается на плане. Далее выстраивается следующая логическая цепочка.

План — это не что иное, как юридически значимый документ.

Структура может быть явлена в юридически значимом документе юридически значимыми границами.

Юридически значимые границы — это логически необходимый и потому неизбежный для применения на практике правовой инструмент отделения одного от другого — для однозначного (то есть непротиворечивого) отграничения области распространения принадлежащего одному субъекту права владения некоторой частью территории от аналогичного права другого субъекта в отношении другой части территории[1].

[1] Пока ограничимся сказанным. Но уже ясно, что для дальнейшего осмысления (в последующих разделах книги) будет важно не упустить из виду три аспекта: 1) отделение частного от публичного; 2) сочетание уже существующего и ещё отсутствующего будущего (план — это юридический документ, не только значимый для текущего периода, но и одновременно обращённый в будущее — утверждающий некие правовые факты, которые ныне не существуют, но должны появиться в будущем в результате выполнения некоторых обязательств); 3) масштаб предъявления различных документов.

В силу сказанного исходным видом юридически значимых границ в юридически значимом документе (плане) должны быть «границы земельных участков», и, соответственно, земельному участку невозможно не быть исходным видом элементов планировочной структуры (ЭПС).

Получается, что уже в этом месте наших изысканий получены два значимых несубъективных результата:

1) признак «планировочности» — это признак, указывающий на то, что особый вид структуры, называемой «планировочная структура», формируется на исходном основании, которым является отображение на плане границ прав владения земельными участками;

2) исходным видом ЭПС является земельный участок.

Теперь можно двигаться дальше, продолжая доверять логике.

Любая граница прав владения частью территории (земельным участком) всегда является границей «между» — между одной частью и другой частью территории. Это значит, что любая граница всегда имеет два проявления, всегда предъявлена не одной, но двумя границами — границей, обращённой вовнутрь одной части, и границей, обращённой вовне иной сопряжённой части. Из этого проистекает важное методическое и практическое следствие, а именно: имеется возможность исчерпывающим образом описать все виды внешних границ земельных участков нелинейных, и такое описание даёт возможность выявить все виды частей территории — все виды ЭПС.

Каждый вид ЭПС имеет свои особые границы, свой особый набор потенциально возможных границ, отвечающих признаку планировочности — признаку отделения прав владения частью территории одного субъекта от аналогичных прав другого субъекта в отношении другой части территории. Это значит, что каждый новый вид ЭПС может возникнуть только в результате особого сочетания видов границ. Каждый вид ЭПС — это особое качество, а особое качество не может возникнуть в результате механистического суммирования прежних качеств, без возникновения новых видов сочетаний границ.

Поэтому методической и смысловой ошибкой является нередко производимое (как правило, без должной рефликсии — неосознанно) замещение признака планировочного деления иными признаками, например признаком административного деления, признаком функционального деления. Иными словами, ошибкой является неартикулированное смешение различных структур. Поэтому методически верное правило состоит в том, что планировочная структура может использоваться как подоснова для отображения на ней иных структур, но не для механистического внедрения в неё замещений из этих структур. Это положение будет проиллюстрировано далее на примере непланировочного образования, называемого «районом» и выделяемого либо по признаку административного деления, либо по признаку функционального деления, либо по сочетанию этих непланировочных признаков.

В табл. 4П12 через описание исчерпывающего перечня видов внешних границ земельных участков нелинейных как бы сам собой возникнет исчерпывающий перечень видов ЭПС. Зафиксируем предъявленные в таблице результаты конструирования такого перечня и прокомментируем их.

Первый результат конструирования исчерпывающего перечня видов ЭПС. С самого начала необходимо указать на то, что полученные результаты носят объективный характер. Это значит, что планировочная структура не проявление мнений, основанных на предпочтениях, но отражение реально существующего, того, что должно быть воспроизведено адекватным образом.

Второй результат конструирования исчерпывающего перечня видов ЭПС. Приведём полученный с помощью табл. 4П12 исчерпывающий перечень видов ЭПС.

Исчерпывающий перечень видов простых, несоставных ЭПС (не включающих в себя иные виды ЭПС)

1. Земельный участок нелинейный.

2. Земельный участок линейный (либо последовательный ряд таких ЗУ в границах «линейного коридора»), в том числе:

2.1. ЗУ линейный в виде улицы, дороги — территории общего пользования как улично-дорожной сети.

2.2. ЗУ линейный для прокладки линейных объектов инженерной инфраструктуры вне УДС.

2.3. ЗУ линейный для общей внутренней дороги садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения граждан.

Исчерпывающий перечень видов составных ЭПС (включающих в себя иные виды ЭПС)

3. Квартал, в том числе:

3.1. Квартал, замкнутый УДС, — часть территории, включающая в себя упорядоченную (относительно УДС) совокупность земельных участков нелинейных, обрамлённых границами в виде красных линий УДС.

3.2. Квартал, не замкнутый УДС, — часть территории, включающая в себя упорядоченную совокупность ЗУ нелинейных, обрамлённых: а) частично красными линиями УДС; б) частично границами ЗУ линейных (для инженерной инфраструктуры); в) частично либо красными линиями озеленённой территории ТОП (сквера, парка, набережной), либо границами земель лесного фонда, либо границами земель сельскохозяйственного назначения, либо границами особо охраняемых природных территорий (ООПТ).

3.3. Квартал недооформленный (в виде микрорайона МКД) — часть территории, включающая в себя не ориентированную на УДС, не упорядоченную относительно УДС совокупность земельных участков МКД, а также неразделённых земель, подлежащих разделению на ЗУ существующих МКД, обрамлённых: а) частично или полностью красными линиями УДС; б) частично границами ЗУ линейных (для инженерной инфраструктуры); в) частично либо красными линиями озеленённых ТОП, либо границами земель лесного фонда, либо границами земель сельскохозяйственного назначения, либо границами ООПТ (наличие границ «б» и «в») — в случаях отсутствия полного обрамления этой части территории красными линиями УДС).

4. Территория садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения граждан.

5. Территории, земли (не разделённые или разделённые на ЗУ):

5.1. Озеленённая ТОП (не УДС), ООПТ;

5.2. Земли лесного фонда, земли сельскохозяйственного назначения.

Третий результат конструирования исчерпывающего перечня видов ЭПС. Выяснилось, что составление (посредством описания видов внешних границ ЗУ) исчерпывающего перечня видов ЭПС невозможно без «попутного» предъявления смысловых определений составных ЭПС (что и было сделано в табл. 4П12 в отношении кварталов).

Четвёртый результат конструирования исчерпывающего перечня видов ЭПС. Неизбежно возникает задача сопоставить воспроизведённый из табл. 4П12 исчерпывающий перечень объективно существующих видов ЭПС с перечнем видов ЭПС, предложенным в Приказе Минстроя России от 25 апреля 2017 года № 738/пр. Такое сопоставление лучше всего предъявить в виде табл. 4П13. Её анализ обнаруживает три группы видов ЭПС.

Первая группа одновременно представлена как в аналитической табл. 4П12, так и в вышеупомянутом приказе Минстроя России. Это ЗУ линейный в виде улицы, дороги — территории общего пользования как улично-дорожной сети; ЗУ линейный для прокладки линейных объектов инженерной инфраструктуры вне УДС; квартал (однако в приказе № 738/пр не делается различий между видами кварталов, в табл. 4П12 микрорайон представлен как квартал недооформленный, а в приказе № 738/пр — как самостоятельный вид ЭПС, отличный от квартала; подробнее об этом см. ниже); территория садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения граждан; территория общего пользования, за исключением УДС.

Вторая группа видов ЭПС представлена в табл. 4П12, но не представлена в приказе № 738/пр. Это ЗУ нелинейный; ЗУ линейный для общей внутренней дороги садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения граждан; земли лесного фонда, земли сельскохозяйственного назначения.

Третья группа видов ЭПС не представлена в табл. 4П12, но представлена в приказе № 738/пр. Это район и территория транспортно-пересадочного узла.

Коротко прокомментируем результаты проведённого сопоставления:

1) невозможно создавать типологию элементов в составе какой-либо структуры, исходно не определив признак отграничения этой структуры от иных видов структур (в данном случае не определив признак планировочности — см. выше). Отсутствие такого признака — это брешь, которая неизбежно будет заполняться качественно разнородными элементами, то есть служить источником ошибок;

2) в силу первого положения, а также иных причин в приказе № 738/пр допущены следующие основные ошибки:

- перечень видов ЭПС ошибочно начинается не с «начала» (первоисточника, порождающего все последующие элементы планировочной структуры), а с «конца» — с верхнего уровня таких образований, которые собирают внутри себя элементарные образования, но сами не порождают нового качества планировочности (район, микрорайон), то есть фактически являются не видами ЭПС, но проявлениями структуры административно-управленческой и/или структуры функционально-обслуживающей;
- ошибочно исключён из состава видов ЭПС один из главных видов, который предопределяет многое из последующего, — «ЗУ нелинейный»[1];
- ошибочно включена в состав видов ЭПС «территория транспортно-пересадочного узла», поскольку такого рода территория (как и территория района и микрорайона, объемлющего кварталы) не порождает нового планировочного качества.

К каким последствиям неизбежно приведут указанные ошибки? На этот закономерный вопрос предлагается ответить после обсуждения подходов к сопряжению-интерграции планировочной структуры с иными видами структур ради воздействия на развитие городов и других урбанизированных территорий.

Пятый результат конструирования исчерпывающего перечня видов ЭПС. Проведённый анализ даёт нам все необходимые содержательные основания для того, чтобы перейти к формально-правовому определению понятия «планировочная структура». Но сначала следует ответить на вопрос: планировочная структура чего? Поскольку мы рассматриваем все возможные её проявления (как в части всех возможных видов границ, так и в части всех возможных видов ЭПС), то ответ должен быть таким: планировочная структура любой территории.

Итак, возникает следующее определение: ***планировочная структура территории — это структура, явленная зарегистрированными и подлежащими регистрации в соответствии с законодательством границами прав владения различных субъектов различными частями территории, которые представлены, могут быть представлены следующими элементами планировочной структуры существующими, а также теми, которые планируется создать в будущем согласно утверждённым документам градостроительного проектирования: ...»*** (далее может следовать либо может быть представлен отдельно исчерпывающий перечень ЭПС, определённый в табл. 4П12).

Данное определение критически важно, но оно ещё «не закрывает тему», поскольку пока не дан ответ на вопрос, как же должна образовываться, формироваться не только частная-частичная планировочная структура, но и комплексная, многоаспектная структура конкретной территории, например городского округа.

ВОПРОС (4.2.4.2) ОБ ОПРЕДЕЛЕНИИ ИНЫХ ВИДОВ СТРУКТУР, ПОМИМО ПЛАНИРОВОЧНОЙ СТРУКТУРЫ

Ошибочное появление в упомянутом Приказе Минстроя России от 25 апреля 2017 года № 738/пр элементов планировочной структуры сверх объектив-

[1] *Можно предположить, по каким причинам совершена указанная фундаментальная ошибка. При затянувшейся на долгие годы подготовке проекта федерального закона, который в итоге был принят в виде № 373-ФЗ, ошибочно предлагалось планировочную структуру закреплять в генеральных планах (подробно об этом см.: http://www.urbaneconomics.ru/sites/default/files/4020_import.pdf, а также о качестве самого № 373-ФЗ см.: https://urban.hse.ru/discussion_trutnev_123). Очевидно, что масштаб ГП не позволяет оперировать границами ЗУ. Видимо, по инерции сохранения неосуществлённых технологических намерений оказался выплеснутым с водой и ребёнок — были упразднены из состава видов ЭПС «земельные участки нелинейные», которые определяют правовой фундамент того, что называется «планировочной структурой». Этот пример показателен в том смысле, что порой не содержательные и правовые аргументы определяют процесс подготовки законодательных актов в сфере градорегулирования, но аргументы сугубо технологические, далеко не всегда согласующиеся с аргументами логики и права.*

но существующего исчерпывающего перечня заставляет предположить, что произошли замещения — включения под видом ЭПС элементов (частей территории), принадлежащих иным структурам. Каким? Это нам предстоит выяснить.

Установлено, что границы ЭПС определяются границами владения соответствующими частями территории. Владения не существует без использования: владеют для использования, а используют по праву владения. Поэтому планировочность всегда функциональна. Но планировочность не тождественна функциональности. Функциональность имеет разные уровни и разные проявления. Будем разбираться.

Первичные, несоставные ЭПС (земельные участки) функциональны — предназначены для какого-то использования. Это первый уровень функциональности. На первом уровне не возникает нового особого вида границ и, соответственно, не возникает нового вида структуры, определяемой функциональностью.

Второй уровень функциональности — объединение первичных, несоставных ЭПС в территориальные группы, образования, зоны по двум признакам: признаку функциональной однородности и признаку принадлежности к соответствующим зонам инфраструктурного обслуживания-обеспечения. На втором уровне функциональности возникают новые виды границ и, соответственно, возникают новые виды структур. Посмотрим, почему и как это происходит.

Объединение земельных участков (первичных, несоставных ЭПС) в территориальные группы, образования, зоны по признаку функциональной однородности

Такое объединение необходимо и должно осуществляться при градостроительном проектировании по очевидным причинам, а именно потому, что объединение родственных функций: 1) повышает эффективность использования территории, обеспечивает гарантии безопасности и комфортность проживания, пребывания на территории; 2) блокирует локальные «войны функций» — создаёт условия для недопущения ущерба, который могут причинить друг другу смежно расположенные объекты недвижимости.

При таком объединении возникают новые виды границ — кратных ЗУ нелинейным, то есть границ, которые могут проходить внутри кварталов. Указанные новые виды границ порождают новый вид структуры — функционально-зональной. При градостроительном проектировании функционально-зональная структура в силу её специфики определяется посредством двухэтапного процесса: 1) установления границ и параметров функциональных зон в генеральных планах (устанавливающих балансы между объёмами застройки и соответствующими возможностями инфраструктуры[1]); 2) установления вместе с градостроительными регламентами, определяющими правовой режим текущего и будущего использования недвижимости, границ территориальных зон в ПЗЗ[2].

[1] *См.: Трутнев Э.К. (рук.). Градорегулирование : Основы...*
[2] *См.: Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. Азбука землепользования и застройки. М. : Институт экономики города, 2010.*

Объединение земельных участков (первичных, несоставных ЭПС) в территориальные группы, образования по признаку принадлежности к соответствующим зонам распространения инфраструктурного обслуживания-обеспечения

Есть по меньшей мере три причины для объединения земельных участков в некие относительно целостные территориальные образования, в результате чего образуются соответствующие виды структур:

1) объединение для обеспечения удобного физического доступа к каждому ЗУ — образование квартала как одного из базовых видов ЭПС, наиболее оптимально организованных;

2) объединение для упорядочения и бесконфликтного использования ЗУ — образование функциональных зон и территориальных зон как элементов функционально-зональной структуры;

3) объединение для рациональной организации системы инфраструктурного обслуживания-обеспечения — образование различных зон обслуживания-обеспечения, формируемых вокруг объектов различных видов инфраструктуры (социальной, транспортной, инженерно-технической), как элементов функционально-обслуживающей структуры.

Последний вид структуры возникает потому, что возникают новые (по отношению к ранее рассмотренным) виды границ — границы зон обслуживания-обеспечения. Эти границы, как правило, совпадают с границами несоставных ЭПС, могут совпадать либо не совпадать с границами составных ЭПС (то есть могут пересекать границы кварталов).

Особенности функционально-обслуживающей структуры:

1) границы зон обслуживания-обеспечения различных видов объектов инфраструктуры, как правило, не тождественны друг другу. Поэтому возникает множественность таких границ вокруг соответствующих составных ЭПС — кварталов, групп кварталов;

2) границы зон обслуживания-обеспечения могут иметь возрастающие иерархические уровни — сообразно возрастанию величины обслуживаемой территории и, соответственно, возрастанию величины объектов инфраструктуры, предоставляющих соответствующий объём обслуживания-обеспечения;

3) как правило, существует стремление обрамлять общим контуром различные границы зон обслуживания-обеспечения различных видов инфраструктурных объектов — для удобства управления. После такого обрамления возникает новый вид границ и, соответственно, новый элемент нового вида структуры (административно-управленческой), например район как совпадение границ элемента функционально-зональной структуры с границами элемента административно-управленческой структуры.

Теперь можно дать ответ на вопрос, к какому виду структур принадлежит микрорайон (явленный как группа кварталов) и район (как совокупность микрорайонов — групп кварталов). Очевидно, что эти территориальные образования не являются ЭПС (поскольку их образование не определяется новыми самостоятельными видами границ владения частями территорий) и могут быть элементами:

1) функционально-зональной структуры (если их границы совпадают с границами функциональных зон ГП и/или территориальных зон ПЗЗ);

2) функционально-обслуживающей структуры (если их границы совпадают с границами зон обслуживания соответствующих видов инфраструктурных объектов);

3) административно-управленческой структуры (если их границы совпадают с границами ответственности соответствующих административных органов);

4) сразу нескольких структур — функционально-зональной, функционально-обслуживающей, административно-управленческой.

Остаётся понять, к элементу какого вида структур следует отнести транспортно-пересадочный узел (ТПУ)[1]. Выше было доказано, что ТПУ не является элементом планировочной структуры, поскольку не порождает нового сочетания границ, выделяемых по признаку владения частями территорий. Тогда элементом какой структуры является ТПУ? Напрашивается ответ — транспортной. Предположим, что так, но пока не будем на этом настаивать, вернёмся к этому, казалось бы, очевидному варианту ответа чуть позже. Начнём с другого — с определения ТПУ[2]. Анализ этого определения приводит к следующим выводам:

1) ТПУ однозначным образом отождествляется с объектом (совокупностью объектов) транспортной инфраструктуры;

2) ТПУ, как объекты транспортной инфраструктуры, однозначным образом отождествляются с «объектами транспорта», указанными в пункте 2 статьи 49 ЗК РФ, — с теми объектами, в целях создания которых допускается изъятие любой недвижимости (включая МКД) для государственных или муниципальных нужд;

3) ГрК РФ не содержит указания на то, как должны определяться границы ТПУ, но в ЗК РФ содержится норма, согласно которой решения об изъятии недвижимости для государственных или муниципальных нужд принимаются на основании утверждённых ДТП и проектов планировки территории[3].

Таким образом, мы обнаружили новый вид границ (по отношению к ранее выявленным) — это распространяемые на соответствующие территории границы прав публичной власти принимать решения об изъятии для государственных или муниципальных нужд расположенных внутри таких границ объектов недвижимости. Ранее было доказано, что особый вид границ или особый вид сочетания границ свидетельствует о наличии особого вида структуры. Назовём её «структурой границ планируемого строительства на месте изъятой и снесённой недвижимости». Очевидно, что состав этой вновь выявленной структуры не может быть ограничен только ТПУ и должен быть дополнен следующими элементами:

- линейными объектами, в том числе в виде расширяемых и вновь создаваемых частей УДС;

[1] *Согласно Приказу Минстроя России от 25 апреля 2017 года № 738/пр ТПУ причислены к элементам планировочной структуры.*

[2] *Пункт 25 статьи 1 ГрК РФ: «…транспортно-пересадочный узел — комплекс объектов недвижимого имущества, включающий в себя земельный участок либо несколько земельных участков с расположенными на них, над или под ними объектами транспортной инфраструктуры, а также другими объектами, предназначенными для обеспечения безопасного и комфортного обслуживания пассажиров в местах их пересадок с одного вида транспорта на другой».*

[3] *Пункт 1 статьи 56.3 ЗК РФ: «Изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд в целях строительства, реконструкции объектов федерального значения, объектов регионального значения или объектов местного значения допускается, если указанные объекты предусмотрены утвержденными документами территориального планирования и утвержденными проектами планировки территории».*

- частями территорий, в отношении которых принято решение о комплексном развитии и на которых допускается принимать решения об изъятии недвижимости для государственных или муниципальных нужд в целях комплексного развития территории[1];
- частями территорий расположения МКД, где осуществляется программа реновации, поскольку применительно к таким территориям может быть утверждена документация по планировке территории, предусмотренной для комплексного и устойчивого развития, — территории, где допускается изъятие недвижимости (включая МКД) «для государственных или муниципальных нужд в целях комплексного развития территории»[2].

В отношении ТПУ итоги анализа таковы:

1) ТПУ не являются элементами планировочной структуры (поскольку с позиции «планировочности» ТПУ не образуют новых видов границ, новых видов сочетания границ владения недвижимостью);

2) ТПУ — это элементы особой структуры, «структуры границ планируемого строительства на месте изъятой и снесённой недвижимости»;

3) если заявлять ТПУ элементом указанной структуры, то она должна быть представлена полным перечнем соответствующих элементов, помимо ТПУ;

4) в силу особенностей технологии градостроительного проектирования ТПУ образуются посредством координации процесса формирования различных видов структур: «структуры границ планируемого строительства на месте изъятой и снесённой недвижимости»; планировочной структуры, функциональной структуры и др.

Мы подошли к тому месту в наших изысканиях, где с логической неизбежностью возникает новая задача: предъявить полный перечень видов структур, с которыми приходится иметь дело при градостроительном проектировании. Здесь надо ещё раз подчеркнуть, что мы имеем дело с проявлениями структур в виде границ — со структурами границ. Опираясь на это положение, представим полный, откорректированный по названиям и по составу перечень структур, границы территориальных частей которых отображаются в документах градостроительного проектирования.

1. Планировочная структура — структура границ планировочных (перечень таких границ и элементов планировочной структуры представлен в табл. 4П12).

2. Функциональная структура — структура границ функциональных зон (отображаемая в ГП).

2.1. Структура границ функциональных зон в виде зон различного назначения.

[1] *Согласно пункту 2 статьи 56.12 ЗК РФ, введенной № 373-ФЗ, может быть произведено изъятие ЗУ в пределах территории комплексного развития на основании утвержденной ДПТ, которая согласно иной новелле № 373-ФЗ утверждается без предварительного проведения публичных слушаний: «Решение об изъятии земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества для муниципальных нужд в целях комплексного развития территории принимается органом местного самоуправления, принявшим решение о комплексном развитии такой территории по инициативе органа местного самоуправления. Основаниями для принятия указанного решения являются утвержденные проект планировки территории и проект межевания территории».*

[2] *Норма статьи 7.2 Закона «О статусе столицы Российской Федерации», введённой посредством № 141-ФЗ: «Для реализации решений о реновации документация по планировке территории может быть утверждена… в отношении территории, в границах которой в соответствии с правилами землепользования и застройки города Москвы… предусматривается осуществление деятельности по ее комплексному и устойчивому развитию…».*

2.2. Структура границ функциональных зон в виде зон распространения инфраструктурного обслуживания-обеспечения — социального, транспортного, инженерно-технического, а также расположения соответствующих инфраструктурных объектов.

3. Регламентная структура — структура границ правовых режимов в виде границ, территориальных зон как зон действия градостроительных регламентов (отображаемая в ПЗЗ).

4. Административная структура — структура административных-управленческих границ.

5. Планирования изъятий структура — структура границ планируемого строительства на месте изъятой и снесённой недвижимости.

6. Иные структуры — структуры границ иных видов (как границ проявления структур демографической, социальной, производственной и проч. — границ отображаемых, как правило, в материалах по обоснованию проектов документов градостроительного проектирования).

Необходимо отметить, что есть структуры двух видов: структуры, отображение которых возможно в одном документе, нормативном правовом акте, и структуры, для которых такое «одноразовое отображение» невозможно, они формируются последовательно — посредством подготовки и реализации решений в цепочках документов, нормативных правовых актов. К последнему виду структур относится планировочная структура.

Вопрос о технологиях координации различных видов структур в процессе градостроительного проектирования выходит за тематические пределы рассмотрения в данной книге. Но вопрос о встроенности процесса формирования планировочной структуры в процесс подготовки документов градостроительного проектирования мы обязаны рассмотреть на уровне логической схемы.

ВОПРОС (4.2.4.3) О ЛОГИЧЕСКОЙ СХЕМЕ ВСТРАИВАНИЯ ПРОЦЕССА ФОРМИРОВАНИЯ ПЛАНИРОВОЧНОЙ СТРУКТУРЫ В ПРОЦЕСС ПОДГОТОВКИ ЦЕПОЧКИ ДОКУМЕНТОВ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ПРОЕКТИРОВАНИЯ

Почему возникает необходимость говорить о цепочке документов градостроительного проектирования? Потому что речь должна идти о процессе, началом которого является планирование, а концом — реализация как физическое воплощение того, что было когда-то запланировано. Между планированием и реализацией существует временна́я дистанция, состоящая из этапов — различных преемственно связанных в виде цепочки документов. Такая логическая схема в виде цепочки документов представлена в табл. 4П5. Её главное назначение в том, чтобы показать арсенал правовых средств воздействия на размерности пространственных единиц города, иных урбанизированных образований — правовых средств, которые ещё не все применяются, но могут и должны применяться при обеспечении взаимосвязанности различных видов документов градостроительного проектирования. Зафиксируем основные положения этой схемы.

1. Планировочная структура всегда исходно существует как некоторая физическая и правовая данность в виде границ владения различными частями территории различными субъектами, в том числе в виде границ, зарегистрированных в ЕГРН.

2. Наряду с существованием планировочной структуры в физическом и в завершённом правовом виде (по факту состоявшейся фиксации границ ЭПС в ЕГРН) существует и «планировочная структура будущего» в предваряющем правовом виде — в виде решений документов градостроительного проектирования, которые предваряют цепочку последующих решений в последующих документах, вплоть до момента окончательной регистрации вновь созданных, изменённых согласно этим документам границ ЭПС в ЕГРН.

3. Если ограничиться вопросами формирования размерности УДС и, соответственно, сети кварталов, а также расположенных в них земельных участков, то рационально организованный процесс подготовки цепочки указанных предваряющих решений будет выглядеть следующим образом:

1) генеральный план:

а) определение балансов между планируемыми объёмами застройки и соответствующими им возможностями планируемой инфраструктуры — социальной, транспортной, инженерно-технической;

б) определение границ «коридоров» магистральных частей УДС, в том числе установление границ, в пределах которых в последующем (на основании ДПТ) могут приниматься решения об изъятии объектов недвижимости;

в) определение показателей плотности УДС, в том числе посредством определения предельных размеров кварталов применительно к различным функциональным зонам;

г) параметрическая классификация типов улиц, соотнесённая со спецификой территории;

2) правила землепользования и застройки — доведение рекомендательных указаний ГП до статуса юридически значимых параметров, в том числе:

а) определение правового режима использования ЗУ — градостроительных регламентов для соответствующих ТЗ (подготавливаются с учётом пункта 1а);

б) определение предельных размеров кварталов, а также предельных размеров ЗУ применительно к различным ТЗ (подготавливаются с учётом пунктов 1а, 1в);

3) нормативы градостроительного проектирования — доведение рекомендательных указаний ГП относительно инфраструктуры до уровня обязательств в соответствующих случаях, в том числе:

а) установление требований к размерности элементов конкретных улиц (с учётом параметрической классификации типов улиц в ГП — согласно пункту 1г);

б) подготовка в качестве приложения к НГП стандартов благоустройства улиц (с учётом требований пункта 3а);

4) план реализации ГП — установление приоритетов в процессе обеспеченного финансированием создания и благоустройства УДС;

5) документация по планировке территории — реализация решений, выполнение требований предшествующих документов (ГП, ПЗЗ, НГП), в том числе путём:

а) установления красных линий — границ УДС, границ ТПУ, на основании которых могут приниматься решения об изъятии недвижимости для государственных или муниципальных нужд;

б) образования границ ЗУ (наличие которых в ДПТ служит основанием для подготовки межевых планов, которые в свою очередь являются основанием для учёта ЗУ и регистрации прав на них в ЕГРН);

б) планировки конкретных улиц, выполняемой параллельно с подготовкой проектов благоустройства и проектной документации применительно к соответствующим улицам.

Рассмотренная схема доказывает, что невозможно каким-либо одним документом обеспечить формирование планировочной структуры, для этого требуется стабильное функционирование системы градорегулирования — постоянная координация решений, вырабатываемых в различных документах.

ВОПРОС (4.2.4.4) О ПОСЛЕДСТВИЯХ ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ПРАКТИКУ ОШИБОК ПРИКАЗА МИНСТРОЯ РОССИИ ОТ 25 АПРЕЛЯ 2017 ГОДА № 738/ПР «ОБ УТВЕРЖДЕНИИ ВИДОВ ЭЛЕМЕНТОВ ПЛАНИРОВОЧНОЙ СТРУКТУРЫ»

Указанные последствия не могут не возникнуть, а значит, проявятся, например, в следующем.

1. Ошибки в законодательстве не могут быть безобидными. Однажды совершённые, они порождают и умножают новые ошибки. Примеров тому достаточно[1], и указанный приказ увеличивает их количество. Так, возник «каскад» ошибок, опирающихся на ранее допущенные ошибки. Исходная ошибка в виде умолчания о том, что границы ЭПС — это границы прав владения частями территории (включая ЗУ), порождает следующую ошибку замещения, когда ТПУ ошибочно причисляются к виду ЭПС и ошибочно умалчивается о том, что границы ТПУ могут быть необъятно широкими (наподобие составленного из множества кварталов района, который также не является видом ЭПС, но ошибочно провозглашён таковым) и что в потенциально необъятных границах ТПУ (мнимого ЭПС) может производиться изъятие любой недвижимости (включая изъятие МКД) для государственных или муниципальных нужд[2]. Такие ошибки и ошибочные умолчания в юридически значимых определениях обречены порождать конфликты в правоприменении, а также не могут не воздействовать негативно на саму возможность формирования

[1] *См., например: Трутнев Э.К. Деструкция города строительством.*

[2] *Одним из источников обсуждаемой ошибки стало изменение в 2011 году ГрК РФ, согласно которому были упразднены из ГП так называемые границы зон планируемого размещения объектов. Такие границы ранее должны были определять максимальную территорию, в пределах которой могло бы производиться изъятие недвижимости для государственных или муниципальных нужд (на основании уточняющей ДПТ, подлежащей подготовке именно в границах, определённых ГП). Поскольку указанные границы упразднены из ГП, то упразднены и максимально допустимые границы изъятия недвижимости. Вопрос о территориальных пределах допустимого изъятия будет решаться не ГП, но посредством документа более низкого, административно-технического уровня, когда упразднены правовые препятствия для того, чтобы такие границы стали «резиновыми» — могли определяться в сторону почти неконтролируемого расширения, исключительно сообразно желанию инвесторов с прибылью вернуть средства, потраченные на создание ТПУ. Такое желание согласуется с желанием как можно больше расширить границы ТПУ — вовлечь в процессы изъятия возможно большее количество существующих объектов недвижимости и после сноса на их месте создать гораздо больший объём застройки, пригодной для прибыльной реализации. О содержании обсуждаемой законодательной ошибки см.: Трутнев Э.К. Комментарий к Градостроительному кодексу в части...*

подлинной (то есть рациональной и справедливой) системы правового градорегулирования.

2. Невключение в перечень видов ЭПС земельных участков нелинейных свидетельствует о непонимании сути (как формально-юридической, так и смысловой) того, что называется «планировочной структурой». Самым безобидным последствием такого непонимания является то, что перечень видов ЭПС начинается не с начала — не с элементарных (несоставных) видов ЭПС, но с конца — с составных ЭПС, часть из которых (район, микрорайон как группа кварталов) и не могут быть видами ЭПС (см. доказательства выше). Более серьёзные последствия явят себя в отношении практики градостроительного проектирования, а именно:

1) отвлечение внимания от смыслового стержня ЭПС — от ЗУ нелинейных — путём непризнания их видом ЭПС равнозначно умолчанию о наличии и необходимости использования широкого арсенала правовых средств воздействия на размерности планировочных единиц (земельных участков, кварталов);

2) такое умолчание равнозначно культивированию среди профессионалов незнания о подобных правовых средствах и неумения их применять при градостроительном проектировании;

3) такое незнание и неумение в дальнейшем будут способствовать превращению документов градостроительного проектирования в «мёртвые картинки», пригодные для визуальных деклараций относительно привлекательного будущего, но не для реального воздействия на решение градостроительных проблем.

3. Включение в перечень видов ЭПС наряду с кварталом также и микрорайона, не как совокупности кварталов (случай, когда микрорайон не может быть видом ЭПС, см. доказательства выше), но как недооформленного квартала, приведёт к формальному узаконению нерациональной схемы планировочной организации территории, что в свою очередь явится разрешением массовой реализации этой схемы на практике. Узаконение нерациональной схемы — это оправдание для подготовки в будущем некачественных документов градостроительного проектирования, понуждающих к формированию городской среды не лучшего качества.

ВОПРОС (4.2.5) О СИСТЕМНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ТЕРРИТОРИИ И РАЗЛИЧНЫХ ПОДХОДАХ К ЕЁ ПЛАНИРОВКЕ В СЛУЧАЯХ РАЗМЕЩЕНИЯ ЛИНЕЙНЫХ ОБЪЕКТОВ, ВКЛЮЧАЯ ПОДХОД, ДОПУСКАЮЩИЙ ОШИБОЧНОЕ УПРАЗДНЕНИЕ ОБЯЗАТЕЛЬНОСТИ ПЛАНИРОВКИ ТЕРРИТОРИИ ДЛЯ РАЗМЕЩЕНИЯ ОТДЕЛЬНЫХ ВИДОВ ЛИНЕЙНЫХ ОБЪЕКТОВ[1]

Устройство каждой материальной системы имеет свои закономерности, которые часто бывают искажены практикой. Эти закономерности, очищенные от искажений посредством применения принципа максимизации, могут быть обнаружены и использованы для совершенствования неоптимальной

[1] *См. также вопрос 5.2.1.4.*

практики. Проиллюстрируем сказанное на примере поэтапного ответа на вопрос о планировке территории в случаях размещения линейных объектов.

1. Каждый объект недвижимости нуждается в приёме предназначенных ему инженерно-технических ресурсов (холодной и горячей воды, теплоносителей для обогрева помещений, газа, электричества) и отведении отходов (фекальных, бытовых).

2. Подача-отведение ресурсов-отходов осуществляется посредством различных труб, проводов — того, что называется линейными объектами в виде сетей инженерно-технического обеспечения (далее также сети ИТО, сети).

3. Объекты недвижимости располагаются на земельных участках, поэтому соответствующие сети не могут не располагаться на ЗУ объектов, притом что такие сети не могут быть самостоятельными объектами недвижимости, но являются их неотъемлемой принадлежностью — тем, что создаётся вместе с объектами недвижимости, без чего эти объекты таковыми не являются, не могут существовать ни в физическом, ни в юридическом смысле. Назовём этот вид сетей линейными объектами вида А — сокращённо ЛО-А.

4. Ресурсы должны быть доставлены в сети вида ЛО-А. Как? Очевидно, по неким иным каналам — таким видам сетей, через которые из неких источников (водозаборовы, теплоэлектроцентрали, электростанции, газораспределительные комплексы) направляются суммарные объёмы ресурсов, потребные для всей совокупности расположенных на территории объектов недвижимости. То есть необходимо быть другому виду линейных объектов — каналам-сетям. Назовём их линейными объектами вида Б — сокращённо ЛО-Б.

5. Теперь можно уточнить формулировку задачи: каким оптимальным (с правовой и технологической точек зрения) способом можно и должно обеспечить связь между линейными объектами вида ЛО-А и вида ЛО-Б?

6. Для того чтобы разобраться в ситуации, придётся составить табл. 4П7, с помощью которой надо будет увязать виды сетей ИТО с вариантами их размещения, с видами границ мест размещения сетей, с видами документов, определяющих такие границы, а также с видами планировочной организации территории, предопределяющими степень сложности/простоты обеспечения указанных связей. Аналитические выкладки табл. 4П7 позволяют выделить главное относительно размещения видов сетей ИТО:

- не возникает проблем в случаях размещения сетей ИТО на территории, системно организованной в виде кварталов, обрамлённых УДС, организованных так, что каждый ЗУ всегда имеет как минимум одну общую границу с границей улицы — с красной линией улиц;
- всегда возникают проблемы на территориях несистемных-неквартальных — на территориях микрорайонов, особенно когда там не завершено образование земельных участков МКД[1].

7. Проблемы заключаются в том, что в случаях несистемной-неквартальной застройки, помимо подготовки проектной документации, следует предварительно подготавливать условия для размещения сетей вида ЛО-А на чужих

[1] *См. ответ на вопрос 4.1.1.*

ЗУ. Здесь возникает развилка из двух подходов, по-разному «отвечающих» на вопрос, посредством каких документов эти условия могут быть подготовлены наилучшим образом. Данные подходы сопоставляются в табл. 4П8.

8. Суммирование аналитических выкладок табл. 4П7 и 4П8 позволяет зафиксировать отличия от немаксимальной модели и главные положения максимальной модели, которые состоят в том, что надлежит:

- принять в качестве базовой законодательной нормы положение, согласно которому размещение на территории всех без исключения видов сетей ИТО потенциально опасно;
- все документы, посредством которых определяется размещение на территории сетей ИТО, подготавливать системно — в контексте окружения и соблюдения прав соответствующих субъектов на ЗУ и иную недвижимость — и проверять публичной властью на соответствие требованиям безопасности, зафиксированным техническими регламентами, сводами правил;
- применять проекты межевания территории в качестве документов, определяющих размещение на территории сетей ЛО-А в ситуации несистемной-неквартальной (микрорайонной) застройки, то есть в указанных случаях соответствующей нормой закона надлежит установить запрет на применение несистемных документов — схем расположения ЗУ на кадастровой карте территории;
- принять положение, согласно которому сети вида ЛО-А не являются самостоятельными объектами недвижимости (но являются неотъемлемой принадлежностью объектов недвижимости), не требуют подготовки отдельной проектной документации и отдельного разрешения на строительство, поскольку и такая документация, и такое разрешение являются едиными, определяющими в том числе всё необходимое для создания ЛО-А;
- принять во внимание и руководствоваться тем, что при системном-квартальном устройстве территории для размещения сетей вида ЛО-А отсутствует необходимость специально подготавливать для этого ДПТ, поскольку в части межевания такие территории являются упорядоченными и размещение сетей вида ЛО-А в пределах сформированных ЗУ осуществляется в рамках подготовки проектной документации для строительства соответствующих объектов;
- принять положение, согласно которому при несистемной-неквартальной (микрорайонной) застройке раздел проектной документации «схема планировочной организации земельного участка» может распространяться также на соседние ЗУ, где посредством проекта межевания территории определены границы зоны действия сервитута для прохождения сетей вида ЛО-А;
- утвердить требование, согласно которому предметом экспертизы проектной документации для строительства соответствующего объекта недвижимости в части «схемы планировочной организации земельного участка» является соответствие техническим регламентам, установленным применительно к точкам сопряжения: сетей вида ЛО-А и сетей вида ЛО-Б; сетей вида ЛО-А с соответствующим приёмным оборудованием создаваемого объекта недвижимости.

9. Изложенные позиции максимальной модели могут быть использованы в качестве критериев для оценки соответствующих нормативных правовых актов на предмет их непротиворечивости и, соответственно, эффективности. В частности, для оценки Постановления Правительства Российской Федерации от 7 марта 2017 года № 26, утвердившего «Перечень случаев, при которых для строительства, реконструкции линейного объекта не требуется подготовка документации по планировке территории»[1].

Сам по себе факт составления указанного перечня свидетельствует об ошибочной позиции, утверждающей (фактически по умолчанию — в силу внутренней логики заявленных положений), что якобы системная организация территории не является обязательной и не всегда размещение линейных объектов ИТО несёт потенциальную угрозу. Кроме того, отказ от обязательной подготовки ДПТ свидетельствует о том, что публичная власть в соответствующих случаях при содействии закона фактически снимает с себя ответственность за последствия, перелагая её на плечи частных заинтересованных лиц; отказывается от прозрачных процедур планировки территории даже в случаях, когда результаты такой планировки заведомо касаются прав и законных интересов граждан[2].

ВОПРОСЫ (4.3), ОТВЕТЫ НА КОТОРЫЕ ПРЕДОПРЕДЕЛЕНЫ ДЕЙСТВИЕМ ПРИНЦИПА ТРИЕДИНСТВА МОРФОЛОГИИ, ПРАВА И ЭКОНОМИКИ, РУКОВОДЯЩЕГО ПЛАНИРОВКОЙ ТЕРРИТОРИИ

В рамках данной группы рассмотрены:

- вопрос (4.3.1) о единстве морфологии, права и экономики в проявлениях девелопмента как партнёрства частных застройщиков и органов власти — о логике моделирования и правовой технологии выполнения проектов освоения свободных от застройки территорий;
- вопрос (4.3.2) об институте комплексного развития застроенных территорий — об альтернативных подходах к организации этого института;
- вопрос (4.3.3) об ошибках закона о регулировании института комплексного развития застроенных территорий;
- вопрос (4.3.4) о моделировании проектов развития застроенных территорий как технологии выбора оптимальных сочетаний морфологии, права и экономики.

[1] Приведём два пункта из этого перечня, которые имеют отношение к обсуждаемому вопросу: «1. Строительство, реконструкция линейных объектов, обеспечивающих подключение (технологическое присоединение) объектов капитального строительства к существующим электрическим сетям, сетям инженерно-технического обеспечения (тепло-, газо-, водоснабжения, водоотведения), при условии, что такое подключение (технологическое присоединение) объектов капитального строительства не требует строительства и (или) реконструкции существующих электрических сетей, сетей инженерно-технического обеспечения и что такими линейными объектами являются: а) линии электропередачи классом напряжения до 35 кВ включительно, когда расстояние от существующих электрических сетей до границ участка, на котором расположены присоединяемые энергопринимающие устройства, составляет не более 300 метров в городах и поселках городского типа и не более 500 метров в сельской местности; б) тепловые сети, транспортирующие водяной пар с рабочим давлением до 1,6 МПа включительно или горячую воду с температурой до 150 °С включительно; в) газопроводы с проектным рабочим давлением не более 0,6 МПа, когда протяженность от существующих сетей газоснабжения до точки подключения, измеряемая по прямой линии (наименьшее расстояние), составляет не более 500 метров в сельской местности и не более 300 метров в границах городских поселений; г) водопроводы и водоводы всех видов диаметром до 500 мм; д) линейные сооружения водоотведения диаметром до 1000 мм. <…> / 3. Строительство, реконструкция электрических сетей, сетей связи, сетей инженерно-технического обеспечения (тепло-, газо-, водоснабжения, водоотведения), размещение которых осуществляется внутри одного квартала, одного микрорайона».

[2] В этом отношении особо показательным является пункт 3 указанного перечня.

ВОПРОС (4.3.1) О ЕДИНСТВЕ МОРФОЛОГИИ, ПРАВА И ЭКОНОМИКИ В ПРОЯВЛЕНИЯХ ДЕВЕЛОПМЕНТА КАК ПАРТНЁРСТВА ЧАСТНЫХ ЗАСТРОЙЩИКОВ И ОРГАНОВ ВЛАСТИ — О ЛОГИКЕ МОДЕЛИРОВАНИЯ И ПРАВОВОЙ ТЕХНОЛОГИИ ВЫПОЛНЕНИЯ ПРОЕКТОВ ОСВОЕНИЯ СВОБОДНЫХ ОТ ЗАСТРОЙКИ ТЕРРИТОРИЙ

Планировка — это организация локальной территории, в том числе в границах квартала, микрорайона, зон планируемого размещения объектов[1]. При системном подходе такая организация предопределена в некоторых пределах областью возможностей — предопределена ДТП, правовым режимом использования ЗУ, установленным градостроительными регламентами в составе ПЗЗ. Остающаяся область неопределённости должна перестать быть таковой посредством подготовки ДПТ — должна стать областью определённости в соответствующей части. В какой? В части образуемых, изменяемых границ различных видов — красных линий, границ ЗУ, границ зон действия публичных сервитутов. И всё?! И всё! Но только с учётом того, что эти границы являются вершиной «правового айсберга», под которой обнаруживается сложная реальность закономерно организованных территорий, пространств, объектов, явленных совокупностью характеристик и параметров. Легко обнаружить, что совокупности таких характеристик и параметров являются результатом комплексного моделирования будущего состояния локальной территории — моделирования, неразрывно сочетающего в себе три компонента: морфологию, право и экономику. Наглядным подтверждением сказанного являются проекты девелопмента по освоению свободных от застройки территорий — проекты партнёрства частных застройщиков и органов власти.

Рационально организованная градостроительная деятельность связана с определением возможности, целесообразности освоения новых свободных от застройки территорий[2]. Наличие или отсутствие такой возможности, целесообразности определяется системностью — такой организацией процессов освоения и развития территорий, которая не допускает деструкции. О причинах возникновения деструкции, а также о её недопущении правовыми методами мы говорили, отвечая на вопрос 4.2. Поэтому здесь мы рассмотрим применительно к незастроенным территориям девелопмент как партнёрство застройщиков и органов власти в предустановленных формальных рамках, предотвращающих возникновение и развёртывание деструктивных процессов в части утраты сбалансированности между застройкой и её инфраструктурным обеспечением.

В процедурном отношении процессы освоения свободных от застройки территорий регламентированы статьями 46.4–46.7 ГрК РФ. Мы рассмотрим иное — логику моделирования соответствующих проектов, имея в виду последовательное выяснение следующего[3]: 1) объекты и субъекты действий; 2) несоответствие между ограниченными возможностями застройщиков-де-

[1] Говоря о ЗПРО, мы намеренно руководствуемся не формальными требованиями действующего законодательства, а положениями, чей объективный характер был доказан, в частности, при рассмотрении вопроса 4.2.2.

[2] См., например: Трутнев Э.К. Городская среда: воздействие правовых норм на повышение качества. М. : Институт экономики города, 2014; Он же. Сбалансированность города: правовые аспекты // Городской альманах. Вып. 6. М. : Институт экономики города, 2014.

[3] Далее использован текст раздела 10.6 из кн.: Трутнев Э.К. (рук.). Градорегулирование : Основы...

велоперов и масштабами задач развития городов и территорий; 3) проекты, которые подлежат взаимоувязке по параметрам и синхронизации во времени; 4) условия, при которых участие муниципалитета в проекте девелопмента может быть признано целесообразным; 5) логическая модель правовой технологии подготовки и выполнения взаимосвязанных проектов — девелопмента.

Девелопмент — это особая технология действий, определяемая размерностью объектов, по отношению к которым совершается градостроительная деятельность. Чтобы понять, какое место занимает девелопмент в ряду иных действий, необходимо логическим образом связать объекты действий с субъектами действий.

Объекты действий

Последовательное увеличение размерности объектов действий определяет три разновидности (три типа) объектов, три вида проектных технологий и различные правовые институты в отношении объектов в зависимости от величины последних.

Объекты первого типа — «элементарные» земельные участки, в отношении которых применяется правовой институт подготовки, формирования из состава государственных или муниципальных земель ЗУ для их предоставления физическим и юридическим лицам для строительства. Такие лица, как владельцы ЗУ, становятся застройщиками, которым надлежит соблюдать правовой режим использования ЗУ — определённый ПЗЗ градостроительный регламент соответствующей территориальной зоны.

Объекты второго типа — территории (в виде больших ЗУ как будущих кварталов, микрорайонов, подлежащих разделению на «элементарные» ЗУ, или в виде локализованного конгломерата уже застроенных ЗУ), в отношении которых действия осуществляют застройщики-девелоперы в соответствии с правовым институтом комплексного освоения территории (свободной от прав третьих лиц) и правовым институтом комплексного развития территории (застроенных территорий) в соответствии со статьями 46.4–46.7 ГрК РФ (в первом случае) и статьями 46.9–46.11 ГрК РФ (во втором случае).

Объекты третьего типа — сочетания локализованных территорий как объектов второго типа и линейных и нелинейных ЗУ за пределами локализованных территорий для обеспечения таких территорий более высокого уровня объектами инженерной и социальной инфраструктуры.

В отношении объектов второго и третьего типа применяются технологии партнёрства застройщиков-девелоперов и органов власти. При этом очевидно, что действия в отношении объектов второго типа выполняются в порядке инкорпорирования их в объекты третьего типа.

Субъекты действий

С тремя типами объектов связаны три разновидности технологий и три вида субъектов (или три вида сочетания и взаимодействия различных субъектов).

Застройщики — лица, которые владеют «элементарными» ЗУ и на основе и в соответствии с градостроительными планами ЗУ (а также содержащимися в составе таких планов техническими условиями на подключение к сетям инженерного обеспечения) подготавливают проектную документацию и осуществляют строительство, реконструкцию объектов капитального строительства, располагаемых в пределах таких «элементарных» ЗУ.

Застройщики-девелоперы — лица, которые, действуя в рамках правовых институтов комплексного и устойчивого развития территорий:

1) приобрели переданные им в установленном порядке публичной властью права аренды больших ЗУ, которые посредством ДПТ подлежат разделению на «элементарные» ЗУ для размещения МКД и иных объектов; заключили договоры о развитии застроенных обременённых правами третьих лиц территорий в установленных границах и с характеристиками планируемого преобразования, развития;

2) приняли на себя обязательства по обустройству больших незастроенных ЗУ, застроенных территорий инженерно-технической инфраструктурой и объектами социальной инфраструктуры, освобождению застроенных территорий от прав третьих лиц в соответствии с законодательством;

3) могут осуществлять строительство, реконструкцию в пределах «элементарных» ЗУ после завершения планировки территории и выполнения иных обязательств — при условии, что застройщики-девелоперы на соответствующем этапе не передали свои права в пользу иных застройщиков.

Сочетание взаимодействующих на условиях партнёрства субъектов действий в отношении объектов третьего типа — совокупностей территорий и ЗУ. Применительно к крупным территориальным образованиям мы по необходимости имеем дело со специфической технологией взаимодействия различных субъектов — частных (застройщиков-девелоперов) и публичных — органов власти. Основные особенности этой технологии излагаются ниже.

Несоответствие между ограниченными возможностями застройщиков-девелоперов и масштабами задач развития городов и территорий

Необходимость зафиксировать и обсудить указанное несоответствие определяется объективными требованиями технологии развития территории — девелопмента. Развитие территории обеспечивается строительством как «внутри территории» — на земельном участке в границах квартала, микрорайона, так и «вне территории» — это строительство «внеплощадочных», более высокого уровня объектов и сетей ИТО. Последние, как правило, обслуживают не один квартал или микрорайон, а несколько. Поэтому начало освоения территории — это строительство не только и не столько «для себя», сколько «и для себя, и для других». Возникает вопрос, кто будет строить «для других», а вместе с таким вопросом и вопрос о привлечении к строительству органов власти и обеспечении взаимодействия между ними и частными застройщиками-девелоперами.

Очевидно, что возможностей частных застройщиков-девелоперов недостаточно для решения задач развития города в целом. Частные застройщи-

ки-девелоперы осваивают (развивают) части территории города — кварталы, микрорайоны. Переход к следующему уровню размерности (масштабу деятельности) — району, районам — означает переход к деятельности, осуществить которую частные застройщики-девелоперы обычно не в состоянии, или они в этом не заинтересованы по объективным причинам, связанным с закономерностями развития бизнеса. Даже если допустить, что у частного застройщика-девелопера достаточно финансовых, кадровых и иных ресурсных возможностей, ограничителем непременно выступит иной фактор — риски. Риски не возвратить с прибылью вложенные средства. Эффективный частный застройщик-девелопер всегда будет снижать риски, а это значит, что он всегда будет действовать «не сразу», а поэтапно.

Поэтапные действия — это рациональная технология, которая используется не только частными лицами, но и публичной властью, планирующей и реализующей соответствующие проекты. Поэтапные действия означают:

1) признание невозможности предвидеть в деталях всё заранее — невозможности полностью гарантировать результат (возврат с прибылью затраченных средств), поэтому возникает необходимость задействовать технологии снижения рисков;

2) обеспечение приемлемого уровня гарантирования результата — это снижение рисков путём разбиения на части больших «кусков» территории и планирование деятельности первоначально на относительно малой части территории в обозримые сроки с резервированием возможности продолжения, расширения деятельности путём последующего освоения дополнительных частей территории (в случае экономического успеха на первом этапе);

3) действия в отношении относительно малых частей — квартала, максимум микрорайона.

Таким образом, в силу специфики этого вида бизнеса частные застройщики-девелоперы вынуждены работать с относительно небольшими ячейками структуры города в виде кварталов. В то же время даже малая «порция» территории, для того чтобы быть освоенной строительством и нормально эксплуатироваться, нуждается в определённом объёме инженерного ресурса, подаваемого по сетевой схеме — по сетям инженерного обеспечения. Подача ресурса может состояться, если будет построена сеть с пропускной способностью, рассчитанной не только на квартал или микрорайон, но и на гораздо более значительные потребности, определяемые совокупным развитием больших территорий в масштабах, например, района или нескольких районов. Это магистральная сеть вместе с генерирующими (аккумулирующими) объектами. Застройщик-девелопер заинтересован в том, чтобы иметь возможность присоединить построенный им квартал, микрорайон (посредством разводящих-подводящих сетей, которые он готов строить сам) к имеющимся магистральным сетям и генерирующим (аккумулирующим) объектам, которые он не готов и не заинтересован по экономическим соображениям строить сам (поскольку тогда дополнительно увеличится цена продаваемой строительной продукции с последствиями утраты потенциальных покупателей жилья и возникновения убытков с риском банкротства, вызванного проблемами реализации неоправданно рискованного проекта).

В этом и состоит коллизия между пределами экономических возможностей частных застройщиков-девелоперов и превышающими эти пределы потребностями развития города в целом. Однако эта коллизия разрешима — при условии применения определённой технологии.

Наряду с частными застройщиками-девелоперами должен появиться еще один субъект, который заинтересован и готов делать то, чего, как правило, не делают частные застройщики-девелоперы, а именно строить магистральные сети и генерирующие (аккумулирующие) объекты инженерно-технической инфраструктуры. Таким субъектом могут и должны стать органы публичной власти. Во взаимодействии частных застройщиков-девелоперов и органов публичной власти рождается технология партнёрства как координация по параметрам и синхронизация во времени процесса выполнения нескольких взаимосвязанных проектов.

Далее логическая основа партнёрства застройщиков-девелоперов и органов власти будет рассмотрена по трём позициям: 1) виды проектов; 2) условия выполнения муниципалитетом соответствующего проекта; 3) технология подготовки и выполнения взаимосвязанных проектов.

Проекты, которые подлежат взаимоувязке по параметрам и синхронизации во времени

Это, во-первых, проекты, выполняемые застройщиками-девелоперами в отношении кварталов, микрорайонов, которые в совокупности образуют вновь создаваемый жилой район. Каждый из застройщиков-девелоперов:

1) осуществляет строительство своей части разводящих-подводящих сетей инженерного обеспечения, присоединяемых к магистральным сетям, строительство которых обеспечивается муниципалитетом;

2) осуществляет строительство объектов в пределах «элементарных» ЗУ (подключаемых к разводящим-подводящим сетям инженерного обеспечения);

3) может осуществлять (самостоятельно или с участием муниципалитета) строительство сетевых объектов социального обслуживания.

Во-вторых, это проекты, выполнение которых обеспечивается муниципалитетом в отношении:

1) строительства магистральных сетей инженерного обеспечения и (при необходимости) генерирующих (аккумулирующих) объектов;

2) строительства сетевых объектов социального обслуживания (самостоятельно или с участием застройщиков-девелоперов).

Существует и третий вид проектов — это проекты, выполнение которых может обеспечивать субъект РФ. Например, в части строительства магистральных сетей электро- и газообеспечения, а также соответствующих генерирующих (аккумулирующих) объектов.

Условия, при которых участие муниципалитета в проекте девелопмента может быть признано целесообразным

Участвовать в проекте вместе с застройщиками-девелоперами муниципалитет может при определённых условиях.

Условие первое: приоритетным для муниципалитета является выполнение бюджетных полномочий — первоочередных обязательств по предоставлению

социального жилья малообеспеченным гражданам, которые в соответствии с жилищным законодательством обладают правом на получение такого жилья.

Если первое условие соблюдено, то вступает в силу второе:

- наличие в бюджете раздела «капитальное строительство в соответствии с полномочиями муниципалитета»;
- наличие субсидий, предоставленных из бюджета субъекта РФ на выполнение соответствующего проекта;
- наличие заимствований муниципалитета на выполнение проекта (при наличии в бюджете соответствующей позиции, но при недостаточности бюджетных средств).

И третье условие — при соблюдении двух первых — наличие также:

- инвестиционных программ развития магистральных сетей инженерного обеспечения (генерирующих, аккумулирующих объектов — при необходимости) применительно к данному проекту;
- комплексной схемы развития сетей инженерного обеспечения, на основе которой подготовлены инвестиционные программы развития магистральных сетей инженерного обеспечения;
- плана реализации генерального плана, в составе которого утверждена комплексная схема развития сетей инженерного обеспечения, параметры которой скоординированы и с ГП, и с градостроительными регламентами ПЗЗ[1].

Логическая модель правовой технологии подготовки и выполнения взаимосвязанных проектов — девелопмента

Далее перечислены основные положения такой технологии.

1. Подготовка ГП, ПЗЗ, гарантирующих посредством градостроительных регламентов предельные параметры строительства и возможность планирования инженерной инфраструктуры в соответствии с этими предельными параметрами[2].

2. Подготовка комплексной схемы развития сетей инженерного обеспечения в составе плана реализации ГП. Выделение приоритетных инфраструктурных проектов в составе инвестиционных программ (выполняемых в соответствии с комплексной схемой), определение возможностей и объёмов их финансирования в соответствии с процессом бюджетного планирования, привлечения иных средств на реализацию инфраструктурных проектов[3].

3. Отработка взаимоувязанных параметров и характеристик применительно к соответствующей территории комплексного проекта (одного из приоритетных проектов), состоящего из двух проектов: проекта, который будет выполнять застройщик-девелопер, и проекта, реализацию которого будет обеспечивать муниципалитет. Подготовка (по инициативе муниципалитета или застройщика-девелопера) необходимых для запуска такого комплексного проекта документов:

1) проекта планировки территории, охватывающего все компоненты совместно выполняемого проекта: кварталы, подводящие-разводящие сети инженерной инфраструктуры, — проект первого типа, выполнение которого планируется частными застройщиками-девелоперами; определение границ ЗУ для размещения генерирующих (аккумулирующих) объектов — проект второго типа, выполнение которого обеспечивается муниципалитетом. Определяются общие параметры двух взаимосвязанных проектов в объёме, необходимом и достаточном для запуска проектов;

2) документов для проведения аукциона по предоставлению победителю прав аренды ЗУ в границах впервые образуемого квартала, микрорайона для комплексного освоения. В составе таких документов должен быть проект договора аренды указанного ЗУ. В проекте договора должны быть указаны согласованные обязательства партнёров по срокам выполнения обязательств, в том числе один и тот же предельный срок в отношении:

- выполнения обязательства застройщика-девелопера завершить строительство (в границах предоставленного в аренду ЗУ) разводящих-подводящих сетей инженерной инфраструктуры, которые с соответствующей даты должны быть готовы к присоединению к магистральным сетям, строительство которых обеспечивает муниципалитет;
- выполнения обязательства муниципалитета завершить строительство магистральных сетей инженерной инфраструктуры (а также генерирующих, аккумулирующих объектов — в соответствующих случаях), которые с соответствующей даты должны быть готовы к присоединению к ним разводящих-подводящих сетей инженерной инфраструктуры, построенных застройщиками-девелоперами;

3) документов для проведения конкурса на размещение муниципального заказа на строительство магистральных сетей инженерной инфраструктуры (а также генерирующих, аккумулирующих объектов — в соответствующих случаях) или документов для выполнения действующими организациями коммунального комплекса соответствующих видов работ в соответствии с инвестиционными программами таких организаций.

4. Проведение аукциона среди застройщиков-девелоперов, а также размещение муниципального заказа и/или обеспечение условий для работ, выполняемых действующими организациями коммунального комплекса в соответствии с их инвестиционными программами.

5. Синхронное выполнение двух взаимосвязанных проектов:

1) проекта, осуществляемого застройщиком-девелопером — победителем аукциона:

- подготовка документации по планировке квартала, микрорайона, посредством которой детализируются позиции документов, предоставленных победителю аукциона, а также устанавливаются новые позиции, например в части проектов градостроительных планов «элементарных» ЗУ (нелинейных и линейных) в части соответствующих границ;
- подготовка проектной документации в соответствии с градостроительными планами ЗУ, получение разрешений на строительство соответствующих объектов;
- строительство разводящих-подводящих сетей инженерного обеспечения; параллельно (одновременно) производятся работы по строительству объек-

[1] *См. ответ на вопрос 4.4.1.*
[2] *См. ответы на вопросы 4.2.2 и 4.2.3.*
[3] *См. ответ на вопрос 4.4.1.*

тов жилого и иного назначения в пределах выделенных «элементарных» ЗУ;
- обеспечение присоединения разводящих-подводящих сетей (построенных застройщиком-девелопером) к магистральным сетям инженерного обеспечения, строительство которых обеспечивается муниципалитетом);
- передача в муниципальную собственность разводящих-подводящих сетей инженерного обеспечения, ЗУ в пределах ТОП (парки, скверы, бульвары, улицы);
- подключение построенных застройщиком-девелопером (или застройщиками — в случае переуступки прав аренды ЗУ) на «элементарных» ЗУ объектов капитального строительства к разводящим-подводящим сетям инженерного обеспечения (присоединённых к магистральным сетям инженерного обеспечения);
- согласно пункту 2 статьи 39.3 ЗК РФ приобретение застройщиком-девелопером — победителем аукциона (арендатором большого ЗУ) в собственность «малых» ЗУ до того, как будут выданы разрешения на ввод построенных объектов в эксплуатацию;
- обеспечение ввода построенных объектов в эксплуатацию;

2) проекта, обеспечиваемого муниципалитетом:

- подготовка проектной документации в соответствии с проектом планировки территории применительно к магистральным сетям ИТО, а также генерирующим (аккумулирующим) объектам — в соответствующих случаях;
- предоставление разрешений на строительство, осуществление строительства магистральных сетей ИТО, а также генерирующих (аккумулирующих) объектов — в соответствующих случаях; предоставление разрешений на ввод указанных объектов в эксплуатацию;
- обеспечение присоединения к магистральным сетям ИТО разводящих-подводящих сетей инженерного обеспечения, построенных застройщиком-девелопером;
- обеспечение приёма в муниципальную собственность разводящих-подводящих сетей инженерного обеспечения, построенных застройщиком-девелопером, а также ТОП, образованных в пределах квартала, микрорайона.

Таковы общие положения логики моделирования и осуществления разных проектов, скоординированных по параметрам и синхронизированных по этапам осуществления, параллельно осуществляемых в режиме партнёрства частными девелоперами-застройщиками и органами власти.

ВОПРОС (4.3.2) ОБ ИНСТИТУТЕ КОМПЛЕКСНОГО РАЗВИТИЯ ЗАСТРОЕННЫХ ТЕРРИТОРИЙ — ОБ АЛЬТЕРНАТИВНЫХ ПОДХОДАХ К ОРГАНИЗАЦИИ ЭТОГО ИНСТИТУТА

В содержательном и процедурном отношении институт комплексного развития застроенных территорий является одним из самых сложных в системе правового градорегулирования. Чтобы понять сложное, его нужно упростить, привести к его началу. Первый шаг от сложного к исходному простому — это разделение сложного на относительно простые части. В нашем случае такое движение от сложного к простому должно начаться с определения места данного института в системе иных институтов, связанных с подготовкой ДПТ, с определения видов ДПТ, применяемых в разных целях.

С точки зрения целей получаем два вида ДПТ — для фиксации существующих юридических фактов в виде до сих пор недооформленных границ земельных участков МКД[1] и для фиксации вновь создаваемых юридических фактов в виде соответствующих границ.

Второй вид ДПТ подразделяется на следующие подвиды:

1) ДПТ для размещения линейных объектов, включая цель размещения линейных объектов в связи с несистемными инициативами застройщиков по освоению новых незастроенных территорий[2];

2) ДПТ для комплексного освоения незастроенных территорий[3];

3) ДПТ для комплексного развития застроенных территорий.

Поскольку ДПТ для всех этих целей, кроме последней, нами уже изучены, то перейдём к изучению особенностей применения ДПТ в целях комплексного развития застроенных территорий.

Как и ранее, будем изучать указанный институт, руководствуясь принципом максимизации. Поскольку этот принцип ещё не стал обязательным, в том числе и для выстраивания законодательства, неизбежно возникают альтернативные ему подходы — немаксимальные. А значит, потребуется их сопоставить — в этом нам поможет табл. 4П9. После чего надо будет изучить особенности соответствующего закона. Но прежде, руководствуясь принципом максимизации, предстоит выявить то главное, что характеризует изучаемый институт.

Сначала возникает цель, потом понимание, как её реализовать. В технологическом отношении это означает, что цель преобразования локальной застроенной территории первоначально фиксируется соответствующим образом в ГП, ПЗЗ — до того, как будет «передана» ДПТ для последующей реализации. Эта цель может и «не передаваться» ДПТ как специальная задача, подлежащая выполнению в обязательном порядке. В этом случае преобразования будут происходить под действием правового механизма «несоответствующего использования», применение которого застопорилось в нашей стране по различным причинам, но должно быть возобновлено и использовано согласно его потенциальным возможностям[4].

Если же цель преобразований для её реализации «передаётся» ДПТ, то возникает потребность создать особый правовой институт, который ныне называется комплексным развитием территории. Применительно к этому институту должны возникать вопросы относительно его организации, которые следует зафиксировать и осмыслить.

ДПТ — это изменение границ существующих земельных участков, образование новых ЗУ, изменение границ существующей УДС. Такое изменение границ — это упразднение, изменение существующих, создание новых объектов недвижимости. Может ли такое упразднение-изменение-создание про-

[1] *См. ответ на вопрос 4.1.1.*
[2] *См. ответы на вопросы 4.2.5 и 4.4.2.*
[3] *См. ответ на вопрос 4.3.1.*
[4] *См. ответ на вопрос 1.2.3.*

исходить помимо воли правообладателей недвижимости? Применительно к определённым случаям — может. Это изъятие ЗУ и иных объектов недвижимости для государственных или муниципальных нужд в случаях, определённых статьёй 49 ЗК РФ. Это, по преимуществу, изъятие недвижимости для создания УДС — изъятие, которое осуществляется согласно следующим требованиям законодательства:

1) наличие в ГП определений о планировании создания объектов соответствующего значения в виде элемента, элементов УДС[1];

2) при наличии указанного условия — подготовка ДПТ, посредством которой определяются границы ЗПРО, а далее принимаются решения об изъятии соответствующей недвижимости в указанных границах[2].

Спрашивается, а применительно к иным случаям, не связанным с изменением, созданием УДС, можно изымать недвижимость в целях преобразования застроенных территорий без согласия правообладателей недвижимости? Здесь возникает развилка в виде трёх возможных ответов на поставленный вопрос: можно, нельзя, можно с оговорками.

Помогает ли выбрать правильный ответ принцип максимизации? Помогает. Максимальность в данном случае — это справедливость, это баланс разнонаправленных интересов, это недопущение абсолютизации:

- прав власти, применяемых невзирая на права и интересы правообладателей недвижимости;
- прав и интересов частных лиц — правообладателей недвижимости, которые не могут полностью игнорировать интересы местного сообщества граждан, явленные в позиции органа власти.

Получается, что согласно принципу максимизации должен быть принят третий вариант ответа, а именно: помимо случаев изъятия недвижимости, определённых статьёй 49 ЗК РФ, должно допускаться также изъятие недвижимости в целях преобразования-развития соответствующих застроенных территорий при наличии согласия на то правообладателей недвижимости, достигаемого по процедурам, которые должны быть определены законодательством.

Далее дело техники. Здесь можно только указать принципы организации таких процедур.

Первый принцип складывается из следующих положений:

- федеральным законом определяется минимальный порог, достижение которого свидетельствует о достижении согласия. Например, не менее 75% голосов от общего количества правообладателей недвижимости на соответствующей территории было отдано за реализацию проекта преобразования;
- каждому голосу присваивается «вес», например физический объём недвижимости и/или стоимость недвижимости, принадлежащей каждому правообладателю;

[1] *См. ответ на вопрос 4.2.2.2, а также часть 6 статьи 45 ГрК РФ: «Не допускается осуществлять подготовку документации по планировке территории… объектов местного значения поселения, городского округа… если размещение таких объектов не предусмотрено… документами территориального планирования поселений, городских округов…».*

[2] *См. ответ на вопрос 4.2.2.1.*

- региональным законом может приниматься «минимальный порог согласия», установленный федеральным законом, либо он может ужесточаться, например, до уровня 80, 85% от общего количества «взвешенных голосов».

Второй принцип — изъявление согласия в рассматриваемом случае зависит от разницы между тем, что существует сейчас, и тем, что планируется создать в будущем. Например, чем выше стоимость планируемой к созданию недвижимости по сравнению со стоимостью существующей недвижимости, тем выше, как правило, вероятность изъявления правообладателями недвижимости согласия на осуществление преобразований. Из этого принципа следует, что к определению наличия/отсутствия согласия правообладателей недвижимости нужно приступать после предъявления некой концепции (предпроекта) преобразований[1].

Теперь — с позиций приобретённого знания — пришло время уточнить, какие основные положения должны закладываться в основу процедур преобразования застроенных территорий — процедур, предопределённых принципом максимизации.

1. Первоначально в ГП и ПЗЗ должны быть зафиксированы соответствующие намерения. В ПЗЗ должно быть установлено несоответствующее использование ЗУ в тех территориальных зонах, где могут происходить преобразования[2].

2. По причине того что проекты преобразований не могут быть начаты без их предварительного моделирования (морфологического-правового-экономического[3]), должны быть выполнены следующие условия и требования:

1) определения ПЗЗ не должны быть чрезмерно жёсткими в части градостроительных регламентов, но должны допускать возможность внесения в них уточнений по результатам моделирования; не должны содержать предустановленных границ территорий преобразований, поскольку такие границы должны определяться по результатам моделирования;

2) должна быть подготовлена концепция проекта преобразований в части:

- предложений по уточнению градостроительных регламентов ПЗЗ применительно к соответствующей территории;
- определения морфологических, функциональных и стоимостных изменений существующей недвижимости в результате планируемых преобразований, используемого при принятии правообладателями недвижимости совместных решений, в том числе в отношении изъятия недвижимости при определённых обстоятельствах и условиях;
- последовательности реализации проекта преобразований, его административного и финансового обеспечения.

3. На основании ПЗЗ, уточнённых по результатам моделирования и концепции (в соответствующей части), подготавливается ДПТ, осуществляются иные действия в соответствии с законодательством.

Теперь мы можем приступить к построению табл. 4П9 для сопоставления альтернативных подходов (максимального и немаксимального) к правово-

[1] *Соответствующие принципы и положения были зафиксированы в законопроекте о преобразовании застроенных территорий, подготовленном Институтом экономики города в 2015 году.*

[2] *См. ответ на вопрос 1.2.3.*

[3] *См. ответ на вопрос 4.3.3.*

му обеспечению института комплексного развития застроенных территорий (КРЗТ).

Основные результаты сопоставления альтернативных моделей таковы.

1. Модель А — максимальная:

- не утверждается мнимая необходимость выделять границы КРЗТ заблаговременно — без предварительного моделирования проекта КРЗТ;
- не номинально, но реально уважается право правообладателей недвижимости выступать с инициативами по поводу преобразования застроенных локальных территорий — подготавливать соответствующие концепции на основе моделирования проектов КРЗТ и предъявлять их для обсуждения, согласования и последующей реализации;
- ради пользы всех участников проекта КРЗТ вводится возможность изъятия недвижимости при условии согласия на то абсолютного большинства правообладателей недвижимости (не менее 75% голосов, «взвешенных» по объёму недвижимости и/или её стоимости).

2. Модель Б — немаксимальная:

- утверждается мнимая необходимость: 1) выделять границы проекта КРЗТ заблаговременно — без использования результатов моделирования таких проектов; 2) устанавливать границы проекта КРЗТ по границам территориальных зон; 3) специально для проекта КРЗТ подготавливать расчётные показатели обеспеченности территории инфраструктурой, несмотря на наличие нормативов градостроительного проектирования;
- номинально признаётся право правообладателей недвижимости проявить инициативу в отношении развития соответствующей территории, но фактически такое право упраздняется по причинам, которые не позволяют подготовить и представить проекты соответствующих документов в установленный шестимесячный срок;
- вводится право администрации провести аукцион среди заинтересованных лиц на право реализации проекта КРЗТ после непредъявления правообладателями недвижимости по прошествии шести месяцев проектов документов, которые должны были быть подготовлены, но не могут быть подготовлены в силу объективных обстоятельств рациональным образом в указанный срок;
- в пользу победителя аукциона вводится право администрации изъять любую недвижимость, невзирая на волю правообладателей, в соответствии с утверждённой ДПТ, подготовленной самим победителем аукциона.

ВОПРОС (4.3.3) ОБ ОШИБКАХ ЗАКОНА О РЕГУЛИРОВАНИИ ИНСТИТУТА КОМПЛЕКСНОГО РАЗВИТИЯ ЗАСТРОЕННЫХ ТЕРРИТОРИЙ

Рассмотренная в табл. 4П9 немаксимальная модель Б воспроизводит ошибочные положения № 373-ФЗ. Рассмотрим более внимательно те положения, которые прямо или косвенно относятся к институту планировки территории[1].

[1] *Далее использован текст из: Трутнев Э.К. Анализ закона...*

ВОПРОС (4.3.3.1) ОБ ОШИБКАХ ЗАКОНА В ЧАСТИ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ИСХОДНЫХ ПОЛОЖЕНИЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ КОМПЛЕКСНОГО РАЗВИТИЯ ЗАСТРОЕННЫХ ТЕРРИТОРИЙ

Этот вопрос включает в себя три аспекта, которые должны быть раскрыты: 1) определение понятия «деятельность по комплексному и устойчивому развитию территории»; 2) установление границ территорий комплексного развития; 3) расчётные показатели обеспеченности объектами различных видов инфраструктуры в границах территорий комплексного развития.

Особенности определения понятия «деятельность по комплексному и устойчивому развитию территории»

Законом № 373-ФЗ в статью 1 ГрК РФ введен пункт 34, в котором дано определение нового понятия «деятельность по комплексному и устойчивому развитию территории» (далее также КУРТ)[1]. Проанализируем это определение как источник пошаговых ответов на последовательно задаваемые вопросы.

Вопрос первый: подпадает ли под определение понятия «деятельность КУРТ» деятельность в рамках институтов, прямо поименованных в ГрК РФ? Такими институтами являются:

1) институт развития застроенной территории (статьи 46.1–46.3);

2) институт комплексного освоения территории (статья 46.4);

3) институт освоения территории в целях строительства жилья эконом-класса (статьи 46.5–46.8);

4) комплексное развитие территории по инициативе правообладателей ЗУ (статья 46.9);

5) комплексное развитие территории по инициативе ОМС (статьи 46.10, 46.11).

Очевидно, что подпадает, поскольку с логической точки зрения отсутствует запрет на то, чтобы в соответствии с предъявленным определением все пять институтов были видами деятельности КУРТ. ГрК РФ в редакции № 373-ФЗ это и утверждает, но только применительно к двум из пяти институтам — четвертому и пятому[2]. Однако, несмотря на отсутствие прямого указания, и остальные три прямо не поименованные институты не могут не быть видами деятельности КУРТ — они являются таковыми, должны рассматриваться таковыми по причине их соответствия новому определению.

[1] *Пункт 34 статьи 1 ГрК РФ: «…деятельность по комплексному и устойчивому развитию территории осуществляемая в целях обеспечения наиболее эффективного использования территории деятельность по подготовке и утверждению документации по планировке территории для размещения объектов капитального строительства жилого, производственного, общественно-делового и иного назначения и необходимых для функционирования таких объектов и обеспечения жизнедеятельности граждан объектов коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур, а также по архитектурно-строительному проектированию, строительству, реконструкции указанных в настоящем пункте объектов».*

[2] *Часть 1 статьи 46.9 ГрК РФ: «Комплексное развитие территории по инициативе правообладателей земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества (далее также комплексное развитие территории по инициативе правообладателей) является одним из видов деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории». Часть 5 статьи 46.10 ГрК РФ: «Комплексное развитие территории по инициативе органа местного самоуправления включает в себя подготовку документации по планировке территории, образование земельных участков в границах данной территории, размещение на земельных участках в границах данной территории объектов капитального строительства жилого, производственного, общественно-делового и иного назначения, а также необходимых для функционирования таких объектов и обеспечения жизнедеятельности граждан объектов коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур в соответствии с документацией по планировке территории».*

Вопрос второй: подпадает ли под определение понятия «деятельность КУРТ» деятельность лица, имеющего в собственности большой земельный участок и намеревающегося подготовить в отношении него за свой счет проект планировки территории с тем, чтобы в пределах образованных кварталов либо микрорайона осуществить строительство объектов в коммерческих целях?

Со стороны законодательства нет запрета на такую деятельность; напротив, её возможность прямо предусмотрена ГрК РФ[1], хотя детально её порядок там не описан, то есть эта деятельность до сих пор не имеет официального статуса правового института, но при этом подпадает под введенное № 373-ФЗ официальное определение понятия «деятельность КУРТ» — фактически, а ныне и юридически является одним из видов такой деятельности. Иначе говоря, к пяти поименованным институтам необходимо добавить шестой институт, существование и применение которого законом не запрещено, но не оформлено соответствующими нормами закона.

Вопрос третий: подпадает ли под определение понятия «деятельность КУРТ» независимая либо косвенно зависимая друг от друга деятельность различных лиц в различных частях города, осуществляемая посредством подготовки различных проектов планировки, различной проектной документации применительно к различным независимо создаваемым друг от друга объектам?

Нет формально-юридического запрета считать указанную деятельность одним из видов деятельности КУРТ, определение которой дано в № 373-ФЗ.

Из ответов на поставленные вопросы следуют выводы:

1) нет практически ни одного вида градостроительной деятельности, который формально не подпадал бы под определение понятия «деятельность КУРТ» (за малым исключением тех случаев, принадлежность которых к такой деятельности может вызвать сомнения, а такие сомнения невозможно разрешить по причине отсутствия формальных критериев для установления такой принадлежности);

2) должен быть поставлен вопрос о целесообразности введения в ГрК РФ такого определения, которое ничего не определяет, поскольку охватывает без должного различения «практически всё» без исключения;

3) всё то, что является видом деятельности КУРТ (то есть формально «всё»), должно подпадать под соответствующие процедуры регулирования, в том числе в отношении установления «для всего» территориальных границ осуществления такой деятельности. Очевидно, что установление таких границ «для всего» не имеет смысла, а отказ от их установления был бы незаконным, поскольку противоречит формальным определениям ГрК РФ в редакции № 373-ФЗ.

Это значит, что ничего не определяющее определение понятия «деятельность КУРТ» создает коллизии для правоприменения.

[1] *Часть 1 статьи 46 ГрК РФ: «Решение о подготовке документации по планировке территории применительно к территории поселения, территории городского округа… принимается органом местного самоуправления поселения, органом местного самоуправления городского округа… либо на основании предложений физических или юридических лиц о подготовке документации по планировке территории...».*

Об установлении границ территорий для обеспечения их комплексного и устойчивого развития

Теперь необходимо понять, где и как согласно ГрК РФ в редакции № 373-ФЗ должны устанавливаться правовые основания для деятельности КУРТ — основания в виде установления соответствующих границ и определения расчётных показателей.

Несколько взаимосвязанных норм должны быть осмыслены. Надлежит раскрыть смысл части 7 статьи 9 № 373-ФЗ, согласно которой на ОМС возложена обязанность внести в срок до 1 июля 2017 года соответствующие изменения в ПЗЗ[1].

Какие последствия возникают для ОМС в случаях, когда указанная обязанность не будет ими выполнена к установленному сроку?

Ответ: никаких последствий не возникает, поскольку они не установлены законом. Зато возникают логические последствия для самого № 373-ФЗ, а именно: указанная норма не имеет правового смысла, определённые этой нормой «обязанности» могут выполняться ОМС как до истечения установленного срока, так и после — фактически в любое время, поскольку отсутствует запрет на внесение соответствующих изменений в ПЗЗ.

Применительно ко всем ли видам деятельности КУРТ или только к некоторым из них необходимо создавать правовые основания, внося изменения в ПЗЗ согласно части 7 статьи 9 № 373-ФЗ?

На этот вопрос № 373-ФЗ не дает однозначного ответа, на что было указано ранее.

Какие причины определяют необходимость создания правовых оснований для деятельности КУРТ в виде двух требований: наличие границ соответствующих территорий в ПЗЗ и наличие расчётных показателей применительно именно к таким территориям в зафиксированных границах — показателей обеспеченности объектами различных видов инфраструктуры и их доступности для населения?

Сначала проясним ситуацию о границах территории, при обязательном наличии которых в ПЗЗ № 373-ФЗ допускает деятельность КУРТ[2]. Для понимания смысла этой новеллы необходимо сопоставить два подхода — отвергнутый № 373-ФЗ и принятый им.

Первый подход, отвергнутый № 373-ФЗ, подразумевает, что с правовой и технологической точек зрения имеется всё необходимое и достаточное в качестве условий для начала деятельности КУРТ. В частности, имеются гра-

[1] *Часть 7 статьи 9 Закона № 373-ФЗ: «В целях осуществления деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории утвержденные правила землепользования и застройки должны быть приведены в соответствие с требованиями Градостроительного кодекса Российской Федерации (в редакции настоящего Федерального закона) в части установления территорий, в границах которых допускается осуществление деятельности по их комплексному и устойчивому развитию, и применительно к таким территориям расчетных показателей минимально допустимого уровня обеспеченности соответствующих территорий объектами коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур и расчетных показателей максимально допустимого уровня территориальной доступности указанных объектов для населения в срок до 1 июля 2017 года».*

[2] *Часть 5.1 статьи 30 ГрК РФ в редакции № 373-ФЗ: «На карте градостроительного зонирования в обязательном порядке устанавливаются территории, в границах которых предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории, в случае планирования осуществления такой деятельности. Границы таких территорий устанавливаются по границам одной или нескольких территориальных зон и могут отображаться на отдельной карте».*

достроительные регламенты в составе ПЗЗ и НГП в виде самостоятельного нормативного правового акта. При этом подходе технологический алгоритм подготовки и осуществления деятельности КУРТ в самом кратком виде описывается следующими положениями:

1) выполнение пространственно-экономического моделирования комплексного проекта на предмет определения условий, при которых этот проект может стать рентабельным;

2) правовое закрепление выявленных в результате пространственно-экономического моделирования условий, в качестве которых могут выступать, в частности:

- границы проекта в зависимости от различных вариантов его выполнения (обоснование включения/исключения различных ЗУ и объектов из внешнего «контура проекта»);
- градостроительные регламенты, в отношении которых при необходимости могут вырабатываться предложения по изменению ПЗЗ для обеспечения рентабельности проекта и его встроенности в градостроительный контекст;
- НГП, относящиеся к обеспеченности и доступности объектов различных видов инфраструктуры (социальной, транспортной, инженерно-технической), в отношении которых при необходимости могут вырабатываться предложения по изменению соответствующего нормативного правового акта.

Первый подход характеризуется главным обстоятельством — отсутствием необходимости в дополнительном законодательном обеспечении в виде «специальных условий», прежде всего по причине принципиальной невозможности их создать априори — без ситуативного моделирования.

Проще говоря, этот подход доказательно отрицает как нерациональное и неприемлемое по причине деструкции города действие по априорному, «вслепую» установлению в ПЗЗ границ деятельности КУРТ без учета результатов вариантного по своей природе пространственно-экономического моделирования комплексных проектов[1].

Второй подход, принятый № 373-ФЗ, противоположен первому. Это утверждение требует доказательств. В порядке гипотезы для проверки следует предположить, что и второй подход, связанный с обязательным установлением в ПЗЗ границ деятельности КУРТ по границам территориальных зон, может также осуществляться на основе и в соответствии с результатами пространственно-экономического моделирования. Но эта гипотеза в силу беспристрастной логики рассыпается по двум причинам.

1. Если выполнено пространственно-экономическое моделирование, то:

- границы комплексного проекта должны быть ситуативно прилажены к сложной ситуации, то есть применительно к различным вариантам должны быть определены выборочно по границам ЗУ, но никак не по границам ТЗ;
- для устанавления в ПЗЗ границ комплексного проекта (определённых по границам ЗУ) отсутствует как технологическая необходимость, так и правовая возможность, поскольку статус таких границ должен быть приравнен к статусу территориальных зон, но это невозможно, поскольку новые ТЗ не возникают просто по факту установления границ деятельности КУРТ, ситуативно определённых по результатам моделирования.

Проще говоря, моделирование делает невозможным установление «в обязательном порядке» в ПЗЗ границ деятельности КУРТ по границам территориальных зон. И наоборот, такое установление, предписанное № 373-ФЗ, неотвратимо упраздняет предваряющее пространственно-экономическое моделирование комплексных проектов — обессмысливает такое моделирование как основу для принятия рациональных решений.

2. Если выполнено пространственно-экономическое моделирование, то:

- предъявлен эффективный инструмент обеспечения реализации комплексного проекта;
- такой инструмент реализации не может быть инструментом одноразового применения только лишь для запуска проекта, этот инструмент ориентирован на постоянное сопровождение проекта в процессе его реализации. Такое сопровождение должно предполагать возможность текущего уточнения границ проекта (границ деятельности КУРТ) с учётом обстоятельств, которым предопределено меняться. А закрепление в ПЗЗ указанных границ либо игнорирует реальность, либо должно превращать такое закрепление в фикцию — в формальный предлог, который можно будет игнорировать в последующем. Но тогда необходимо усомниться в целесообразности закрепления границ предложенным в № 373-ФЗ образом.

По указанным причинам закреплённый № 373-ФЗ подход, требующий в обязательном порядке установления в ПЗЗ границ деятельности КУРТ по границам территориальных зон, фактически отвергает упреждающее пространственно-экономическое моделирование и по этой причине обречён негативно воздействовать на практику применения институтов комплексного развития территорий.

О расчётных показателях обеспеченности объектами различных видов инфраструктуры в границах территорий комплексного развития

Для начала следует напомнить следующее:

1) помимо установления в обязательном порядке в ПЗЗ границ деятельности КУРТ, ПЗЗ должны быть приведены в соответствие с требованиями ГрК РФ в части и расчётных показателей обеспеченности, и доступности для населения объектов различных видов инфраструктуры (коммунальной, транспортной, социальной)[1];

2) публичные слушания по проекту планировки территории и проекту межевания территории не проводятся, если они подготовлены в отношении территории, в границах которой в соответствии с ПЗЗ предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории[2].

[1] *Пример такого моделирования проектов преобразования территорий ветхой жилой застройки см. в: http://www.urbaneconomics.ru/sites/default/files/gogod-for-laif-2016_iue.pdf.*

[1] *Часть 7 статьи 9 № 373-ФЗ: «В целях осуществления деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории **утвержденные правила землепользования и застройки должны быть приведены в соответствие** с требованиями Градостроительного кодекса Российской Федерации (в редакции настоящего Федерального закона) в части установления территорий, в границах которых допускается осуществление деятельности по их комплексному и устойчивому развитию, и **применительно к таким территориям расчетных показателей** минимально допустимого уровня обеспеченности соответствующих территорий объектами коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур и расчетных показателей максимально допустимого уровня территориальной доступности указанных объектов для населения в срок до 1 июля 2017 года».*

[2] *См. часть 5.1 статьи 46 ГрК РФ в редакции № 373-ФЗ.*

Сразу обнаруживается содержащаяся в № 373-ФЗ коллизия в отношении расчётных показателей.

С одной стороны, расчётные показатели — это принадлежность института НГП, что однозначно следует из определения пункта 26 статьи 1 ГрК РФ[1]. При этом, согласно статьям главы 3.1 ГрК РФ, местные НГП являются самостоятельным нормативным правовым актом с чёткой структурой, подготавливаются в соответствии со специально установленными процедурами и утверждаются представительным ОМС.

С другой стороны, № 373-ФЗ определяет нечто прямо противоположное тому, что содержится в указанных нормах ГрК РФ, а именно: применительно к соответствующим территориям расчётные показатели как бы выводятся из состава местных нормативов градостроительного проектирования и механически переводятся в состав ПЗЗ.

Должны быть поставлены следующие вопросы: не является ли мнимой выявленная коллизия и не разрешается ли она «сама собой» в ГрК РФ в редакции № 373-ФЗ?

Предположим, что применительно к территориям, где планируется осуществлять деятельность КУРТ, № 373-ФЗ вводит более специальные нормы по отношению к указанным нормам ГрК РФ — нормы, которые должны применяться по причине их более высокой юридической силы. Оказывается, что и в указанном случае отмеченная коллизия не упраздняется, поскольку имеют место следующие неупразднимые положения.

1. При наличии нормативного правового акта, содержащего местные НГП, невозможно принять отдельно от них расчётные показатели, механически включив их в градостроительный регламент ПЗЗ применительно к соответствующей территории, без внесения соответствующих изменений в местные НГП в части, относящейся к этой территории, без того, чтобы изъять из местных НГП соответствующие показатели и/или изменить их значения. Иначе в двух разных актах будут разные расчётные показатели применительно к одной и той же территории — возникнет противоречие, для устранения которого потребуется вносить изменения не в один нормативный правовой акт (ПЗЗ), а в два (и в ПЗЗ, и в местные НГП).

2. Согласно пункту 2 статьи 85 ЗК РФ градостроительный регламент — это основа правового режима использования земельных участков, а местные НГП (в виде расчётных показателей, включённых посредством № 373-ФЗ в градостроительный регламент) ни при каких условиях не могут стать компонентом градостроительного регламента[2]. То есть в этой части имеется противоречие между ЗК РФ и ГрК РФ в редакции № 373-ФЗ, которое должно быть устранено, а для его устранения имеется только один способ — упразднить новеллу № 373-ФЗ, создавшую ненужный «довесок» к составу градостроительного регламента в виде расчётных показателей, механистически исторгнутых из местных НГП.

[1] *Пункт 26 статьи 1 ГрК РФ: «…нормативы градостроительного проектирования — совокупность установленных в целях обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности человека* ***расчетных показателей минимально допустимого уровня обеспеченности*** *объектами, предусмотренными частями 1, 3 и 4 статьи 29.2 настоящего Кодекса, населения субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и* ***расчетных показателей максимально допустимого уровня территориальной доступности*** *таких объектов для населения субъектов Российской Федерации, муниципальных образований».*

[2] *См. ответ на вопрос 1.3.2.*

3. Предусмотренное № 373-ФЗ создание правовых условий для деятельности КУРТ через внесение изменений в ПЗЗ не может быть осуществлено без проведения публичных слушаний по обсуждению таких изменений, а применительно к публичным слушаниям необходимо принять во внимание следующее:

1) включение в градостроительные регламенты расчётных показателей, исторгнутых из местных НГП, меняет состав предметов обсуждения на публичных слушаниях изменений ПЗЗ — вводит в них нечто дополнительное, ныне не предусмотренное ГрК РФ относительно изменённых предметов обсуждения. То есть в силу правовой логики № 373-ФЗ должен был внести (но не внёс) в ГрК РФ соответствующие изменения, а факт отсутствия таких изменений порождает высокие риски, может быть оспорен в судебном порядке заинтересованными лицами как подмена — понуждение к обсуждению документа, содержащего нечто большее, чем формально предъявлено как предмет обсуждения на публичных слушаниях;

2) согласно части 5.1 статьи 46 ГрК РФ публичные слушания по проекту планировки территории и проекту межевания территории не проводятся, если они подготовлены в отношении территории, в границах которой в соответствии с ПЗЗ предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории.

Последнее положение должно быть разобрано поэлементно следующим образом. «В соответствии с ПЗЗ» в данном случае означает, что уже проводились публичные слушания по обсуждению изменений ПЗЗ, посредством которых формально определялись и границы территории для осуществления деятельности КУРТ, и расчётные показатели в отношении этой территории. То есть как бы не нужно ещё раз проводить публичные слушания. Однако «ещё раз» не относится к рассматриваемому случаю, поскольку предметы публичных слушаний в отношении ПЗЗ не артикулированы законом как в части расчётных показателей (см. подпункт 1), так и в той части, что ранее проведённые публичные слушания никоим образом не могли иметь предметов слушаний, относящихся к ДПТ. Фактически имеет место ситуация, когда предметы обсуждения документа, подготовленного позднее, переадресуются документу, подготовленному ранее, который не мог содержать эти предметы ни для обсуждения, ни для утверждения. Проще говоря, проявляет себя действие, которое на основании логики может быть охарактеризовано как подмена.

ВОПРОС (4.3.3.2) ОБ ОШИБКАХ ЗАКОНА В ЧАСТИ РЕГУЛИРОВАНИЯ ИНИЦИАТИВ ПРАВООБЛАДАТЕЛЕЙ И ИНИЦИАТИВ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПО КОМПЛЕКСНОМУ РАЗВИТИЮ ЗАСТРОЕННЫХ ТЕРРИТОРИЙ

В этом вопросе есть три аспекта, которые должны быть раскрыты: 1) о связи между деятельностью КРЗТ по инициативе правообладателей и деятельностью КРЗТ по инициативе ОМС; 2) об оценке с правовых и технологических позиций возможности для деятельности КРЗТ стать успешной по инициативе правообладателей; 3) об оценке с правовых и технологических позиций возможности для деятельности КРЗТ стать успешной по инициативе ОМС.

О связи между деятельностью КРЗТ по инициативе правообладателей и деятельностью КРЗТ по инициативе ОМС

Во-первых, на деятельность КРЗТ по инициативе правообладателей нет формального запрета. Нет запрета на то, чтобы такая деятельность осуществлялась без специального решения ОМС (до принятия такого решения), поскольку она возможна в инициативном порядке на основании ПЗЗ, изменённых в части обозначения границ территории, предназначенной для КРЗТ. Однако ОМС может принять решение о КРЗТ по своей инициативе, а согласно такому решению правообладателям недвижимости уже официально должно быть предложено осуществить соответствующие инициативные действия и завершить их через шесть месяцев со дня поступления такого предложения. При этом № 373-ФЗ не определяет сроки принятия решения. Это означает, что оно может быть принято в любой момент (после внесения соответствующих изменений в ПЗЗ) — либо быстро, либо «совсем не скоро», либо никогда не будет принято (правовых последствий непринятия такого решения не возникает). В случае принятия ОМС решения о КРЗТ по своей инициативе для правообладателей недвижимости устанавливается срок в шесть месяцев, до истечения которого они должны:

1) подготовить и обеспечить утверждение документации по планировке территории;

2) подготовить и представить соглашение между правообладателями недвижимости — участниками инициативного КРЗТ (при наличии нескольких участников);

3) подготовить и обеспечить подписание договора между участниками инициативного КРЗТ и ОМС.

Если по истечении шести месяцев указанных документов не будет в наличии, то ОМС принимает решение о проведении аукциона на право заключения договора о КРЗТ по своей инициативе[1].

Во-вторых, поскольку № 373-ФЗ определяется, что деятельность КРЗТ по инициативе ОМС не может быть начата с упреждением — до того, как через шесть месяцев обернётся неудачей инициатива правообладателей недвижимости (не будут предоставлены и утверждены соответствующие документы — см. выше), должен быть поставлен вопрос о том, почему № 373-ФЗ сужает возможности применения более разнообразных и гибких схем деятельности, почему, например, инициатива ОМС не может быть проявлена первой (не формально, но фактически) и «повести за собой» в режиме взаимодействия (на принципах муниципального-частного партнерства) инициативу правообладателей недвижимости.

Ответ на поставленный вопрос содержится в тексте закона — просто в силу логики: № 373-ФЗ утвердил только две схемы, основанные на принципе независимости и взаимного отторжения «либо, либо» (из дальнейшего изложения станет ясно, что эти две номинально заявленные как возможные схемы фактически сводятся к одной реально выполнимой схеме — схеме проявления инициативы ОМС). Логическая формула отторжения процедурных схем друг

[1] *См. часть 9 статьи 46.10 ГрК РФ.*

от друга такова: если по истечении некоторого срока автономная инициатива правообладателей (без формального и фактического содействия ОМС) «захлебнётся», то возможность такой инициативы в дальнейшем упраздняется, а на её место заступает инициатива ОМС, которая состоит в приглашении посредством аукциона одного, как правило стороннего, инвестора (поскольку местные инвесторы до указанных событий не смогли проявиться в рамках инициативы правообладателей недвижимости, то есть выявился факт отсутствия местных инвесторов).

Получается, что № 373-ФЗ отсёк, фактически запретил для практического использования некоторые возможные процедурные схемы и выбрал малую часть из широкого спектра способов преобразования застроенных территорий. Такой обуженный выбор может быть оправдан только в том случае, если имеются доказательства оптимальности и неоспоримой предпочтительности того, что предлагается по сравнению с тем, что отторгнуто. Наличие либо отсутствие такого доказательства предстоит обнаружить посредством анализа, результаты которого представлены далее.

Об оценке с правовых и технологических позиций возможности для деятельности КРЗТ стать успешной по инициативе правообладателей

Для начала зафиксируем и прокомментируем условия и обстоятельства, которые прямо или косвенно предопределяют действия частных лиц — инициаторов КРЗТ.

Условие первое. Предусмотренная № 373-ФЗ инициатива частных лиц может состояться только при наличии в ПЗЗ соответствующих границ и расчётных показателей применительно к территориям с обозначенными границами (кроме инициативных действий, осуществляемых не позднее 1 июля 2017 года, — в период до наступления этой даты[1]). При этом, хотя для ОМС и установлена обязанность до указанной даты внести соответствующие изменения в ПЗЗ[2], последствия за неисполнение этой обязанности в установленный срок не определены. То есть имеет место «необязательная обязанность».

Условие второе. Согласно части 7 статьи 46.10 ГрК РФ первоначально должно быть принято решение о комплексном развитии территории по инициативе ОМС и согласно указанному решению должно быть предложено правообладателям недвижимости, расположенной в пределах обозначенной в ПЗЗ территории, осуществить деятельность по комплексному и устойчивому развитию территории в порядке, установленном статьей 46.9 ГрК РФ. Это означает, что формально и по существу:

- не может быть самостоятельной инициативы правообладателей — инициативы, не санкционированной ОМС, а несанкционированная инициати-

[1] *Часть 8 статьи 9 № 373-ФЗ: «До приведения правил землепользования и застройки в соответствие с требованиями Градостроительного кодекса Российской Федерации (в редакции настоящего Федерального закона), но не позднее 1 июля 2017 года заключение договоров о развитии застроенных территорий, договоров о комплексном освоении территорий допускается без установления на карте градостроительного зонирования территорий, в границах которых предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию территорий».*

[2] *См. часть 8 статьи 9 № 373-ФЗ.*

ва не может считаться инициативой как таковой, то есть является мнимой инициативой;

- заведомо мнимая инициатива правообладателей не может успешно состояться, то есть обречена быть неуспешной, чтобы можно было оправдать её замещения иной инициативой — инициативой ОМС.

Проще говоря, закон великодушен — формально позволяет правообладателям проявить себя в правовых рамках, гарантирующих неуспех инициативы правообладателей. Сказанное — то, что следует из формальной логики предъявления норм № 373-ФЗ, — можно считать пока лишь гипотезой, которая, однако, однозначно подтверждается результатами последующего анализа.

Условие третье. Установленное № 373-ФЗ первое условие порождает не формализованное, но логикой фактически предопределённое предписание, согласно которому ДПТ должна быть подготовлена в границах территории КРЗТ, обозначенной в ПЗЗ, поскольку в противном случае такое обозначение утрачивает смысл. Однако ряд норм № 373-ФЗ упраздняют предписание, этим же законом фактически установленное.

Во-первых, не обязаны все правообладатели земельных участков в границах территории комплексного развития становиться участниками соглашения, а ЗУ, правообладатели которых не присоединились к инициаторам КРЗТ, должны быть исключены из зоны действия ДПТ[1]. То есть имеется два вида не совпадающих друг с другом территорий: территория, «подлежащая» КРЗТ (определяется границами в ПЗЗ), и территория, в отношении которой «предусматривается» КРЗТ (это территория, не выходящая за границы территории, «подлежащей» КРТ, с изъятиями ЗУ правообладателей, которые не присоединились к соглашению, то есть территория или не в контуре КРЗТ, или «с дырками», или и то и другое).

Это значит, что посредством № 373-ФЗ создаётся своего рода феномен — нечто такое, что в принципе невозможно реализовать ни в практике планирования-проектирования, ни, соответственно, в практике строительства, поскольку невозможно существовать ДПТ «с дырками». Столь же невозможно, например, представить себе улицу, которая «на некотором расстоянии» существует, потом перестаёт быть, сохраняясь лишь в воображении, а спустя этот «промежуток» вновь возобновляет свое реальное существование. Очевидно, что часть 7 статьи 46.9 ГрК РФ в редакции № 373-ФЗ и связанные с этой частью нормы не согласуются со здравым смыслом.

Во-вторых, ни одна территория не может существовать вне градостроительного контекста, в частности независимо от объектов инженерно-технической инфраструктуры. Это означает, что никакое значимое преобразование никакой территории не может ограничиваться исключительно её границами — требует выхода за эти границы ради обеспечения связи с указанными объектами, требует организации «параллельных проектов» на сопряжённых

[1] *Часть 7 статьи 46.9 ГрК РФ: «Документация по планировке территории применительно к территории, подлежащей комплексному развитию по инициативе правообладателей, подготавливается на основании заключенного правообладателями соглашения. Подготовка такой документации осуществляется правообладателями применительно к территории, в отношении которой предусматривается осуществление деятельности по ее комплексному и устойчивому развитию, в границах земельных участков, правообладатели которых заключили соглашение».*

территориях: прокладки новых коммуникаций, реконструкции, модернизации объектов, генерирующих и поставляющих ресурсы для функционирования территорий комплексного развития. Чтобы организовать «параллельные проекты», потребуется посредством проектного моделирования прорабатывать параметры соглашений с различными ресурсоснабжающими организациями. Вероятность заключения таких соглашений низка по следующим причинам:

- № 373-ФЗ фактически устанавливает запрет на обеспечение КРЗТ посредством соответствующих программ[1]. С формальной точки зрения такой запрет в законе отсутствует, то есть формально указанное обеспечение КРЗТ посредством программ возможно, однако ему практически невозможно состояться на практике. Программы — это результат соответствующих проектно-расчётных проработок, а речь идет о тех случаях, когда таких проработок нет, поскольку соответствующие территории как раз и выделены для того, чтобы их начать. Это означает, что здесь мы имеем дело с отсутствием программ — отсутствием обеспечения КРЗТ посредством соответствующих программ;
- на плечи частных лиц — инициаторов КРЗТ перекладываются дополнительные финансовые нагрузки, для них неизбежно возрастают неопределённости и риски неисполнения задуманной инициативы, которая не поддерживается средствами местного бюджета, средствами организаций коммунального комплекса, субъектов естественных монополий.

Условие четвертое. Утверждение документации по планировке территории, подготовленной частными лицами — инициаторами КРЗТ, связано с высокими рисками.

Во-первых, это риски содержательных и технологических нестыковок: невозможно выполнить ориентированную на реальное осуществление преобразований «ДПТ с дырками». Даже если представить, что невозможное стало возможным, то возникнет следующая ситуация: для правообладателей ЗУ, представленных «дырками» в ДПТ, остается возможность и после утверждения такой ДПТ войти в состав инициаторов КРЗТ. Это вхождение неизбежно повлечёт за собой переработку ДПТ, а однажды переработанная ДПТ подвержена риску последующей переработки по причине присоединения новых «инициаторов», то есть в указанной ситуации ДПТ не является документом, гарантирующим реализацию намеченных планов. Проще говоря, во всех случаях, когда не все правообладатели ЗУ являются инициаторами КРЗТ, вообще бессмысленно подготавливать ДПТ — бессмысленно выступать с инициативой КРЗТ.

[1] *Часть 6 статьи 46.9 ГрК РФ: «В соглашении наряду с указанными в части 5 настоящей статьи условиями могут быть предусмотрены иные условия, в том числе порядок и условия распределения между правообладателями расходов на строительство объектов коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур в случаях, если строительство таких объектов* ***не предусмотрено программами комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры, программами комплексного развития транспортной инфраструктуры, программами комплексного развития социальной инфраструктуры за счет средств местного бюджета, средств организаций коммунального комплекса, субъектов естественных монополий.*** *Не допускается включение в договор и соглашение условий, предусматривающих строительство таких объектов за счет правообладателей, в случае, если их строительство предусмотрено программами комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры, программами комплексного развития транспортной инфраструктуры, программами комплексного развития социальной инфраструктуры* ***за счет средств местного бюджета, средств организаций коммунального комплекса, субъектов естественных монополий».***

Во-вторых, это риски неутверждения ДПТ в связи с наличием «параллельных проектов» (см. условие второе). Если ДПТ подготавливается с намерением её реализовать («по-серьёзному»), то неизбежно возникает необходимость спланировать некоторую часть сопряжённой территории как минимум для прокладки новых, реконструкции старых инженерно-технических коммуникаций. По формальным основаниям эта «дополнительная планировка» не может быть механически инкорпорирована в ДПТ применительно к территории, подлежащей развитию. Иначе говоря, возникает необходимость подготовить дополнительно ещё одну (либо несколько) ДПТ, для этого потребуется отдельное административное решение о подготовке ДПТ. Чтобы такое решение состоялось, должно быть подготовлено решение относительно корректировки программы развития коммунальной инфраструктуры, что связано с внесением соответствующих изменений в бюджет на предстоящий год и на некоторое количество предстоящих лет. То есть в ситуации подготовки ДПТ «по-серьёзному» заведомо не будет выполнено требование части 9 статьи 46.10 ГрК РФ, согласно которому не более шести месяцев отводится правообладателям недвижимости для завершения процесса документального оформления их инициативы. Это значит, что и сама инициатива «по-серьёзному» состояться никоим образом не может[1].

В-третьих, это риски утверждения ДПТ, не соответствующей градостроительным регламентам ПЗЗ. Формально такая новелла введена № 373-ФЗ — создано противоречие между разными нормами ГрК РФ, а также между ГрК РФ и ЗК РФ (см. выше). Эти риски связаны с возможностью признания в судебном порядке утверждённой ДПТ недействительной. То есть в такой ситуации ДПТ не является надёжной гарантией реализации инициативы КРЗТ.

Условие пятое. Заключение договора с ОМС в части распределения обязательств. Здесь должны быть рассмотрены два случая: 1) когда ОМС не берёт на себя никаких обязательств; 2) когда ОМС берёт на себя некоторые обязательства.

Для частных лиц как инициаторов КРЗТ первый случай мог бы стать самым «надёжным» по причине снятия неоправданно высоких рисков неисполнения обязательств партнёром договора — ОМС[2]. Этот же случай является и самым тяжёлым в финансовом отношении, не говоря о том, что при отсутствии финансовой поддержки со стороны ОМС большинство проектов КРЗТ рискуют быть нерентабельными (мнимыми). Кроме того, отсутствие административной поддержки со стороны ОМС (в части, например, организации «параллельных проектов») делает практически невозможным для частных лиц «по-серьёзному» проявить инициативу КРЗТ в установленные законом сроки (см. выше).

Применительно к КРЗТ по инициативе правообладателей второй случай практически не имеет возможности воплотиться в жизнь, и вот почему. Чтобы ОМС в процессе заключения договора взял на себя обязательства, он должен иметь на то соответствующее желание. Такое желание должно быть просчитано, однако в данном случае самим ОМС просчитано оно быть не может, поскольку территория для того и выделена специально, чтобы расчёт проектным способом произвели частные инициаторы КРЗТ. Если же расчёт состоялся и предъявлен частными лицами, то ОМС, если захочет, сможет взять на себя обязательства только по завершении процедуры бюджетного планирования, то есть за пределами отпущенного инициаторам КРЗТ срока. Это значит, что инициатива КРЗТ формально не будет предъявлена, несмотря на потраченные частными лицами — инициаторами КРЗТ усилия. Если же случилось почти невозможное — заблаговременно подготовлены и реализуются программы развития инфраструктуры применительно именно к территории комплексного развития, программы, соответствующие положения которых включены в договор, то всегда существует риск одностороннего отказа ОМС от исполнения своих обязательств по договору[1].

Таким образом, выясняется, что по совокупности всех условий и обстоятельств вероятность для проекта КРЗТ, выполняемого по инициативе правообладателей недвижимости, стать успешным близка к нулю.

В порядке гипотезы следует предположить, что на фоне ряда почти тотально обречённых быть неуспешными проектов КРЗТ, осуществляемых по инициативе правообладателей, могут быть обнаружены и успешные проекты:

1) когда согласно новелле № 373-ФЗ на основании ДПТ производится изъятие ЗУ в пределах территории КРЗТ;

2) когда изъятые и находящиеся в муниципальной собственности ЗУ предоставляются без торгов на правах аренды одному инициатору либо ограниченному числу инициаторов проекта КРЗТ.

Эта гипотеза относительно успешности «особых» проектов КРЗТ находит подтверждение, которое представлено ниже.

Об оценке с правовых и технологических позиций возможности для деятельности КРЗТ стать успешной по инициативе ОМС

Зафиксируем и прокомментируем условия и обстоятельства, которые прямо или косвенно предопределяют деятельность КРЗТ, осуществляемую по инициативе ОМС.

Условие первое. По инициативе ОМС деятельность КРЗТ может осуществляться только в случаях, когда имеются ПЗЗ, отображающие границы, в

[1] За исключением не запрещённой законом, но скорее инициируемой № 373-ФЗ возможности подготавливать ДПТ не «по-серьёзному»: 1) ДПТ подготавливается сугубо формально — только в границах КРЗТ, без проработки предложений о «параллельных проектах» по обеспечению территории инженерно-технической инфраструктурой, располагаемой на сопряженных территориях; 2) ДПТ утверждается без проведения публичных слушаний; 3) ДПТ, фактически не содержащая предложений по комплексному решению проблем, используется как основание для принятия решения об изъятии ЗУ в границах территории КРЗТ «для муниципальных нужд в целях комплексного развития территории»; 4) перешедшие в муниципальную собственность ЗУ передаются без торгов на правах аренды «особо инициативным правообладателям»; 5) в отношении консолидированного указанным образом из многих ЗУ одного земельного участка в размерах территории, формально определённой к развитию, может продолжаться инициированная уже одним правообладателем подготовка предложений по изменению ранее утвержденной ДПТ, то есть после устранения избыточных субъектов преобразований и потенциальных конкурентов может подготавливаться ДПТ уже «по-серьёзному». Возможность такой схемы не блокируется законом.

[2] См. например, часть 22 статьи 46.9 ГрК РФ.

[1] Часть 22 статьи 46.9 ГрК РФ: «Уполномоченный орган местного самоуправления имеет право на односторонний отказ от договора (исполнения договора), заключенного с одним или несколькими правообладателями, по следующим основаниям… 2) местным бюджетом на текущий финансовый год и плановый период не предусмотрены расходные обязательства муниципального образования для размещения объектов коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур, предусмотренных договором».

пределах которых допускается деятельность по комплексному и устойчивому развитию территории[1]. При этом:

1) согласно части 7 статьи 46.10 ГрК РФ должно быть принято решение о комплексном развитии территории по инициативе ОМС;

2) согласно указанному решению правообладателям недвижимости, расположенной в пределах обозначенной в ПЗЗ территории, должно быть предложено осуществить деятельность по комплексному и устойчивому развитию территории в порядке, установленном статьей 46.9 ГрК РФ;

3) должна иметь место одна из двух ситуаций:

а) до истечения шести месяцев со дня принятия решения КРЗТ по инициативе ОМС имеются в наличии все документы (включая утверждённую ДПТ), необходимые для заключения договора между ОМС и правообладателем, правообладателями недвижимости;

б) по истечении шести месяцев со дня принятия решения КРЗТ по инициативе ОМС отсутствует договор между ОМС и правообладателем, правообладателями недвижимости (по причине отсутствия утверждённой ДПТ или соглашения между правообладателями).

В ситуации, определяемой пунктами 1, 2, 3а, заключается договор между ОМС и правообладателем, правообладателями недвижимости. При этом, согласно части 8 статьи 46.10 ГрК РФ, «правообладателю или правообладателям допускается предоставлять земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, в целях строительства объектов коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур в аренду без проведения торгов в соответствии с земельным законодательством». Это означает следующее:

- согласно пункту 2 новой статьи 56.12 ЗК РФ, введённой № 373-ФЗ, может быть произведено изъятие ЗУ в пределах территории КРЗТ на основании утверждённой ДПТ[2], которая согласно иной новелле № 373-ФЗ утверждается без предварительного проведения публичных слушаний;
- согласно процитированной норме, содержащейся в части 8 статьи 46.10 ГрК РФ, изъятые ЗУ в пределах территории КРЗТ переходят в муниципальную собственность, а оттуда — в аренду правообладателя, с которым ОМС заключил договор о КРЗТ.

То есть имеет место законодательно закрепленный, осуществляемый при поддержке органов власти без проведения публичных слушаний механизм принуждения к перераспределению прав на недвижимость от одних лиц другим лицам, оказавшимся более инициативными.

Необходимо заметить, что вскрытая нами ситуации почти тотальной обреченности на неуспешность проектов КРЗТ, осуществляемых по инициативе правообладателей, может быть перевёрнута — неуспешные проекты КРЗТ могут быть превращены в успешные благодаря содействию закона процессу перераспределения прав на недвижимость.

[1] *См. часть 2 статьи 46.10 ГрК РФ.*

[2] *Пункт 2 статьи 56.12 ЗК РФ: «Решение об изъятии земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества **для муниципальных нужд в целях комплексного развития территории** принимается органом местного самоуправления, принявшим решение о комплексном развитии такой территории по инициативе органа местного самоуправления. Основаниями для принятия указанного решения являются утвержденные проект планировки территории и проект межевания территории».*

В ситуации, определяемой пунктами 1, 2, 3б, принимается решение о проведении аукциона на право заключения договора о комплексном развитии территории по инициативе ОМС в порядке, установленном статьей 46.11 ГрК РФ. Каковы главные особенности деятельности КРЗТ в случае проведения аукциона?

Во-первых, ДПТ подготавливается в границах, специально обозначенных в ПЗЗ. Следует обратить внимание на следующее. В силу логики здесь не может действовать положение об исключении из ДПТ земельных участков, правообладатели которых не стали участниками соглашения, поскольку теряет смысл намерение комплексного развития территории[1]. Поскольку права победителя аукциона на развитие территории распространяются на всю территорию КРЗТ и победитель аукциона необязательно является правообладателем какой-либо или всей недвижимости на этой территории, поскольку также на территории КРЗТ действуют правообладатели недвижимости, не принадлежащей победителю аукциона, между ними неизбежно должны возникнуть соответствующие отношения, которые непосредственно не регламентируются № 373-ФЗ. Поэтому согласно существующему законодательству регламентироваться эти отношения будут одним из двух способов.

Согласно гражданскому законодательству — посредством заключения соглашений победителя аукциона с правообладателями недвижимости. Гипотетически такое развитие событий возможно, но оно избыточно рискованно и не гарантирует достижения результата — того, к чему стремится победитель аукциона. При этом имеется в наличии обеспеченная законодательством иная линия поведения, достижение намеченного результата гарантирующая (см. далее). Поэтому такой способ обречён быть отвергнутым практикой.

Согласно земельному законодательству — посредством подготовки и утверждения без проведения публичных слушаний документации по планировки территории, принятия на основе утверждённой ДПТ решения об изъятии земельных участков «для муниципальных нужд в целях комплексного развития территории», переоформления изъятых ЗУ в муниципальную собственность, предоставления на правах аренды ЗУ муниципальной собственности в аренду без торгов победителю аукциона.

Во-вторых, указанным способом изъятия недвижимости упраздняются «лишние субъекты» правоотношений, и на месте множества субъектов возникают только два субъекта КРЗТ, правомочные действовать на этой территории, две стороны договора — победитель аукциона и ОМС. Строго говоря, помимо указанных, должны появиться и иные субъекты, причастные к комплексному развитию территории, прежде всего поставляющие инженерно-технические ресурсы организации. Обеспечение их неизбежного участия потребует корректировки или даже пересмотра ранее утверждённой ДПТ, поскольку в силу формальных требований № 373-ФЗ эта ДПТ утверждена строго в пределах границ КРЗТ. Невозможно обеспечить КРЗТ без вовле-

[1] *О невозможности реально существовать ДПТ «с дырками» (хотя это формально допускает № 373-ФЗ) см. выше.*

чения в процесс преобразований сопряжённых территорий (прежде всего связанных с развитием, реконструкцией инженерно-технической инфраструктуры, которая неизбежно выходит за формальные границы развиваемой территории), а такое вовлечение невозможно без координации и синхронизации ранее утверждённой ДПТ с иными «параллельными проектами», то есть без корректировки, пересмотра ранее утверждённой ДПТ. Процесс планировки территории неизбежно будет продолжаться и после формального утверждения первичного документа, который уже выполнил свое главное предназначение — обеспечил возможность изъятия ЗУ «для муниципальных нужд в целях комплексного развития территории».

Условие второе. Закон № 373-ФЗ посредством пункта 2 новой статьи 56.12, внесённой в ЗК РФ, ввел новеллу в части формулировки целей изъятия ЗУ. Нельзя не заметить, что используемая формулировка указывает на то, что эта цель состоит как бы из двух сросшихся «частей»: 1) изъятие для муниципальных нужд; 2) изъятие в целях комплексного развития территории.

Почему в этом случае цель должна быть двоякой?

Потому что это необходимо в силу идеологии № 373-ФЗ. Первая «часть» цели («для муниципальных нужд») равнозначна формулировке статьи 49 ЗК РФ, где говорится об изъятии земельных участков для муниципальных нужд, определяемых исключительной необходимостью строительства на месте изымаемых ЗУ линейных объектов по преимуществу — необходимостью создания, как правило, новых элементов УДС (вместе с инженерно-технической инфраструктурой). Но с позиции № 373-ФЗ этого недостаточно. Вторая «часть» цели («в целях комплексного развития территории») не обозначена формулировками статьи 49 ЗК РФ, поэтому эту «часть» — главную с позиции № 373-ФЗ — потребовалось вводить посредством включения в ЗК РФ новой статьи. В этом случае главная цель состоит в обеспечении возможности консолидации всех земельных участков в границах территории КРТ для передачи их одному субъекту — победителю аукциона, как правило.

Чтобы лучше уяснить суть обсуждаемого вопроса, следует в порядке гипотезы рассмотреть две ситуации.

Ситуация первая. Предположим, что в № 373-ФЗ утверждаются не две (как сейчас), а только одна цель изъятия земельных участков — для муниципальных нужд, то есть только для формирования новых элементов УДС. Иными словами, это не тотальное изъятие недвижимости в границах территории КРТ. Поскольку при этом не может быть устранена цель консолидации ЗУ в пределах КРТ, должен быть найден способ достижения этой цели без изъятия «в целях комплексного развития территории» — без использования силовых методов. Этот способ легко найти, он определяется универсальной логикой девелопмента, подкреплённой соответствующей успешной практикой преобразования застроенных территорий. В самом общем виде этой логикой консолидации ЗУ и намерений их правообладателей обусловлены следующие шаги:

1) на основе пространственно-экономического моделирования подготавливается такая концепция преобразования территории, реализация которой сулит принести экономические выгоды всем без исключения правообладателям недвижимости;

2) консолидация всех выгодоприобретателей проекта осуществляется посредством разнообразных методов, включая:

- создание консолидированного юридического лица (оператора проекта), представляющего интересы всех правообладателей недвижимости, которые и являются выгодоприобретателями;
- утверждение приоритета прав большинства и обязанности меньшинства подчиняться решениям большинства (при различных пропорциях соотношения первых и вторых);
- использование механизмов передачи прав на ЗУ в пользу оператора проекта с учётом возрастания их стоимости по мере продвижения проекта к его завершению. В нынешней редакции № 373-ФЗ не допускает возможности применения такого несилового подхода в российской практике преобразования застроенных территорий[1].

Ситуация вторая. Предположим, что в № 373-ФЗ утверждаются не две (как сейчас), а только одна цель изъятия земельных участков — для комплексного развития территории. Это означает, что продолжает существовать цель «для муниципальных нужд» (поскольку пока ещё никто не посягает на статью 49 ЗК РФ) и наряду с ней вводится ещё одна дополнительная и самостоятельная цель: «в целях комплексного развития территории», то есть не для муниципальных, а для иных нужд. Если не для муниципальных, то для чьих нужд? Очевидно, что новелла относительно возможности существования «немуниципальных» нужд для изъятия недвижимости должна быть морально оправдана. Как? Одним из двух описанных далее способов или одновременно двумя.

Первый способ. Первоначально должна быть дана возможность проявить инициативу частным лицам, и только после того, как выяснится, что эта инициатива не проявлена должным образом, как бы возникает моральное право муниципальной власти взять инициативу в свои руки — применить институт изъятия недвижимости не для муниципальных нужд, но для иных целей — «в целях комплексного развития территории». При этом уже не будет иметь никакого значения неосознанный или забытый факт, что формально предоставленная правообладателям недвижимости возможность первыми проявить инициативу была заведомо обречена на неудачу — была фикцией (доказательства см. выше).

Второй способ легче первого. Просто в законе надо записать, что изъятие недвижимости проводится «для муниципальных нужд в целях комплексного развития территории» — именно так, как и предложил № 373-ФЗ в новой, специально придуманной статье ЗК РФ. Такая запись:

- создает полезную иллюзию существования не двух, а одной как бы не разрываемой на «части» цели;
- как бы «подвёрстывает» под муниципальные нужды иные (не муниципальные) нужды, которые по формально-юридическим основаниям муниципальными нуждами не являются, но будут таковыми восприниматься психологически.

[1] *См. ответ на вопрос 4.3.2.*

Чего и требовалось достигнуть согласно идеологии № 373-ФЗ, не явной с первого взгляда, но доступной для понимания посредством непредвзятого анализа.

Условие третье. Согласно части 3 статьи 46.10 ГрК РФ, «методика определения начальной цены предмета аукциона устанавливается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации».

Можно сказать, что содержание этой методики предопределено тем важным обстоятельством, что институт КРЗТ в редакции № 373-ФЗ может быть успешным лишь в случаях изъятия ЗУ в пользу победителя аукциона либо особо инициативного правообладателя (что доказано выше). Очевидно, что сегодня самый простой, быстросоздаваемый и, соответственно, самый эффективный вариант этой методики будет заключаться в определении размеров компенсаций правообладателям за изымаемые у них ЗУ и иные объекты недвижимости по остаточной стоимости — без учета будущего, которое неизвестно, поскольку его нужно моделировать, а как моделировать, исполнительной власти, как правило, неизвестно.

Далеко не факт, что такой самый простой и самый эффективный вариант методики (который в силу относительной простоты применения-администрирования обречён стать наиболее распространенным) будет и самым справедливым. Дело в том, что в этом случае справедливость связана с адекватным пониманием реального положения дел, а достичь такого понимания можно только на основе пространственно-экономического моделирования проектов КРЗТ, технологии которого ныне практически не применяются администрациями[1]. При двойственной ситуации, когда, с одной стороны, есть потребность форсировать отстающие процессы преобразования территорий, но с другой — не усвоены адекватные технологии организации таких процессов с привлечением широкого состава субъектов-выгодоприобретателей, неизбежно потребность в быстрых результатах будет превалировать над организационными технологиями. Иными словами, будут форсироваться преобразования по упрощённым, «силовым» методикам, формально обеспеченным обновлённым законодательством, ради достижения быстрых результатов одними субъектами за счет утраты прав другими субъектами — за счет небрежения «абстрактными понятиями» экономической справедливости и правового градорегулирования.

В итоге можно заключить, что № 373-ФЗ:

1) содержит большое количество противоречий, взаимосвязанных по принципу домино и содействующих деструкции правовых институтов градостроительного зонирования и планировки территории;

2) на ближайшее время упраздняет правовую возможность использования широкого спектра разнообразных процедур преобразования застроенных территорий, которые основаны на уважении прав собственности на недвижимость, предъявлении гарантий инвесторам, реальном взаимодействии органов власти и частных застройщиков, инвесторов, утверждая взамен жёсткую процедурную схему, негарантированная успешность применения которой может достигаться только силовыми методами — посредством тотального в пределах соответствующих территорий изъятия недвижимости;

3) вносит элементы дискредитации законодательства в отношении содержания и качества процедурных схем и норм.

[1] *См. ответ на вопрос 4.3.4.*

ВОПРОС (4.3.4) О МОДЕЛИРОВАНИИ ПРОЕКТОВ РАЗВИТИЯ ЗАСТРОЕННЫХ ТЕРРИТОРИЙ КАК ТЕХНОЛОГИИ ВЫБОРА ОПТИМАЛЬНЫХ СОЧЕТАНИЙ МОРФОЛОГИИ, ПРАВА И ЭКОНОМИКИ

Рассмотрение предшествующих вопросов показало очевидное — невозможность выполнять проекты преобразования застроенных территорий без предварительного моделирования таких проектов[1]. Такое моделирование определяется триединством морфологии, права и экономики — необходимостью выбора из ряда вариантов наилучшего сочетания этих компонентов для конкретной территории, выбора с позиции нахождения приемлемых параметров преобразуемой среды, гарантирования выбранных параметров правовыми регламентами, предопределяющими гарантированную экономическую возможность выполнить намеченные преобразования.

Как такое моделирование следует выполнять? Ответ на этот вопрос предполагает демонстрацию соответствующего примера, в качестве которого далее рассмотрены особенности применения института развития застроенных территорий (РЗТ)[2] на конкретной территории[3].

При ознакомлении с дальнейшими положениями предлагается учесть следующие обстоятельства:

1) методика моделирования проектов РЗТ является универсальной — устойчивой в том смысле, что формальные ограничения, которые могут налагаться законодательством на включение/невключение в проект РЗТ определённых объектов, не упраздняют эту методику, но лишь трансформируют процедуры включения в проект формально исключённых из него объектов;

2) № 373-ФЗ ошибочно ограничил формальные основания для применения на практике института РЗТ, исключив из круга объектов, которые ранее могли включаться в границы соответствующей территории, объекты, не соответствующие градостроительным регламентам ПЗЗ;

3) в силу первого и второго обстоятельств методика моделирования проекта РЗТ далее излагается на примере того определения института РЗТ, которое существовало до вступления в силу № 373-ФЗ, то есть с учётом включения в границы проекта объектов, не соответствующих градостроительным регламентам, включения особым образом: а) определяются формальные границы проекта РЗТ в соответствии с действующим законодательством; б) определяются посредством моделирования реальные границы проекта преобразования территории (с включением «несоответствующих объектов» — при необходимости, целесообразности).

[1] *Это очевидное фактически игнорируется положениями № 373-ФЗ. См ответ на вопрос 4.3.3.2.*
[2] *Применение этого института регламентируется статьями 46.1–46.3 ГрК РФ.*
[3] *Далее использован текст из публикации: Трутнев Э.К., Полиди Т.Д., Сафарова М.Д., Игуменов Е.Д. Город для жизни : Запуск процессов преобразования территорий ветхой застройки. М. : Институт экономики города», 2016. URL: http://www.urbaneconomics.ru/sites/default/files/gogod-for-laif-2016_iue.pdf.*

Проекты РЗТ являются одним из наиболее сложных видов девелоперских проектов с экономической, градостроительной, организационной точек зрения, поскольку они связаны с консолидацией в собственности одного лица (инвестора) территории, объединяющей многие объекты недвижимости (земельные участки, здания, сооружения). Такая консолидация требует не только значительных финансовых ресурсов, но и серьёзных правовых и организационных действий, включая переговоры с собственниками недвижимости, обсуждение нового формата территории с предъявлением соответствующих экономических расчётов.

Основные проблемы реализации проектов РЗТ заключаются в следующем:

- деструктивное распространение практики «точечных проектов РЗТ», когда внутри кварталов в окружении ветхой застройки выбираются небольшие «лакомые» кусочки земли и застраиваются максимально высокими зданиями (для повышения рентабельности проектов)[1];
- отсутствие реального партнёрства между инвесторами и администрациями городов;
- высокая вероятность блокирования реализации проекта РЗТ в случаях, когда хотя бы один или несколько собственников недвижимости не согласны на продажу своей недвижимости и переезд либо на переселение из аварийного жилья;
- отсутствие в законодательстве порядка определения и условий применения предельной цены выкупа инвестором помещений и ЗУ, являющихся частной собственностью физических (юридических) лиц, попадающих в границы территорий, подлежащей развитию;
- проблема определения объема обязательств перед администрацией города по договору о РЗТ для каждого нового правообладателя ЗУ в случае перехода обязательств по договору РЗТ от победителя аукциона к иным лицам;
- риск отсутствия, недостатка квалифицированных кадров для качественного моделирования проектов РЗТ и определения оптимальных условий проведения аукционов на право РЗТ.

Эффективная градостроительная политика, направленная на своевременное преобразование территорий, основана на определении условий приемлемой инвестиционной привлекательности проектов РЗТ. Такие условия характеризуются следующими основными параметрами:

- масштаб проекта — площадь территории, объёмы нового строительства и объемы сноса;
- распределение обязательств, в том числе по финансированию затрат проекта, между муниципалитетом и инвестором;

[1] *Последствия реализации «точечных проектов РЗТ» таковы. Во-первых, такие проекты не позволяют создавать целостные градостроительные образования — кварталы. Во-вторых, поскольку для реализации «точечных» проектов выбираются наиболее привлекательные ЗУ внутри кварталов, то в будущем блокируется реализация «квартального» проекта, так как возможность его рентабельности для будущего инвестора уже использована и исчерпана первым инвестором. В результате подобной практики появляются так называемые неликвидные остатки: в границах территории, планируемой к развитию, происходит точечное замещение некоторой части ветхих зданий крупными новыми зданиями, а в отношении иных ветхих зданий (не включённых в адресную муниципальную программу) никакие действия уже никогда не предпринимаются. Таков механизм увековечивания ветхости.*

- необходимое правовое оформление указанных параметров в целях гарантий их выполнения как для города, так и для инвестора.

В целях обеспечения результативности аукционов на право РЗТ указанные выше условия приемлемой инвестиционной привлекательности проектов должны быть определены ***до объявления аукционов***. Задача определения таких условий на предаукционной стадии решается в рамках моделирования проектов РЗТ, которое включает два этапа:

1) определение минимально необходимых условий, обеспечивающих приемлемую рентабельность проекта для потенциального инвестора (инвесторов);

2) распределение обязательств по финансированию затрат между потенциальным инвестором и городом, обеспечивающее выполнение условий рентабельности.

Полученные по результатам моделирования результаты закрепляются в аукционной документации.

Предаукционное моделирование проектов РЗТ включает:

- морфологическое моделирование — подготовка и сопоставление различных обобщённых вариантов архитектурно-планировочных решений;
- экономическое моделирование — инвестиционная оценка проекта в зависимости от различных вариантов распределения затрат и архитектурно-планировочных решений.

В рамках ***морфологического моделирования*** определяются различные варианты конфигурации границ проекта РЗТ, различные показатели плотности застройки[1], а также различные абсолютные показатели, выраженные в объёме застройки, количестве квартир и проживающих граждан в сопоставлении с показателями на начало проекта.

В рамках ***экономического моделирования*** используются фактические данные о себестоимости строительства и структуре затрат, о стоимости квартир, а также производится расчёт-прогноз их изменения на период реализации проекта. Путем оценки вариантов реализации проекта по годам определяется степень рентабельности каждого такого варианта и область значений вероятной ***начальной цены права на заключение договора РЗТ.***

Цена права на заключение договора РЗТ представляет собой размер справедливой платы в городской бюджет за предоставление инвестору возможности получить определённую прибыль от реализации проекта. Отсюда следует, что размер такой цены напрямую зависит от параметров проекта, которые определяют его прибыльность при заданных экономических условиях в городе. Начальная (то есть минимальная) цена права на заключение договора РЗТ должна, таким образом, определяться исходя из параметров проекта, зафиксированных в аукционной документации и определённых по итогам моделирования. При фиксированной рентабельности проекта более значительные финансовые обязательства города по проекту определяют и более высокую начальную цену, которая выполняет функцию перераспреде-

[1] *В частности, этажность зданий, процент застройки, соотношение объёма застройки и площади территории проекта — коэффициент использования земельных участков, территории проекта.*

ления обязательств, при этом финансовая нагрузка ложится на инвестора, но несет он эти затраты не в форме затрат на строительство, например, инфраструктуры, а в форме уплаты цены права. Таким образом, задача определения начальной цены права неразрывно связана с инвестиционной оценкой проекта и распределением обязательств между городом и инвестором.

Морфологическое и экономическое моделирование проводится итерационно — показатели варьируются и сопоставляются до тех пор, пока не будет достигнут приемлемый вариант по уровню рентабельности и распределению обязательств.

Особенности второго этапа моделирования состоят в следующем.

Во-первых, этот этап связан с оценкой вариантов распределения части затрат по проекту РЗТ (в части строительства объектов социальной, транспортной, инженерно-технической инфраструктуры) между инвестором и городом и/или ресурсоснабжающими организациям (РСО).

Во-вторых, решение вопроса о формах и объёмах участия города, РСО в отдельном локальном проекте РЗТ может достигаться только в масштабах всего города. При таком условии генеральный план города должен содержать баланс между объёмами застройки и объёмами/возможностями инфраструктуры, обслуживающей застройку, — баланс, поддержание которого должно планироваться на долгосрочный период[1]. Одновременно указанный баланс, но на краткосрочную, среднесрочную перспективу должен быть выражен в ПЗЗ (в виде градостроительных регламентов — гарантий правового режима использования ЗУ)[2], а также в комплексном плане реализации ГП, подготавливаемом на регулярной основе параллельно с процессом бюджетного планирования[3].

Если результаты моделирования показывают, что ни один из возможных вариантов не обеспечивает приемлемой рентабельности проекта для частного инвестора, то в дальнейшем может быть реализован один из следующих сценариев в зависимости от финансовых возможностей местного бюджета:

- при высоких бюджетных возможностях — проведение преобразования территории исключительно за счёт бюджетных средств;
- при средних бюджетных возможностях — расселение отдельных домов по мере появления бюджетных средств без проведения преобразования территории;
- при низких бюджетных возможностях — сохранение текущей ситуации, продолжающаяся деградация территории, отсутствие какой-либо муниципальной поддержки по переселению жителей.

Помимо этого, возможен также сценарий «перезонирования» территории, когда посредством внесения изменений в ПЗЗ определяются иные градостроительные регламенты с учётом возможности кардинальных преобразований территории за счёт средств заинтересованных инвесторов.

[1] Пример закрепления такого баланса в виде параметрической модели города содержится в генеральном плане Перми в редакции от 2010 года. См., в частности: Трутнев Э.К. Городская среда: воздействие правовых норм на повышение качества. М. : Институт экономики города, 2014.

[2] Более подробно об этом см., например, вопрос (59) «О выборе прав на город: между градостроительством и градорегулированием» из «Библиотеки ответов на вопросы о градостроительной деятельности» (http://www.urbaneconomics.ru/sites/default/files/59_faq_trutnev.pdf).

[3] Более подробно об этом см. ответ на вопрос 4.1, а также: Трутнев Э.К. Комментарий к Градостроительному кодексу в части...

В процессе моделирования могут сопоставляться, оцениваться несколько вариантов границ РЗТ одного из проектов РЗТ, выбранных в соответствии с методикой, — границ, которые могут меняться при последовательном продвижении расчётов от одного варианта к другому[1].

В табл. 4П14 приведены основные показатели для каждого варианта, которые последовательно конструировались до тех пор, пока не был достигнут приемлемый вариант как по морфологическим, так и по экономическим характеристикам. По итогам дистанционного моделирования оптимальным вариантом принято считать вариант Д, поскольку только он позволяет инвестору получить приемлемый дисконтированный уровень рентабельности проекта РЗТ в размере 15%.

Одновременно с выбором оптимального варианта границ территории, подлежащей развитию, определяется область значений цены права на РЗТ, а также осуществляется подготовка задания для второго этапа предаукционного моделирования проекта.

Определение области значений цены права на заключение договора РЗТ (далее — право на РЗТ) осуществляется путем определения начальной цены права на РЗТ и максимального значения цены права на РЗТ. Максимальное значение определяется как разница между доходами и расходами проекта РЗТ, уменьшенная на минимальную прибыль проекта, которую должен получить инвестор.

Начальная цена права на РЗТ определяется организатором аукциона, при этом порядок определения начальной цены права на РЗТ не урегулирован в должной мере на законодательном уровне и не обеспечен необходимым методическим сопровождением[2]. В связи с этим практика определения начальной цены права РЗТ неоднозначна и порождает большое количество вопросов на форумах оценщиков. По проектам РЗТ, которые ранее сопровождались Институтом экономики города, размер начальной цены составлял от 25 до 50% максимального значения цены права на РЗТ. Применительно к рассмотренному выше варианту Д размер начальной цены права на РЗТ составляет около 5 млн рублей, или 30% от максимального значения.

Для обеспечения расширения границ территории развития в соответствии с вариантами В, Г, Д необходимо внести изменения в ПЗЗ, например, следующим образом. Ныне в квартале располагаются двух-трёхэтажные МКД, которые не включены в соответствующую адресную программу. В таком случае обеспечивается подготовка и внесение изменений в ПЗЗ, согласно которым минимальная этажность МКД в соответствующих территориальных зонах

[1] Здесь предлагается обратить внимание на сам факт изменения границ проекта в процессе его моделирования — изменения, которое фактически запрещается посредством № 373-ФЗ. См. ответы на вопросы 4.3.3.1 и 4.3.3.2.

[2] Согласно разъяснениям Федеральной антимонопольной службы от 5 июня 2012 года, начальная цена аукциона устанавливается организатором аукциона самостоятельно с учётом норм законодательства, регулирующего оценочную деятельность в Российской Федерации. Законодательством об оценочной деятельности данный вопрос детально не регламентируется. В некоторых субъектах РФ утверждаются методики определения начальной цены предмета аукциона на право заключить договор о развитии застроенной территории (см., например, Постановление Правительства Московской области от 12 октября 2009 года № 837/43, Постановление Администрации города Орла от 27 августа 2012 года № 2811, Закон Саратовской области от 30 марта 2007 года № 37-ЗСО). Экспертный анализ показал, что представленные методики не учитывают минимального уровня рентабельности проекта для инвестора, в результате применения таких методик на аукцион могут быть выставлены заведомо убыточные проекты РЗТ.

определяется, например, в шесть этажей. Это значит, что с момента введения в действие указанных изменений ныне существующие двух-трёхэтажные МКД становятся не соответствующими градостроительному регламенту и могут включаться в границы территории развития[1].

Рассмотрение вопроса можно завершить следующими выводами.

1. Подготовка и реализация проектов РЗТ в рациональном ключе может происходить только системно — в контексте продуманной градостроительной политики на местном уровне. При этом институт РЗТ должен сочетаться с иными институтами правового градорегулирования.

2. Программы переселения граждан из ветхого и аварийного жилья должны разрабатываться на основе результатов предаукционного рамочного моделирования проектов РЗТ, которые, в свою очередь, могут являться основанием для внесения изменений в ГП, ПЗЗ, документы бюджетного планирования.

3. Необходимым условием обеспечения инвестиционной привлекательности проектов РЗТ является включение в границы территории развития дополнительных территорий, занятых иными объектами (кроме МКД, признанных аварийными и включённых в адресные программы по переселению), не соответствующими градостроительным регламентам, установленным ПЗЗ. Ныне такая возможность исключена № 373-ФЗ, что будет деструктивно воздействовать на применение института РЗТ в российских городах.

ВОПРОСЫ (4.4), ОТВЕТЫ НА КОТОРЫЕ ПРЕДОПРЕДЕЛЕНЫ ДЕЙСТВИЕМ ПРИНЦИПА ВОЗДЕЙСТВИЯ НА СИТУАЦИЮ «СНИЗУ ВВЕРХ» — СО СТОРОНЫ ПЛАНИРОВКИ ТЕРРИТОРИИ

В рамках данной группы рассмотрены:

- вопрос (4.4.1) о связи особенностей планировки территории с альтернативными подходами к реализации генеральных планов;
- вопрос (4.4.2) о содержании прямой и обратной связи между документами градостроительного проектирования — об утверждении и отторжении системной планировки территории;
- вопрос (4.4.3) о связывании ещё не связанного и завершении ещё не завершённого, или о комплексном применении инструментов градостроительного проектирования на примере планирования-планировки-проектирования-благоустройства улиц.

ВОПРОС (4.4.1) О СВЯЗИ ОСОБЕННОСТЕЙ ПЛАНИРОВКИ ТЕРРИТОРИИ С АЛЬТЕРНАТИВНЫМИ ПОДХОДАМИ К РЕАЛИЗАЦИИ ГЕНЕРАЛЬНЫХ ПЛАНОВ

Реализация планов не может обойтись без специального планирования последовательности выполнения предстоящих действий, а действия локальны и поэтому требуют планировки, которая применительно к локальной территории не может быть иной, как только комплексной — увязывающей с объёмами застройки различные виды инфраструктуры[1]. В этой связи возникает вопрос

[1] *В соответствии с № 373-ФЗ с 1 января 2017 года такая возможность исключается. Включение объектов, не соответствующих градостроительному регламенту, возможно только в границы проекта РЗТ, но не в официально установленные границы территории развития. В результате условия договора о РЗТ будут распространяться де-факто только на часть проекта РЗТ — в границах территории развития.*

о подходах к реализации генеральных планов. Предлагается уяснить сказанное с помощью табл. 4П10.

Сопоставление максимальной и немаксимальной моделей реализации ГП в сочетании с результатами рассмотрения вопросов 4.3.1 и 4.3.4 показывает, что без комплексного плана реализации ГП (увязанного с документами бюджетного планирования, подготавливаемого на регулярной основе в части внесения в него уточнений, изменений каждые 2–3 года, определяющего, среди прочего, конкретные мероприятия в отношении конкретных инвестиционно-строительных проектов, связанных также и с развитием локальных территорий) невозможно рациональным образом организовать выполнение проектов освоения новых территорий и преобразования застроенных территорий.

Это значит, что не только «нижестоящие» документы планировки территории предопределяются «вышестоящими» документами (ГП, ПЗЗ), но и «нижестоящие» документы должны воздействовать «снизу вверх» на вышестоящие. В этом проявляется необходимость одновременного обеспечения устойчивости и гибкости системы градостроительного проектирования.

ВОПРОС (4.4.2) О СОДЕРЖАНИИ ПРЯМОЙ И ОБРАТНОЙ СВЯЗИ МЕЖДУ ДОКУМЕНТАМИ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ПРОЕКТИРОВАНИЯ — ОБ УТВЕРЖДЕНИИ И ОТТОРЖЕНИИ СИСТЕМНОЙ ПЛАНИРОВКИ ТЕРРИТОРИИ

Система — это то, что устойчиво, а устойчиво то, что гибко. То есть система — это то, что одновременно и устойчиво и гибко. Устойчивость системы обеспечивается прямой связью её элементов «сверху вниз», а гибкость — обратной связью «снизу вверх». С этой точки зрения показательно рассмотрение вопроса 4.3.4, когда в порядке примера было показано, как системная планировка может обоснованно воздействовать положительным образом на изменение ПЗЗ — воздействовать «снизу вверх». Такого рода разнонаправленные связи необходимы. Но они могут обрываться в том числе «благодаря» деструктивным нормам законодательства. Понять, что возможность таких разрывов существует, помогает табл. 4П11, где зафиксированы результаты соответствующего анализа.

Основанные на анализе этой таблицы главные выводы о состоянии дел в части правового регулирования прямой и обратной связи между документами градостроительного проектирования таковы.

1. Практика законодательного регулирования связей в системе градостроительного проектирования крайне противоречива. По отдельным вопросам, опираясь на законодательство, можно обеспечивать позитивное воздействие на процессы градостроительного проектирования. По иным вопросам степень противоречивости законодательных норм настолько высока, что приходится говорить об их антагонистическом характере.

2. Институт планировки территории может благотворно влиять на процессы развития урбанизированных территорий, позволяя «снизу вверх» воздействовать на качество «вышестоящих» документов градостроительного проектирования, содействуя внесению уточняющих изменений в ГП, ПЗЗ.

[1] *См. ответы на вопросы 4.3.1, 4.3.4.*

3. Одновременно с сохранением возможностей по использованию института планировки территории для благотворного воздействия на ситуацию наблюдается в законодательстве и обратный процесс — превращение института планировки территории в главный компонент в системе градостроительного проектирования, посредством которого становится возможным разрывать системные связи, предопределённые ГП и ПЗЗ, — переходить от системы к точечно-мозаичным, несистемным, не связанным друг с другом локальным решениям.

4. На институт планировки территории со стороны эксклюзивного законодательства осуществляется деструктивное давление в том смысле, что обеспечиваются псевдоправовые основания для отказа от планировки в пользу непланировки — в пользу применения несистемных документов в виде схем расположения земельных участков на кадастровой карте территории.

5. Для мировой управленческой практики складывается уникальная в формальном и содержательном смысле ситуация, когда посредством законодательства администрация получает ничем не ограниченное право свободного выбора между «крайними» инструментами регулирования — от самых позитивных системных инструментов до самых деструктивных несистемных инструментов. Действующая и утверждаемая эксклюзивными нормами система законодательства как бы говорит, что в процессе допускаемой хаотизации градорегулирования любые действия администрации всегда обречены быть оправданными перед лицом формального, специально сконструированного, немаксимального права.

ВОПРОС (4.4.3) О СВЯЗЫВАНИИ ЕЩЁ НЕ СВЯЗАННОГО И ЗАВЕРШЕНИИ ЕЩЁ НЕ ЗАВЕРШЁННОГО, ИЛИ О КОМПЛЕКСНОМ ПРИМЕНЕНИИ ИНСТРУМЕНТОВ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ПРОЕКТИРОВАНИЯ НА ПРИМЕРЕ ПЛАНИРОВАНИЯ-ПЛАНИРОВКИ-ПРОЕКТИРОВАНИЯ-БЛАГОУСТРОЙСТВА УЛИЦ[1]

По завершении рассмотрения практически всех вопросов градостроительного проектирования со стороны их правового решения обнаруживаются ещё два нерассмотренных вопроса, связанных с правовым обеспечением комплексного процесса планирования-планировки-проектирования-благоустройства улиц. Это вопросы о том, как устранить предполагаемые смысловые и правовые разрывы между различными инструментами градостроительного проектирования: техническими регламентами безопасности в отношении улиц и НГП в отношении улиц; стандартами благоустройства улиц и НГП в отношении улиц.

Суть вопроса о предполагаемом разрыве между техническими регламентами безопасности в отношении улиц и НГП в отношении улиц и контуры его решения таковы.

1. Имеются Правила классификации автомобильных дорог в Российской Федерации и их отнесения к категориям автомобильных дорог[2].

[1] *См. также связанный с данным вопросом вопрос 3.1.3.*

[2] *См. Постановление Правительства РФ от 28 сентября 2009 года № 767 «О классификации автомобильных дорог в Российской Федерации» (вместе с Правилами классификации автомобильных дорог в Российской Федерации и их отнесения к категориям автомобильных дорог).*

2. По правовому статусу эти Правила следует приравнять к техническим регламентам безопасности в соответствующей сфере деятельности.

3. По сути, Правила — это не предъявление классификации дорог, улиц в том смысле, что «бери и делай», нет, это классификатор элементов дорог, улиц для составления параметрических характеристик конкретных улиц, то есть, используя Правила, улицы должны быть «составлены» как конкретные объекты на каждом конкретном месте. Иначе говоря, должны быть местные классификаторы конкретных улиц.

4. Где и как местные классификаторы конкретных улиц должны делаться? Очевидно, что такая работа должна начинаться с генерального плана. Дальнейшее будет показано ниже.

Суть вопроса о предполагаемом разрыве между стандартами благоустройства улиц и НГП в отношении улиц и контуры его решения таковы.

1. Чем являются стандарты благоустройства улиц по правовому статусу?

2. Улица — это объект, регламентируемый в части элементов безопасности и в части комбинирования элементов безопасности и иных элементов в нечто целое — в конкретную улицу.

3. Результаты указанного комбинирования (точнее, моделирования с использованием параметрической модели города и сопоставлением вариантов его структурной организации) представляются в генеральном плане в виде конкретного классификатора улиц в конкретном городе.

4. Классификатор улиц в ГП является проектом и должен быть детализирован, уточнён в НГП. Это значит, что классификатор по своему правовому статусу является разделом в составе НГП.

5. Очевидно, что классификатор улиц в составе НГП — это система размерностей конкретных улиц, поэтому он является смысловой и правовой «подосновой» того, что называется стандартами благоустройства улиц, которые по своему правовому статусу обречены быть ничем иным, как только разделом в составе НГП.

Теперь сведём всё сказанное в процедурную-технологическую схему[1].

Особенности обеспечения связей различных показателей в различных документах градостроительного проектирования при регулировании процесса формирования УДС состоят в следующем:

1) в ГП определяется общая параметрическая классификация видов улиц применительно к конкретному городу[2];

2) с учётом определённой ГП обобщённой параметрической классификации видов улиц, а также технических регламентов безопасности уже посред-

[1] *Далее использовался текст ответа на вопрос 3.1.3.*

[2] *Существует очевидная разница между нормированием УДС посредством технических регламентов безопасности и параметрической классификацией в ГП видов улиц конкретного города. Суть этой разницы в следующем. Технические регламенты универсальны — «не привязаны» к конкретному месту, то есть должны действовать везде и всегда. Универсальность («безразличность к месту») лишь тогда может быть обеспечена, когда она относится не к УДС как таковой (которая всегда конкретна), а лишь к её элементам, таким показателям, определяемым с учётом скорости движения, как «минимальная ширина полосы движения», «минимальный уклон», «минимальный радиус поворота». Поэтому, строго говоря, технические регламенты не классификацию УДС предъявляют, но номенклатуру предельных показателей для различных элементов УДС — номенклатуру элементов, из которых могут составляться различные комбинации улиц сообразно конкретным условиям, а составление таких комбинаций — это путь к классификации УДС, который может быть только начат техническими регламентами безопасности, но не завершён ими. Завершение такого пути в виде предъявления параметрической классификации УДС может состояться*

ством НГП устанавливаются:

а) предельные параметры обязательных функциональных элементов (с соблюдением требований технических регламентов безопасности — не менее их минимальных значений), возможные сочетания и соотношения таких элементов для конкретных улиц;

б) характеристики и параметры выполнения обязательных функциональных элементов, а также иных элементов — стандарты благоустройства улиц;

3) с учётом определённых НГП положений (указанных в «а» и «б») для каждой конкретной улицы подготавливается документация по планировке территории — в обязательном порядке одновременно с подготовкой проектной документации и проекта благоустройства улицы.

При такой схеме происходит взаимная координация всех показателей, регламентирующих УДС, включая её благоустройство, а также синхронизация во времени всех взаимосвязанных действий.

Благоустройство улиц является вторичным действием в том смысле, что благоустраивать можно улицу при её наличии, то есть после выполнения первичного действия — после создания или одновременно с созданием улицы. Поэтому должно быть очевидно, что:

- вторичное действие не может быть оторвано от первичного, должно регламентироваться вместе с ним. Значит, регламентирование благоустройства посредством стандартов благоустройства не может быть оторвано от документов, регламентирующих создание улиц;
- завершающим документом в ряду документов, регламентирующих создание улиц, являются нормативы градостроительного проектирования. Это значит, что стандарты благоустройства улиц должны быть связаны с НГП;
- существует два способа обеспечения указанной связи: 1) стандарты благоустройства улиц как раздел в составе НГП либо как приложение к ним; 2) стандарты благоустройства улиц как документ, принимаемый в виде самостоятельного акта, но и формально и содержательно связанный с НГП.

4.3. Пояснения к разделу 4 в виде таблиц

ПЕРЕЧЕНЬ ТАБЛИЦ

Таблица 4П1. Логико-правовая модель института планировки территории (к подразделу 4.1.2).

Таблица 4П2. Перечень рассмотренных вопросов, их связи с иными вопросами, распределёнными по принципам планировки территории (к подразделу 4.2.1).

Таблица 4П3. Сопоставление двух моделей — максимальной и немаксимальной — в части наличия/отсутствия требований о фиксации реально существующих юридически значимых фактов (оформление которых не завершено и не планируется завершить внесением соответствующих границ в ЕГРН) при осуществлении планировки территорий кварталов, микрорайонов расположения многоквартирных домов (к вопросу 4.1.1).

Таблица 4П4. Сопоставление альтернативных моделей применения способов образования земельных участков — максимального способа (посредством планировки — исключительного использования системной документации по планировке территории) и немаксимального способа (посредством отрицания необходимости всегда применять планировку, посредством допущения использования несистемных документов — схем расположения земельных участков на кадастровой карте территории) (к вопросу 4.1.3).

Таблица 4П5. Сопоставление модели обеспечения связей и модели обеспечения разрыва связей между различными институтами градостроительного проектирования (к вопросу 4.2.1).

Таблица 4П6. Особенности связей между генеральным планом, правилами землепользования и застройки, документацией по планировке территории при использовании зонального и незонального подходов (к вопросу 4.2.3).

Таблица 4П7. Максимальная модель решения вопросов размещения видов сетей инженерно-технического обеспечения в зависимости от их вида, границ мест размещения сетей, определяющих такие границы документов, особенностей планировочной организации территории (к вопросу 4.2.5).

Таблица 4П8. Сопоставление альтернативных моделей определения исходных оснований для действий и видов документов, посредством которых предлагается обеспечивать связь между сетями вида ЛО-А и ЛО-Б в условиях несистемной-неквартальной застройки (к вопросу 4.2.5).

Таблица 4П9. Сопоставление альтернативных подходов к правовому обеспечению института комплексного развития застроенных территорий (к вопросу 4.3.2).

Таблица 4П10. Сопоставление альтернативных моделей организации процесса реализации генерального плана (к вопросу 4.4.1).

Таблица 4П11. Альтернативные модели обеспечения прямой и обратной связи («сверху вниз» и «снизу вверх») между различными документами градостроительного проектирования (к вопросу 4.4.2).

Таблица 4П12. Установление исчерпывающего перечня видов элементов планировочной структуры посредством выявления исчерпывающего перечня видов внешних границ земельных участков нелинейных (к вопросу 4.2.4.1).

Таблица 4П13. Сопоставление воспроизведённого из табл. 4П12 исчерпывающего перечня объективно существующих видов элементов планировочной структуры с перечнем, предложенным в Приказе Минстроя России от 25 апреля 2017 года № 738/пр (к вопросу 4.2.4.1).

Таблица 4П14. Пространственно-экономическое моделирование проекта развития застроенных территорий: формирование, сопоставление вариантов и выбор приемлемого варианта (к вопросу 4.3.4).

Таблица 4П15. «Эстафета передачи решений», относящихся к планировочной структуре, от предшествующих к последующим документам градостроительного проектирования (к вопросу 4.2.4.3).

только посредством подготовки ДПТ.

Таблица 4П1
Логико-правовая модель института планировки территории
(к подразделу 4.1.2)

Четыре базовых принципа ПТ, предопределяющие соответствующие руководящие положения для ПТ[1]				**Руководящие положения ПТ (принципы второго порядка), предопределённые базовыми принципами ПТ**[2]	**Модели ПТ**		**Комментарии**
1	2	3	4		Модель А — максимальная	Модель Б — немаксимальная	
				Положения, предопределённые принципом 1 (по преимуществу) — принципом максимизации			
				1.1. Наличие (+), отсутствие (—) положения, определяющего: а) что безопасность жилища обеспечивается, среди прочего, соблюдением минимальных размеров ЗУ МКД, определяемых в соответствии с законодательством о техническом регулировании; б) исходя из требований безопасности минимальное значение площади ЗУ, приходящегося на каждую единицу общей площади МКД с учётом его этажности	+ (*)	— (*)	(*) См. ответ на вопрос 4.1.1
				1.2. Наличие (+), отсутствие (—) законом установленного запрета на образование ЗУ МКД иным способом, кроме как посредством ДПТ	+ (*)	— (*)	(*) См. ответы на вопросы 4.1.1, 4.1.4
				1.3. Наличие (+), отсутствие (—) законом установленной обязанности для органов власти завершить к определённому сроку образование ЗУ МКД путём подготовки, обсуждения и утверждения в порядке, установленном законодательством, ДПТ при сохранении права собственников квартир в МКД завершить оформление их права долевой собственности на образованный ЗУ МКД тогда, когда они сочтут для себя возможным, необходимым	+ (*)	— (*)	(*) См. ответы на вопросы 4.1.1, 4.1.4
				1.4. Наличие (+), отсутствие (—) положений, не допускающих замещений институтом планировки территорий института градостроительного зонирования	+ (*)	— (*)	(*) См. ответы на вопросы 4.1.2, 4.2.3
				1.5. Наличие (+), отсутствие (—) положений, не допускающих замещения института системной планировки несистемными действиями по подготовке схем расположения ЗУ на кадастровой карте территории	+ (*)	— (*)	(*) См. ответы на вопросы 4.1.3, 4.1.4
				1.6. Наличие (+), отсутствие (—) положений, не допускающих расположения на одном ЗУ двух и более МКД	+ (*)	— (*)	(*) См. ответ на вопрос 4.1.5
				Положения, предопределённые принципом 2 (по преимуществу) — принципом системности, воздействия на ПТ «сверху вниз» (или «из начала в конец»)			
				2.1. Наличие (+), отсутствие (—) положения, запрещающего при образовании новых ЗУ применять несистемные способы такого образования, не предполагающие подготовку ДПТ	+ (*)	— (*)	(*) См. ответ на вопрос 4.2.1

Продолжение таблицы 4П1

Четыре базовых принципа ПТ, предопределяющие соответствующие руководящие положения для ПТ				Руководящие положения ПТ (принципы второго порядка), предопределённые базовыми принципами ПТ	Модели ПТ		Комментарии
1	2	3	4		Модель А — максимальная	Модель Б — немаксимальная	
				2.2. Наличие (+), отсутствие (—) положения, согласно которому ДПТ применительно к линейным и иным объектам должна (в её юридически значимой части) подготавливаться в предопределённых ДТП границах ЗПРО	+ (*)	— (*)	(*) См. ответ на вопрос 4.2.2
				2.3. Наличие (+), отсутствие (—) положения, согласно которому в случаях планирования уплотнения УДС в качестве правового основания для подготовки ДПТ могут определяться также и соответствующие функциональные зоны, устанавливаемые ГП	+ (*)	— (*)	(*) См. ответ на вопрос 4.2.2.2
				2.4. Наличие (+), отсутствие (—) запрета утверждения ДПТ, не соответствующей ПЗЗ в части соблюдения определённого градостроительными регламентами правового режима ЗУ, образуемых посредством ДПТ	+ (*)	— (*)	(*) См. ответ на вопросы 4.2.3, 1.4.2
				2.5. Наличие (+), отсутствие (—) положений, согласно которым при подготовке ДПТ требования к компонентам образуемых ЗУ (удельное количество м/м, процент озеленения и др.) определяются не НГП, но градостроительными регламентами ПЗЗ	+ (*)	— (*)	(*) См. ответ на вопросы 4.2.1, 3.4.1, 3.4.3, 3.4.7
				2.6. Наличие (+), отсутствие (—) положения, согласно которому ЗУ являются неотъемлемым компонентом—элементом планировочной структуры города	+ (*)	— (*)	(*) См. ответ на вопрос 4.2.4
				Положения, предопределённые принципом 3 (по преимуществу) — принципом триединства в ПТ морфологии, права и экономики			
				3.1. Наличие (+), отсутствие (—) положения, определяющего обязательность пространственного—правового—экономического моделирования каждого проекта — моделирования, предшествующего объявлению аукционов на право применения различных видов института комплексного и устойчивого развития соответствующей территории	+ (*)	— (*)	(*) См. ответ на вопрос 4.3.1
				3.2. Наличие (+), отсутствие (—) положений, запрещающих нарушение технологии градостроительного проектирования, в том числе технологии планировки территории при организации и проведении проектов в рамках института комплексного и устойчивого развития территорий	+ (*)	— (*)	(*) См. ответ на вопрос 4.3.2, 4.3.3
				3.3. Наличие (+), отсутствие (—) полноты законодательного регулирования в случае проявления инициативы застройщиками—девелоперами по развитию локальных территорий	+ (*)	— (*)	(*) См. ответ на вопрос 4.3.4

Окончание таблицы 4П1

Четыре базовых принципа ПТ, предопределяющие соответствующие руководящие положения для ПТ				**Руководящие положения ПТ (принципы второго порядка), предопределённые базовыми принципами ПТ**	**Модели ПТ**		**Комментарии**
1	2	3	4		Модель А — максимальная	Модель Б — немаксимальная	
				3.4. Наличие (+), отсутствие (—) полноты законодательного регулирования взаимосвязанных действий по планировке территории и архитектурно—строительному проектированию в случаях подключения проектируемых, строящихся объектов посредством «подключающих сетей» к магистральным сетям ИТО	+ (*)	— (*)	(*) См. ответ на вопрос 4.2.5, 4.3.4
				3.5. Наличие (+), отсутствие (—) юридически значимых положений, регламентирующих последовательность освоения соответствующих территорий	+ (*)	— (*)	(*) См. ответ на вопросы 4.3.1, 4.4.1, 1.2.4
				Положения, предопределённые принципом 4 (по преимуществу) — принципом системности, воздействия ПТ «снизу вверх» (или «из конца в начало»)			
				4.1. Наличие (+), отсутствие (—) юридически значимых положений, определяющих формализованные критерии и параметры допустимости/недопустимости подготавливаемых посредством проектов ДПТ предложений о внесении изменений в ГП и ПЗЗ	+ (*)	— (*)	(*) См. ответы на вопросы 4.2.1, 3.1, 4.4.1, 4.4.2
				4.2. Наличие (+), отсутствие (—) положений, рациональным образом определяющих параллельное выполнение разных видов документов, включая документы для комплексного планирования—планировки—проектирования—благоустройства улиц	+ (*)	— (*)	(*) См. ответ на вопрос 4.4.3

[1] *Под номерами 1–4 обозначены следующие принципы ПТ: 1 — принцип максимизации и несмешения институтов регулирования; 2 — принцип системности, воздействия на ПТ «сверху вниз» (или «из начала в конец») решений более общих и предшествующих ПТ институтов градорегулирования — территориального планирования, градостроительного зонирования; 3 — принцип триединства в ПТ морфологии, права и экономики; 4 — принцип системности, воздействия ПТ «снизу вверх» (или «из конца в начало») на решения более общих и предшествующих ПТ институтов градорегулирования — территориального планирования, градостроительного зонирования.*

[2] *В данном столбце указаны не только положения, описанные в подразделе 4.1.2, но и иные положения, содержащиеся в принципах ПТ, но развёртываемые в последующем, в подразделе 4.2, при разборе соответствующих вопросов.*

Примечание. Выделение цветом указывает на участие соответствующего базового принципа в порождении принципов второго порядка.

Таблица 4П2
Перечень рассмотренных вопросов, их связи с иными вопросами, распределёнными по принципам планировки территории (к подразделу 4.2.1)

Принципы планировки территории	**Вопросы, ответы на которые даются в разделе 4**	**Указания на номера иных «связанных» вопросов, распределённых согласно четырём принципам**			
		1	2	3	4
1. Принцип максимизации и несмешения институтов регулирования	Вопрос (4.1.1) о максимизации института планировки территории в части недопущения игнорирования исходных правовых фактов и понуждения к их фиксации — вопрос о межевании кварталов, микрорайонов расположения многоквартирных домов	4.1.2–4.1.5		4.3.2.1	
	Вопрос (4.1.2) о том, почему должна быть и из чего должна складываться максимизация планировки территории, а также о том, что для неё минимально необходимо	4.1.1	4.2.1, 4.2.3, 4.2.4		
	Вопрос (4.1.3) о замещении института системной планировки несистемными действиями по подготовке схем расположения земельных участков на кадастровой карте территории	4.1.2, 4.1.4	4.2.1, 4.2.5		4.4.2
	Вопрос (4.1.4) о технологии и последствиях обеспечения эксклюзивным законодательством несистемных действий при образовании земельных участков для строительства многоквартирных домов в сложившейся застройке	4.1.3			4.4.2
	Вопрос (4.1.5) о недопустимости определений, предполагающих мнимую возможность строительства на одном земельном участке не одного, а нескольких многоквартирных домов	4.1.2, 4.1.4			
2. Принцип системности — воздействия на планировку территории «сверху вниз» (или «из начала в конец») решений более общих и предшествующих планировке территории институтов градорегулирования — территориального планирования, градостроительного зонирования	Вопрос (4.2.1) об общих положениях относительно максимального и немаксимального подходов к установлению связей между различными институтами градостроительного проектирования	4.1.2	4.2.2–4.2.5		
	Вопрос (4.2.2) о проявлениях разрыва оптимальных связей между документацией по планировке территории и документами территориального планирования	4.1.2			
	Вопрос (4.2.2.1) об ошибке узаконения возможности избыточного изъятия недвижимости для государственных или муниципальных нужд	4.1.2	4.2.1, 4.2.5		
	Вопрос (4.2.2.2) об ошибке сужения правовых оснований для подготовки документации по планировке территории в случаях уплотнения улично-дорожной сети	4.1.2	4.2.1, 4.2.5		
	Вопрос (4.2.3) о проявлениях разрыва оптимальных связей между документацией по планировке территории и правилами землепользования и застройки	4.1.2	4.2.1	4.3.3	

Продолжение таблицы 4П2

Принципы планировки территории	Вопросы, ответы на которые даются в разделе 4	Указания на номера иных «связанных» вопросов, распределённых согласно четырём принципам			
		1	2	3	4
	Вопрос (4.2.4) о системном устройстве территории и конструировании понятия «планировочная структура»	4.1.2	4.2.1		
	Вопрос (4.2.4.1) о логической реконструкции содержания понятия «планировочная структура» и его правовом определении	4.1.2	4.2.1		
	Вопрос (4.2.4.2) об определении иных видов структур, помимо планировочной структуры	4.1.2	4.2.1		
	Вопрос (4.2.4.3) о логической схеме встраивания процесса формирования планировочной структуры в процесс подготовки цепочки документов градостроительного проектирования	4.1.2	4.2.1		
	Вопрос (4.2.4.4) о последствиях воздействия на законодательство и практику ошибок Приказа Минстроя России от 25 апреля 2017 года № 738/пр «Об утверждении видов элементов планировочной структуры»	4.1.2	4.2.1		
	Вопрос (4.2.5) о системной организации территории и различных подходах к её планировке в случаях размещения линейных объектов, включая подход, допускающий ошибочное упразднение обязательности планировки территории для размещения отдельных видов линейных объектов	4.1.3	4.2.1		4.4.2, 4.4.3
3. Принцип триединства морфологии, права и экономики, руководящий планировкой территории	Вопрос (4.3.1) о единстве морфологии, права и экономики в проявлениях девелопмента как партнёрства частных застройщиков и органов власти — о логике моделирования и правовой технологии выполнения проектов освоения свободных от застройки территорий			4.3.2–4.3.5	4.4.1, 4.4.2
	Вопрос (4.3.2) об институте комплексного развития застроенных территорий — об альтернативных подходах к организации этого института	4.1.1		4.3.1, 4.3.3	
	Вопрос (4.3.3) об ошибках закона о регулировании института комплексного развития застроенных территорий	4.1.1		4.3.1, 4.3.2	
	Вопрос (4.3.3.1) об ошибках закона в части определения исходных положений деятельности по обеспечению комплексного развития застроенных территорий	4.1.1		4.3.1, 4.3.2, 4.3.3.2	
	Вопрос (4.3.3.2) об ошибках закона в части регулирования инициатив правообладателей и инициатив органов местного самоуправления по комплексному развитию застроенных территорий	4.1.1		4.3.1, 4.3.2, 4.3.3.1, 4.3.4, 4.3.5	
	Вопрос (4.3.4) о моделировании проектов развития застроенных территорий как технологии выбора оптимальных сочетаний морфологии, права и экономики	4.1.1		4.3.1–4.3.3	4.4.1, 4.4.2

Окончание таблицы 4П2

Принципы планировки территории	**Вопросы, ответы на которые даются в разделе 4**	**Указания на номера иных «связанных» вопросов, распределённых согласно четырём принципам**			
		1	2	3	4
4. Принцип воздействия «снизу вверх» на градостроительную ситуацию посредством предложений о корректировке решений предшествующих планировке документов	Вопрос (4.4.1) о связи особенностей планировки территории с альтернативными подходами к реализации генеральных планов			4.3.1, 4.3.4	4.4.2
	Вопрос (4.4.2) о содержании прямой и обратной связи между документами градостроительного проектирования — об утверждении и отторжении системной планировки территории	4.1.3, 4.1.4	4.2.2, 4.2.3	4.3.4	4.4.1
	Вопрос (4.4.3) о связывании ещё не связанного и завершении ещё не завершённого, или о комплексном применении инструментов градостроительного проектирования на примере планирования-планировки-проектирования-благоустройства улиц		4.2.2, 4.2.5		4.4.1, 4.4.2

Таблица 4П3
Сопоставление двух моделей — максимальной и немаксимальной — в части наличия/отсутствия требований о фиксации реально существующих юридически значимых фактов (оформление которых не завершено и не планируется завершить внесением соответствующих границ в ЕГРН) при осуществлении планировки территорий кварталов, микрорайонов расположения многоквартирных домов (к вопросу 4.1.1)

Позиции сопоставления	**Модели планировки**		**Комментарии**
	Модель А — максимальная	Модель Б — немаксимальная	(*) Модель, выстраиваемая согласно принципу максимизации, требующему, в частности, не допускать ныне имеющей место неопределённости и противоречий в законодательстве, а также незавершённости логики его норм. (**) Модель, выстроенная без соблюдения принципа максимизации, допускающая неопределённости и противоречия в законодательстве, а также незавершённость логики его норм
1. Наличие (+), отсутствие (—) положения, определяющего, что собственники квартир в МКД обладают правом общей долевой собственности на ЗУ МКД и что это право может неопределённо долгое время («вечно») оставаться нереализованным — существовать без образования границ ЗУ МКД и без внесения сведений об этих границах в ЕГРН	+	+	
2. Наличие (+), отсутствие (—) положения, определяющего обязанности органов власти обеспечивать безопасность жилища	+ (*)	+ (*)	(*) 1. См. пункты 7 и 8 статьи 2 ГрК РФ[1]. 2. См. часть 1 статьи 1 ЖК РФ[2], пункт 2 части 3 статьи 11 ЖК РФ[3]
3. Наличие (+), отсутствие (—) положения, определяющего: а) что безопасность жилища обеспечивается, среди прочего, соблюдением минимальных размеров ЗУ МКД, определяемых в соответствии с законодательством о техническом регулировании;	+ (*)	— (**)	(*) 1. См. ответ на вопрос 3.2.2. 2. В данном случае существуют да уровня нормирования: федеральный уровень технических регламентов безопасности и местный уровень градостроительных регламентов, значения которых не могут быть меньше установлений федерального уровня.

Окончание таблицы 4П3

Позиции сопоставления	Модели планировки		Комментарии
б) исходя из требований безопасности минимальное значение площади ЗУ, приходящегося на каждую единицу общей площади МКД с учётом его этажности			(**) До принятия 23 июня 2014 года № 171—ФЗ существовала этим законом упразднённая норма части 4 статьи 43 ГрК РФ: «Размеры земельных участков в границах застроенных территорий устанавливаются с учетом фактического землепользования и градостроительных нормативов и правил, действовавших в период застройки указанных территорий»
4. Наличие (+), отсутствие (—) законом установленного запрета на образование ЗУ МКД иным способом, кроме как посредством ДПТ	+ (*)	— (**)	(*) См. пункт 3 статьи 11.3 ЗК РФ[4]. (**) Допускается образование ЗУ МКД без учёта контекста окружения — образование посредством схем расположения ЗУ на кадастровом плане территории[5].
5. Наличие (+), отсутствие (—) законом установленной обязанности для органов власти завершить к определённому сроку образование ЗУ МКД путём подготовки, обсуждения и утверждения в порядке, установленном законодательством, ДПТ при сохранении права собственников квартир в МКД завершить оформление их права долевой собственности на образованный ЗУ МКД тогда, когда они сочтут для себя возможным, необходимым	+	—	См. раздел 6 настоящей книги о совершенствовании законодательства
6. Наличие (+), отсутствие (—) следующих последствий от применения соответствующей модели: • либо существует неопределённость в отношении границ ЗУ МКД, либо они уменьшаются до одной трети и менее требуемых размеров, определяемых требованиями безопасности; • на территориях, застроенных МКД, усугубляется планировочный беспорядок, который проявляется в следующем: застроенные МКД территории превращаются в плацдарм для вторжения новых «уплотнительных объектов» (в места, которые для них специально подготовлены в результате «недодачи» земли существующим МКД); вторжение новых «уплотнительных объектов» может происходить несистемно — путём использования антипланировочных документов, называемых схемами расположения ЗУ на кадастровой карте территории; таким образом, планировочный беспорядок усугубляется ещё более (*)	—	+	Возможность несистемных действий обеспечивается № 141—ФЗ, включая несистемные действия, связанные с возможностью замены применения ДПТ применением так называемых схем расположения ЗУ на кадастровой карте территории. См., в частности: https://urban.hse.ru/discussion_trutnev_tehnologia/
7. Наличие (+), отсутствие (—) следующих последствий от применения соответствующей модели: • упраздняется неопределённость в отношении границ ЗУ МКД; они определяются полноценно — не менее размеров, определяемых требованиями функциональной и эксплуатационной безопасности (*); • блокируется процесс возрастания планировочного беспорядка на территориях, застроенных МКД; • возможные преобразования переводятся в правовое русло комплексных действий (когда, в частности, не применяются деструктивные антипланировочные технологии в виде подготовки схем расположения ЗУ на кадастровой карте территории)	+ (*)	—	(*) См. ответ на вопрос 3.2.2

[1] *«Законодательство о градостроительной деятельности и изданные в соответствии с ним нормативные правовые акты основываются на следующих принципах… 7) осуществление градостроительной деятельности **с соблюдением требований технических регламентов; 8) осуществление градостроительной деятельности с соблюдением требований безопасности территорий…**».*

[2] *«Жилищное законодательство основывается на необходимости обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления условий для осуществления гражданами права на жилище, его **безопасности**…».*

[3] *«3. **Защита жилищных прав** осуществляется путем… 2) восстановления положения, существовавшего до нарушения жилищного права, и **пресечения действий**, нарушающих это право или **создающих угрозу его нарушения**…».*

[4] *«Исключительно в соответствии с утвержденным проектом межевания территории осуществляется образование земельных участков… 4) в границах элемента планировочной структуры, застроенного многоквартирными домами».*

[5] *Возможность применения такого способа определена нормой статьи 7.2 № 141-ФЗ. Для обеспечения возможности применения такого несистемного способа № 141-ФЗ упраздняет необходимость применения следующих универсальных норм федеральных законов: 1) нормы ЗК РФ, согласно которой образование ЗУ в границах элементов планировочной структуры, застроенных МКД, осуществляется исключительно в соответствии с утвержденными проектами межевания территории (подпункт 4 пункта 3 статьи 11.3 ЗК РФ); 2) нормы ГрК РФ, согласно которой проекты межевания территории подлежат обязательному рассмотрению на публичных слушаниях (часть 5 статьи 46 ГрК РФ). См. об этом: https://urban.hse.ru/discussion_trutnev_tehnologia/*

Таблица 4П4
Сопоставление альтернативных моделей применения способов образования земельных участков — максимального способа (посредством планировки — исключительного использования системной документации по планировке территории) и немаксимального (посредством отрицания необходимости всегда применять планировку, посредством допущения использования несистемных документов — схем расположения земельных участков на кадастровой карте территории) (к вопросу 4.1.3)

Позиции сопоставления	**Модели**		**Комментарии**
	Модель А — максимальная	Модель Б — немаксимальная	
1. Наличие (+), отсутствие (—) запрета на образование ЗУ иным способом, кроме как системным — посредством подготовки ДПТ (проектов планировки территории и проектов межевания территории)	+ (*)	—	(*) Могут быть исключения из этого запрета в части упрощения процедур утверждения ДПТ, например, в случаях, когда одновременно существуют следующие условия: 1) посредством ПЗЗ установлены минимальные и максимальные размеры ЗУ применительно к соответствующим кварталам; 2) происходит изменение границ между соседними ЗУ при недопущении нарушения установленных ПЗЗ предельных размеров ЗУ
2. Наличие (+), отсутствие (—) положения, согласно которому образование ЗУ может происходить двумя способами: а) системно — посредством ДПТ; б) несистемно — посредством подготовки схемы расположения ЗУ на кадастровой карте территории	—	+	(*) См. пункт 1 статьи 11.3 ЗК РФ[1]
3. Наличие (+), отсутствие (—) положений (при наличии положения, указанного в строке 2), определяющих разные случаи: а) случаи, когда образование ЗУ может происходить только системно — посредством проектов межевания (которые подготавливаются при наличии и в соответствии с проектами планировки территории); б) все иные случаи, когда образование ЗУ может происходить либо системно, либо несистемно	(*)	+ (**)	(*) Нет необходимости в указанных положениях, поскольку во всех без исключения случаях образование ЗУ должно происходить системно — посредством подготовки ДПТ (в том числе по упрощённым процедурам в соответствующих случаях, см. комментарий к строке 1). (**) Случаи, когда образование ЗУ может происходить только системно, указаны в пункте 3 статьи 11.3 ЗК РФ[2]. Требование соблюдать системность распространяется не на все случаи; в частности, оно не распространяется на образование ЗУ для реализации так называемых «масштабных инвестиционных проектов»[3]
4. Наличие (+), отсутствие (—) положений, устанавливающих исключение в отношении положения 3а (см. строку 3) как возможность действовать несистемно даже там, где по общему правилу необходимо действовать системно, путём подготовки схемы расположения ЗУ на кадастровой карте территории	(*)	+ (**)	(*) См. комментарий к строке 3. (**) Исключение для общего правила понуждения к системности, то есть освобождение от необходимости подготавливать ДПТ, сделано посредством статьи 7.2 № 141—ФЗ, где определено, что можно образовывать ЗУ также и несистемно — посредством подготовки схемы на кадастровой карте территории[4]

Окончание таблицы 4П4

Позиции сопоставления	Модели		Комментарии
5. Наличие (+), отсутствие (—) требования, согласно которому при отсутствии проекта межевания территории органам власти надлежит для образования ЗУ всё же подготавливать такой проект (а не схему расположения ЗУ на кадастровой карте территории)	(*)	— (**)	(*) См. комментарий к строке 3. (**) Отсутствие понуждения действовать системно в иных случаях (кроме случаев, когда установлено понуждение к системности — см. пункт 3 статьи 11.3 ЗК РФ) определено пунктом 2 статьи 11.3 ЗК РФ[5]. Следует обратить внимание на нелогичность позиции ЗК РФ в следующем отношении. В границах населённых пунктов, то есть на застроенных территориях, правом образовывать ЗУ посредством подготовки схем расположения ЗУ на кадастровой карте территории обладает только публичная власть[6]. То есть публичной власти заведомо даётся право действовать несистемно — она освобождается от необходимости образовывать ЗУ посредством подготовки ДПТ

[1] *Пункт 1 статьи 11.3 ЗК РФ: «Образование земельных участков из земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется в соответствии с одним из следующих документов: 1) проект межевания территории, утвержденный в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации; 2) проектная документация лесных участков; 3) утвержденная схема расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории, которая предусмотрена статьей 11.10 настоящего Кодекса».*

[2] *Пункт 3 статьи 11.3 ЗК РФ: «Исключительно в соответствии с утвержденным проектом межевания территории осуществляется образование земельных участков: 1) из земельного участка, предоставленного для комплексного освоения территории; 2) из земельного участка, предоставленного некоммерческой организации, созданной гражданами, для ведения садоводства, огородничества, дачного хозяйства либо для ведения дачного хозяйства иным юридическим лицам; 3) в границах территории, в отношении которой в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности заключен договор о ее развитии; 4) в границах элемента планировочной структуры, застроенного многоквартирными домами; 5) для строительства, реконструкции линейных объектов федерального, регионального или местного значения».*

[3] *См. статью 39.6 ЗК РФ.*

[4] *См. ответ на вопрос 1.4.4.*

[5] *Пункт 2 статьи 11.3 ЗК РФ: «Образование земельных участков из земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, допускается **в соответствии с утвержденной схемой расположения земельного участка** или земельных участков на кадастровом плане территории **при отсутствии утвержденного проекта межевания территории** с учетом положений, предусмотренных пунктом 3 настоящей статьи».*

[6] *См. пункт 5 статьи 11.10 ЗК РФ: «Подготовка схемы расположения земельного участка в целях его образования для проведения аукциона по продаже земельного участка или аукциона на право заключения договора аренды земельного участка может быть обеспечена гражданином или юридическим лицом, **за исключением случаев образования земельного участка** из земель или земельных участков, расположенных в границах субъектов Российской Федерации — городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга, Севастополя или **в границах населенных пунктов**».*

Таблица 4П5
Сопоставление модели обеспечения связей и модели обеспечения разрыва связей между различными институтами градостроительного проектирования (к вопросу 4.2.1)

Позиции сопоставления	Модели планировки		Комментарии
	Модель А — максимальная	Модель Б — немаксимальная	
1. Связь ДТП (ГП) с ПЗЗ			
1.1. Наличие (+), отсутствие (—) положений, связывающих особенности описания правового режима использования ЗУ (градостроительных регламентов) с условиями в виде наличия либо возникновения в будущем гарантий обеспеченности соответствующих объёмов застройки отвечающими им возможностями инфраструктуры	+	—	См. ответы на вопросы 1.2.4, 2.4.2
1.2. Наличие (+), отсутствие (—) положений, увязывающих ГП и ПЗЗ посредством применения комплексного плана реализации ГП, определяющего в том числе возможность применения положений пункта 1.1	+	—	См. ответ на вопрос 2.4.1
2. Связь ДПТ с ПЗЗ			
2.1. Наличие (+), отсутствие (—) положений, допускающих возможность того, чтобы ДПТ не соответствовала правовым режимам (градостроительным регламентам), установленным ПЗЗ	—	+	См. ответ на вопрос 4.2.3

Окончание таблицы 4П5

Позиции сопоставления	Модели планировки		Комментарии
2.2. Наличие (+), отсутствие (—) положений, допускающих мнимую возможность «одновременного утверждения» ДПТ и предлагаемых ДПТ изменений ПЗЗ	—	+	См. ответ на вопрос 4.2.3
3. Связь ДПТ с ДТП			
3.1. Наличие (+), отсутствие (—) требования о том, что в ДТП должны фиксироваться границы ЗПРО	+	—	См. ответ на вопрос 2.1.1.2
3.2. Наличие (+), отсутствие (—) требования о том, что юридически значимые разделы ДПТ в отношении размещения объектов различного значения надлежит подготавливать в границах ЗПРО — границах, определённых ДТП	+	—	См. ответы на вопросы 4.2.2, 2.1.1.2
3.3. Наличие (+), отсутствие (—) положения о том, что в ДПТ не определяются границы ЗПРО, поскольку такие границы должны быть определены в ДТП	+	—	См. ответы на вопросы 4.2.2, 2.1.1.2
3.4. Наличие (+), отсутствие (—) положения о том, что решения об изъятии недвижимости для государственных или муниципальных нужд (принимаемые для размещения объектов различного значения) действуют не в границах ЗПРО (не в избыточно широких границах, определённых «про запас»), но в границах ЗУ, образуемых для размещения соответствующих объектов посредством ДПТ, выполненной в границах ЗПРО, определённых ДТП	+	—	См. ответы на вопросы 4.2.2, 2.1.1.2

Таблица 4П6
Особенности связей между генеральным планом, правилами землепользования и застройки, документацией по планировке территории при использовании зонального и незонального подходов (к вопросу 4.2.3)

Позиции (на примере территорий жилой застройки)	Подходы		Комментарии
	Зональный	Незональный[1]	
1. Наличие (+), отсутствие (–) градостроительных регламентов как предопределений будущего — рамочных пределов допускаемых действий	+ (*)	– (**)	(*) Наличие позиции определяется общими требованиями федеральных законов — ЗК РФ и ГрК РФ (см., например, ответы на вопросы 1.3.2, 1.3.3). (**) Отсутствие позиции определяется противоправным, противоречащим нормам ЗК РФ и ГрК РФ установлением не одинакового для всех ЗУ в пределах территориальной зоны градостроительного регламента, но разных, индивидуальных характеристик и показателей для каждого объекта согласно существующему положению. Более подробно об этом см. ответ на вопрос 1.5.4
2. Наличие (+), отсутствие (–) связи между ГП и ПЗЗ	+ (*)	– (**)	(*) О содержании и особенностях проявления и поддержания этой связи см. ответ на вопрос 4.4.1. (**) Отсутствие указанной связи, то есть разрыв между ГП и ПЗЗ, возникает по той причине, что ПЗЗ существуют номинально, но фактически таковыми не являются, поскольку в них не фиксируются соотнесённые с ГП показатели относительно будущего развития территории, но отображаются (в противоречии с ЗК РФ и ГрК РФ) индивидуальные характеристики и показатели для каждого объекта согласно существующему положению

Окончание таблицы 4П6

Позиции (на примере территорий жилой застройки)	Подходы		Комментарии
	Зональный	**Незональный**	
3. Наличие (+), отсутствие (–) связи между ПЗЗ и ДПТ	+ (*)	– (**)	(*) Для системы зонирования эта связь существует как необходимость. Однако её чёткость утрачена по причине принятия в 2016 и 2017 годах соответствующих законодательных новелл — см. комментарий (**). Смысл этой связи в следующем. ДПТ подготавливается и утверждается в соответствии с градостроительными регламентами ПЗЗ, в рамочном виде определяющими показатели ДПТ как выбор некоторого конкретного решения в предустановленных рамках. В свою очередь, через ПЗЗ в ДПТ транслируются решения ГП (см. ответ на вопрос 1.4.1), то есть обеспечивается преемственная связь всех документов градостроительного проектирования. Один из вариантов внесения изменений в ПЗЗ — при необходимости: 1) подготавливаются предложения о внесении изменений в ПЗЗ (в форме предложений к ДПТ); 2) принимаются изменения ПЗЗ; 3) предложения «доводятся» до уровня соответствия формальным требованиям, предъявляемым к ДПТ, и эта документации утверждается в том числе по причине её соответствия ПЗЗ. То есть ДПТ, противоречащая ПЗЗ, не может быть утверждена (см. ответ на вопрос 1.4.3). (**) Для системы незонирования эта связь необходимым образом отсутствует по следующим причинам. Ввиду своей уникальной специфики ПЗЗ фиксируют лишь существующие факты, но не содержат указаний о будущем. ДПТ — это параметризованное представление о будущем, а будущее не может быть тождественным существующему положению. Поэтому не только отсутствует связь между ПЗЗ и ДПТ, но её и быть не может — необходимость этой связи отрицается в принципе (что противоречит общей логике градорегулирования и формальным нормам права — ЗК РФ и ГрК РФ). Это значит, что ДПТ посредством законодательных нововведений превращена: • в автономный документ, не зависящий ни от ПЗЗ, ни от ГП (поскольку ГП не устанавливает правового режима использования ЗУ и не обладает юридической силой, понуждающей к однозначному исполнению его решений); • инструмент точечных, неподвластных внешнему контролю индивидуально-волевых административных решений, ранее применявшийся в виде ныне упразднённого «института предварительного согласования мест размещения объектов строительства». Разница лишь в том, что прежние «точки» расширены до размеров «точек-пятен-территорий»
4. Наличие (+), отсутствие (–) возможности не применять институт планировки территории для образования ЗУ, но применять несистемные действия в виде процедур «подготовки схем расположения земельных участков на кадастровой карте территории»	– (*)	+ (**)	(*) Для системы зонирования в принципе является недопустимой ситуация, когда могли бы производиться указанные действия несистемным образом — без применения процедур подготовки ДПТ. (**) Для системы незонирования специальной нормой федерального закона такая возможность предусмотрена. Последствия использования этой правовой возможности: • «экономия времени» по причине неприменения: 1) системных инструментов организации территории, то есть содействие утверждению беспорядка в планировочной организации территории; 2) процедур проведения публичных слушаний; • демонтаж основ федеральных законов в той части, которая определяет, что осуществлять строительство могут только лица, владеющие правами на ЗУ. В данном случае право осуществлять строительство дано лицам, которые не обладают правами на ЗУ, ещё только подлежащие образованию[2]

[1] *Существование и применение данного подхода определяются Постановлением № 120-ПП и № 141-ФЗ.*
[2] *Подробнее об этом см.: Трутнев Э.К. Вопросы технологии замещения...*

Таблица 4П7
Максимальная модель решения вопросов размещения видов сетей инженерно-технического обеспечения в зависимости от их вида, границ мест размещения сетей, определяющих такие границы документов, особенностей планировочной организации территории (к вопросу 4.2.5)

Виды сетей ИТО	Исчерпывающий набор вариантов расположения сетей ИТО	Виды границ мест расположения сетей ИТО	Виды документов, определяющих границы мест расположения сетей ИТО	Виды планировочной организации территории		Комментарии
				Системная-квартальная	Несистемная-неквартальная (микрорайонная)	
А. ЛО-А[1]	Вариант А1 — ЛО-А в границах: • ЗУ объекта недвижимости; • плюс частично в границах ТОП в виде улицы, дороги, под/над которой располагаются сети вида ЛО-Б[2]	Границы охранных зон (при необходимости) в пределах ЗУ объекта недвижимости. Специальные границы в пределах ТОП в виде улицы, дороги не устанавливаются	Проектная документация на строительство объекта недвижимости (не ЛО-А) — раздел «Схема планировочной организации земельного участка». Схема частично распространяется на ТОП в виде улицы, дороги, под/над которой располагаются сети вида ЛО-Б (*)	✓	–	(*) Не требуется вносить изменения в нормативные правовые акты, кроме уточнения относительно возможности «схемы планировочной организации земельного участка» распространяться и на часть ТОП в виде улицы, дороги, под/над которой располагаются сети вида ЛО-Б
	Вариант А2 — ЛО-А в границах: • ЗУ объекта недвижимости; • иного соседнего, иных ЗУ; • плюс частично — в границах ТОП в виде улицы, дороги, под/над которой располагаются сети вида ЛО-Б	Границы охранных зон (при необходимости) в пределах ЗУ объекта недвижимости. Границы зоны действия сервитутов при прохождении ЛО-А по соседним ЗУ. Специальные границы в пределах ТОП в виде улицы, дороги не устанавливаются	Проект межевания территории — устанавливает границы зоны действия сервитута для прохождения ЛО-А по соседним ЗУ (*). Проектная документация на строительство объекта недвижимости — раздел «Схема планировочной организации земельного участка». Помимо ЗУ объекта недвижимости, схема распространяется на территорию в границах зоны действия сервитута (**), а также на ТОП в виде улицы, дороги, под/над которой располагаются сети вида ЛО-Б	–	✓	(*) Требуется уточнение ГрК РФ в части: • введения возможности устанавливать такие границы в соответствующих проектах межевания территории (ПМТ); • упрощения процедур утверждения ПМТ в соответствующих случаях. (**) Требуется уточнение нормативного правового акта, регламентирующего состав проектной документации

Продолжение таблицы 4П7

Виды сетей ИТО	Исчерпывающий набор вариантов расположения сетей ИТО	Виды границ мест расположения сетей ИТО	Виды документов, определяющих границы мест расположения сетей ИТО	Виды планировочной организации территории		Комментарии
				Системная-квартальная	Несистемная-неквартальная (микрорайонная)	
	Вариант А3 — ЛО-А в границах: • ЗУ объекта недвижимости; • иного соседнего, иных ЗУ; • плюс частично в границах ЗУ либо в границах зоны действия сервитута, определяющих расположение ЛО-Б, вне границ улиц, дорог	Границы охранных зон (при необходимости) в пределах ЗУ объкта недвижимости. Границы зоны действия сервитутов при прохождении ЛО-А по соседним ЗУ. Специальные границы в пределах расположения ЛО-Б не устанавливаются	Проект межевания территории — устанавливает границы зоны действия сервитута для прохождения ЛО-А по соседним ЗУ (*). Проектная документация на строительство объекта недвижимости — раздел «Схема планировочной организации земельного участка». Помимо ЗУ объекта недвижимости, схема распространяется на территорию в границах зоны действия сервитута (**), а также на место в границах расположения сети вида ЛО-Б	–	✓	(*) Требуется уточнение ГрК РФ в части: • введения возможности устанавливать такие границы в соответствующих ПМТ; • упрощения процедур утверждения ПМТ в соответствующих случаях. (**) Требуется уточнение нормативного правового акта, регламентирующего состав проектной документации
Б. ЛО-Б	Вариант Б1 — ЛО-Б в границах ТОП в виде улицы, дороги	Границы мест расположения ЛО-Б в пределах ТОП в виде красных линий улицы, дороги	Проектная документация на строительство ЛО-Б как самостоятельного объекта недвижимости. Проектная документация на строительство объекта недвижимости (не ЛО-А) — раздел «Схема планировочной организации земельного участка». Схема частично распространяется на ТОП в виде улицы, дороги, под/над которой располагаются сети вида ЛО-Б (*)	✓	–	(*) Не требуется вносить изменения в нормативные правовые акты, кроме уточнения относительно возможности «схемы планировочной организации земельного участка» распространяться и на часть ТОП в виде улицы, дороги, под/над которой располагаются сети вида ЛО-Б

Окончание таблицы 4П7

Виды сетей ИТО	Исчерпывающий набор вариантов расположения сетей ИТО	Виды границ мест расположения сетей ИТО		Виды документов, определяющих границы мест расположения сетей ИТО	Виды планировочной организации территории		Комментарии
					Системная-квартальная	Несистемная-неквартальная (микрорайонная)	
	Вариант Б2 — ЛО-Б в границах ЗУ либо в границах зоны действия сервитута, определяющих расположение ЛО-Б вне границ ТОП в виде улиц, дорог	Границы мест расположения ЛО-Б в границах ЗУ либо в границах зоны действия сервитута, определяющих расположение ЛО-Б вне границ ТОП в виде улиц, дорог		Проектная документация на строительство ЛО-Б как самостоятельного объекта недвижимости. Проектная документация на строительство объекта недвижимости (не ЛО-А) — раздел «Схема планировочной организации земельного участка». Схема частично распространяется на места расположения ЛО-Б в границах ЗУ либо в границах зоны действия сервитута, определяющих расположение ЛО-Б вне границ ТОП в виде улиц, дорог (*)	–	✓	(*) Не требуется вносить изменения в нормативные правовые акты, кроме уточнения относительно возможности «схемы планировочной организации земельного участка» распространяться и на места расположения ЛО-Б в границах ЗУ либо в границах зоны действия сервитута, определяющих расположение ЛО-Б вне границ ТОП в виде улиц, дорог

[1] *ЛО-А — это сети ИТО, которые, не будучи самостоятельными объектами недвижимости, являются их неотъемлемой принадлежностью, создаются вместе с объектами недвижимости, без чего эти объекты таковыми не являются, не могут существовать ни в физическом, ни в юридическом смысле, создаются посредством использования одной проектной документации, посредством выдачи одного разрешения на строительство — на создание соответствующего объекта недвижимости.*

[2] *ЛО-Б — это сети: 1) к которым подключаются, присоединяются сети вида ЛО-А в виде неотъемлемой принадлежности соответствующих объектов недвижимости; 2) которые поставляют ресурсы из источников (водозаборов, теплоэлектроцентралей, электростанций, газораспределительных комплексов) для перенаправления ресурсов по сетям ЛО-А многим объектам недвижимости; 3) которые являются, как правило, самостоятельными объектами недвижимости, создаются в соответствии с отдельной проектной документацией, на основании отдельного разрешения на строительство.*

Таблица 4П8
Сопоставление альтернативных моделей определения исходных оснований для действий и видов документов, посредством которых предлагается обеспечивать связь между сетями вида ЛО-А и ЛО-Б в условиях несистемной-неквартальной застройки (к вопросу 4.2.5)

Позиции сопоставления	**Альтернативные модели**		**Комментарии**
	Модель А — максимальная	Модель Б — немаксимальная	
1. Наличие (+), отсутствие (–) положения о том, что размещение на территории всех без исключения видов сетей ИТО потенциально опасно	+	–	
2. Наличие (+), отсутствие (–) требования о том, что, в силу признания положения 1, надлежит все документы, посредством которых определяется размещение на территории сетей ИТО: 1) подготавливать системно — в контексте окружения и прав соответствующих субъектов на ЗУ и иную недвижимость; 2) проверять публичной властью на соответствие требованиям безопасности, зафиксированным техническими регламентами, сводами правил	+	–	
3. Наличие (+), отсутствие (–) требования о том, что, в силу признания положения 2, надлежит принять проекты межевания территории в качестве документа, определяющего размещение на территории сетей ЛО-А в ситуации несистемной-неквартальной (микрорайонной) застройки	+	– (*)	(*) Отсутствие данного требования означает: • возможность действовать несистемно — посредством применения схем расположения ЗУ на кадастровой карте территории; • непризнание положения 1, но фактическое признание противоположного положения о том, что не все виды сетей ИТО потенциально опасны, а если это так, то дозволительно действовать несистемно — без применения ДПТ; • в силу вышеизложенного возникает положение, согласно которому публичная власть фактически отказывается нести ответственность за последствия, возникающие по причине несистемного отношения к делу, а также за последствия, которые могут возникнуть в виде аварий (несмотря на фактическое опровержение возможности возникновения аварий)
4. Наличие (+), отсутствие (–) положения, согласно которому сети вида ЛО-А не являются самостоятельными объектами недвижимости (а являются неотъемлемой принадлежностью объектов недвижимости), не требуют подготовки отдельной проектной документации и отдельного разрешения на строительство, поскольку и такая документация, и такое разрешение являются едиными, определяющими в том числе всё необходимое для создания ЛО-А	+	– (*)	(*) Допускается возможность избыточных действий — и подготовка отдельной проектной документации, и выдача отдельных разрешений на строительство применительно к сетям вида ЛО-А
5. Наличие (+), отсутствие (–) требования о том, что в случаях несистемной-неквартальной (микрорайонной) застройки раздел проектной документации «Схема планировочной организации земельного участка» может распространяться также и на соседние ЗУ, где посредством проекта межевания территории определены границы зоны действия сервитута для прохождения сетей вида ЛО-А (табл. 4П7)	+	– (*)	(*) Отсутствие такого требования определяется возможностью и подготавливать отдельную проектную документацию, и выдавать отдельные разрешения на строительство применительно к сетям вида ЛО-А

Окончание таблицы 4П8

Позиции сопоставления	Альтернативные модели		Комментарии
6. Наличие (+), отсутствие (–) требования о том, что, в силу признания положения 4, предметом экспертизы проектной документации для строительства соответствующего объекта недвижимости в части «Схемы планировочной организации земельного участка» является соответствие техническим регламентам, установленным применительно к точкам сопряжения: • сетей вида ЛО-А и сетей вида ЛО-Б; • сетей вида ЛО-А с соответствующим приёмным оборудованием создаваемого объекта недвижимости	+	– (*)	(*) Отсутствие указанного требования применительно к проектной документации создаваемого объекта недвижимости объясняется наличием возможности и подготавливать отдельную проектную документацию, и выдавать отдельные разрешения на строительство применительно к сетям вида ЛО-А

Таблица 4П9
Сопоставление альтернативных подходов к правовому обеспечению института комплексного развития застроенных территорий (к вопросу 4.3.2)

Позиции сопоставления	Модели организации КРЗТ		Комментарии
	Модель А — максимальная	Модель Б — немаксимальная[1]	
1. Наличие (+), отсутствие (–) в ГП положений о преобразовании соответствующих застроенных территорий	+	+	
2. Наличие (+), отсутствие (–) в ПЗЗ таких градостроительных регламентов, которые определяют возможность преобразования соответствующих территорий — придают существующим объектам недвижимости статус несоответствующих ПЗЗ	+	+	
3. Наличие (+), отсутствие (–) требования о заблаговременном (без моделирования проектов КРЗТ) установлении в ПЗЗ границ проектов КРЗТ — границ, устанавливаемых по границам территориальных зон	– (*)	+ (*)	(*) Заблаговременное установление по границам территориальных зон границ проектов КРЗТ без их предварительного моделирования является в лучшем случае нерациональным, а в худшем — деструктивным[2]
4. Наличие (+), отсутствие (–) требования об установлении специальных расчётных показателей обеспеченности инфраструктурой территорий в границах проектов КРЗТ	– (*)	+ (*)	(*) При наличии НГП необходимость в дополнительной подготовке специальных расчётных показателей отпадает[3]
5. Наличие (+), отсутствие (–) права у органов власти принимать решения, согласно которым правообладатели недвижимости в пределах соответствующих территорий:			
5.1. Должны подготовить и представить на обсуждение и согласование: • концепцию проекта КРЗТ (основанную на вариантном моделировании такого проекта); • проект договора между участниками проекта КРЗТ	+ (*)	– (**)	(*) Срок подготовки проектов указанных документов определяется по согласованию с правообладателями недвижимости — участниками проекта, но не более некоторой предельной продолжительности. (**) Подготовка и обсуждение концепции проекта КРЗТ не предусмотрены
5.2. Должны представить на утверждение: • ДПТ; • проект договора о КРЗТ	– (*)	+ (**)	(*) Подготовка ДПТ на этом этапе не предусмотрена. (**) Срок подготовки и предоставления на утверждение указанных документов — 6 месяцев
6. Наличие (+), отсутствие (–) обязательств у ОМС по результатам обсуждения концепции проекта КРЗТ обеспечить внесение соответствующих изменений в ПЗЗ — при необходимости	+	–	

Окончание таблицы 4П9

Позиции сопоставления	Модели организации КРЗТ		Комментарии
7. Наличие (+), отсутствие (–) положений, которые не позволяют подготовить рациональным образом ДПТ и представить её на утверждение в срок не позднее шести месяцев после направления ОМС соответствующего предложения	–	+ (*)	(*) См. ответ на вопрос 4.3.3.2
8. Наличие (+), отсутствие (–) положений, определяющих право ОМС по истечении шести месяцев при отсутствии представления со стороны правообладателей недвижимости проекта ДПТ и проекта договора (которые в силу объективных обстоятельств невозможно представить в рациональном виде в указанный срок) объявить аукцион среди заинтересованных лиц на право реализации проекта КРЗТ	–	+ (*)	(*) См. ответ на вопрос 4.3.3.2
9. Наличие (+), отсутствие (–) права у ОМС вопреки воле правообладателей недвижимости произвести изъятие любой недвижимости в соответствии с утверждённой ДПТ в интересах победителя аукциона на право реализации проекта КРЗТ	–	+ (*)	(*) См. ответ на вопрос 4.3.3.2
10. Наличие (+), отсутствие (–) права изъятия недвижимости в целях реализации проекта КРЗТ в случае, когда не менее 75% голосов правообладателей недвижимости (голосов, «взвешенных» по объёму недвижимости и/или её стоимости) изъявили на то согласие, — изъятия, производимого в интересах всех участников проекта КРЗТ	+ (*)	–	(*) См.: Концепция совершенствования отношений в сфере развития застроенных территорий [Электронный ресурс]. URL: http://www.urbaneconomics.ru/node/8302/

[1] *Модель Б воспроизведена на основании положений № 373-ФЗ.*
[2] *См.: Трутнев Э.К. Анализ закона...*
[3] *См.: Там же*

Таблица 4П10
Сопоставление альтернативных моделей организации процесса реализации генерального плана (к вопросу 4.4.1)

Позиции сопоставления	Модели		Комментарии
	Модель А — максимальная	Модель Б — немаксимальная	
1. Наличие (+), отсутствие (–) требования об определении в ГП последовательности и содержания мероприятий по его реализации	+	– (*)	(*) Генеральные планы были «освобождены» от этого требования, которое было изъято из ГрК РФ посредством принятого в 2011 году № 41-ФЗ[1]
2. Наличие (+), отсутствие (–) требования о том, чтобы в мероприятиях по реализации ГП содержались указания относительно приоритетов в отношении подготовки ДПТ — приоритетов временных, локальных, подкреплённых результатами предварительного моделирования (морфологического, правового в части предельных параметров, экономического)	+ (*)	–	(*) См. ответы на вопросы 4.3.1, 4.3.4, 2.4.1–2.4.3

Окончание таблицы 4П10

Позиции сопоставления	Модели		Комментарии
3. Наличие (+), отсутствие (–) предопределённых региональным законом и/или местным нормативным правовым актом указаний о том, что не допускается принимать решения о внесении таких изменений в ГП и таких изменений в ПЗЗ, которые к моменту начала их реализации не будут гарантировать соблюдения приемлемого баланса между объёмами застройки и соответствующими им возможностями инфраструктурного обеспечения (социального, транспортного, инженерно-технического)	+ (*)	–	(*) См. ответы на вопросы 2.4.1–2.4.3, 1.2.4
4. Наличие (+), отсутствие (–) требования о подготовке комплексного плана реализации ГП, увязанного с документами бюджетного планирования, — плана, подготавливаемого на регулярной основе (в части внесения в него уточнений, изменений) каждые 2–3 года, определяющего, среди прочего, конкретные мероприятия в отношении конкретных инвестиционно-строительных проектов, связанных также и с развитием локальных территорий	+ (*)	– (**)	(*) См. ответы на вопросы 4.3.1, 4.3.4. (**) В части 5 статьи 26 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ акцент делается на необходимости подготовки «ведомственных» программ по каждому виду инфраструктуры — социальной, транспортной, инженерно-технической. Очевидно, что такие программы ограничивают возможность принятия согласованных комплексных решений применительно к локальным проектам развития территорий (см. ответы на вопросы 3.1, 3.4)

[1] *См. ответ на вопрос 2.4.1, а также: Трутнев Э.К. Комментарий к Градостроительному кодексу в части...*

Таблица 4П11
Альтернативные модели обеспечения прямой и обратной связи («сверху вниз» и «снизу вверх») между различными документами градостроительного проектирования (к вопросу 4.4.2)

Позиции сопоставления	Модели			Комментарии
	Модель А — максимальная	Модель Б — немаксимальная, специально предназначенная для эксклюзивной территории[1]		
		Модель Б1[2]	Модель Б2[3]	
1. Прямая связь «сверху вниз» (либо разрыв такой связи) между документами градостроительного проектирования				
1.1. Наличие (+), отсутствие (–) требования об учёте положений ГП в градостроительных регламентах ПЗЗ	+	+	– (*)	(*) Формально указанное требование имеется, одновременно имеет место фактическое неисполнение этого требования по причине противоречий утверждённых ПЗЗ с федеральным законодательством и отсутствия учёта положений ГП в градостроительных регламентах ПЗЗ (прежде всего применительно к территориям жилого назначения)[4].

Окончание таблицы 4П11

Позиции сопоставления	Модели			Комментарии
1.2. Наличие (+), отсутствие (–) требования о соответствии ПЗЗ градостроительным регламентам ДПТ	+	+ – (*)	– (**)	(*) В указанном отношении действующее федеральное законодательство является двойственным: с одной стороны, данное соответствие должно соблюдаться, с другой — фактически допускается принятие ДПТ, не соответствующей градостроительным регламентам ПЗЗ. См. об этом ответ на вопрос 1.4.2. (**) Эксклюзивное законодательство позволяет подготавливать ДПТ, противоречащую ПЗЗ, путём введения «одновременности» утверждения ДПТ и изменений ПЗЗ (ради приведения ПЗЗ «задним числом» в соответствие с ДПТ). См. об этом ответ на вопрос 1.4.3
1.3. Наличие (+), отсутствие (–) требования о соответствии ГП (в определённой части) ДПТ	+ (*)	+ – (**)	– (***)	(*) Указанное требование обеспечивается, среди прочего, указанием, что ДПТ (в утверждаемой части) должна подготавливаться в границах ЗПРО. См. ответ на вопрос 2.1.1.2. (**) Действующее федеральное законодательство декларирует необходимость соблюдения такого соответствия, но не обеспечивает его, поскольку отсутствие в ДТП границ ЗПРО позволяет подготавливать ДПТ в границах, которые не определены юридически — как бы «в любых границах». См. ответ на вопрос 2.1.1.2. (***) Упразднение указанного требования посредством эксклюзивного законодательства выполнено по следующей схеме: 1) введён как бы новый вид документа — «комплексная схема инженерного обеспечения» — без определения её связи с ГП; 2) факт неустановления этой связи формально позволяет использовать указанную схему для определения характеристик ДПТ без увязывания с ГП. См. ответ на вопрос 4.2.3
2. Обратная связь «снизу вверх» (либо разрыв такой связи) между документами градостроительного проектирования				
2.1(а). Наличие (+), отсутствие (–) запрета на образование ЗУ на территориях расположения МКД иным способом, кроме как посредством проектов межевания	+ (*)	+ (*)	– (*)	(*) См. ответы на вопросы 4.1.1–4.1.4
2.1(б). Наличие (+), отсутствие (–) положения о снятии запрета на образование ЗУ на территориях расположения МКД иным способом, кроме как посредством проектов межевания, — введение разрешения на такое образование посредством применения схем расположения ЗУ на кадастровой карте территории	– (*)	– (*)	+ (*)	
2.2. Наличие (+), отсутствие (–) положения, согласно которому ДПТ может подготавливаться не в соответствии с ПЗЗ	–	–	+ (*)	(*) См. ответ на вопрос 4.2.3

[1] *Немаксимальность модели Б определяется возможностью выбора между противоположными подходами — правом действовать системно и правом действовать несистемно, деструктивно.*

[2] *Возможность выбора системных действий — отсутствие прямого запрета на применение системных действий.*

[3] *Возможность выбора несистемных действий при наличии трёх видов обстоятельств: либо как утверждение мнимой правомерности фактических противоречий с федеральным законодательством, либо как допущение общим федеральным законодательством несистемных действий, либо как допущение эксклюзивным законодательством несистемных действий.*

[4] *См. ответ на вопрос 5.4 в «Азбуке градостроительного зонирования» (http://abc-urban.ru).*

Таблица 4П12

Установление исчерпывающего перечня видов элементов планировочной структуры посредством выявления исчерпывающего перечня видов внешних границ земельных участков нелинейных (к вопросу 4.2.4.1)

Исчерпывающий перечень видов внешних границ ЗУ нелинейных	**Исчерпывающий перечень видов ЭПС, а также исчерпывающие сочетания видов границ для составных ЭПС**
	Исчерпывающий перечень видов простых, несоставных ЭПС (не включающих в себя иные виды ЭПС) 1. Земельный участок нелинейный. 2. Земельный участок линейный (либо последовательный ряд таких ЗУ в границах «линейного коридора»), в том числе: 2.1. ЗУ линейный в виде улицы, дороги — ТОП как УДС. 2.2. ЗУ линейный для прокладки линейных объектов инженерной инфраструктуры вне УДС. 2.3. ЗУ линейный для общей внутренней дороги садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения граждан. **Исчерпывающий перечень видов составных ЭПС (включающих в себя иные виды ЭПС)** 3. Квартал, в том числе: 3.1. Квартал, замкнутый УДС, — часть территории, включающая в себя упорядоченную (относительно УДС) совокупность ЗУ нелинейных, обрамлённых границами в виде красных линий УДС. 3.2. Квартал, не замкнутый УДС, — часть территории, включающая в себя упорядоченную совокупность ЗУ нелинейных, обрамлённых: а) частично красными линиями УДС; б) частично границами ЗУ линейных (для инженерной инфраструктуры); в) частично либо красными линиями озеленённой ТОП (сквера, парка, набережной), либо границами земель лесного фонда, либо границами земель сельскохозяйственного назначения, либо границами ООПТ. 3.3. Квартал недооформленный (в виде микрорайона МКД) — часть территории, включающая в себя не ориентированную на УДС, неупорядоченную совокупность ЗУ МКД, а также неразделённых земель, подлежащих разделению на ЗУ существующих МКД, обрамлённых: а) частично или полностью красными линиями УДС; б) частично границами ЗУ линейных (для инженерной инфраструктуры); в) частично либо красными линиями озеленённых ТОП, либо границами земель лесного фонда, либо границами земель сельскохозяйственного назначения, либо границами ООПТ (наличие границ «б» и «в» — в случаях отсутствия полного обрамления красными линиями УДС). 4. Территория садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения граждан. 5. Территории, земли (не разделённые или разделённые на земельные участки): 5.1. Озеленённая ТОП (не УДС), ООПТ. 5.2. Земли лесного фонда, земли сельскохозяйственного назначения

Продолжение табл. 4П12

Исчерпывающий перечень видов внешних границ ЗУ нелинейных	1	2 — виды ЗУ линейных			3 — виды кварталов			4	5 — территории, земли	
		2.1	2.2	2.3	3.1	3.2	3.3		5.1	5.2
А. Граница соседнего ЗУ нелинейного	✓				✓	✓	✓	✓	✓	✓
Б. Граница соседнего ЗУ линейного — граница в виде красной линии УДС		✓			✓	✓	✓			✓
В. Граница соседнего ЗУ линейного (для прокладки инженерной инфраструктуры), но не в виде красной линии			✓			✓	✓	✓	✓	✓
Г. Граница соседнего ЗУ линейного для общей внутренней дороги садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения граждан				✓				✓		
Д. Граница квартала замкнутого — граница, по всему периметру обрамляющая совокупности ЗУ нелинейных, обозначенная красной линией УДС					✓					
Е. Граница квартала, не замкнутого УДС, — граница, помимо красной линии УДС, обрамляющая по периметру упорядоченную совокупность ЗУ нелинейных и представленная в виде либо границы ЗУ линейного (для инженерной инфраструктуры), либо красной линии озеленённой ТОП (сквера, парка, набережной), либо границы земель лесного фонда, либо границы земель сельскохозяйственного назначения, либо границы ООПТ						✓				

Окончание таблицы 4П12

Ж. Граница квартала мнимого (квартала в виде микрорайона) — граница, представленная: а) частично или полностью красными линиями УДС; б) частично границами ЗУ линейных (для инженерной инфраструктуры); в) частично либо красными линиями озеленённых ТОП, либо границами земель лесного фонда, либо границами земель сельскохозяйственного назначения, либо границами ООПТ (наличие границ «б» и «в» — в случаях отсутствия полного обрамления красными линиями УДС)							✓			
З. Граница территории садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения граждан, представленная: а) либо красными линиями УДС; б) либо красными линиями ТОП (не УДС); в) либо границами ЗУ нелинейных, линейных; г) либо границами земель лесного фонда, земель сельскохозяйственного назначения, озеленённых ТОП								✓		
И. Границы озеленённой ТОП (не УДС) в виде красных линий — границы скверов, парков, набережных; границы ООПТ						✓	✓		✓	
К. Границы земель лесного фонда, земель сельскохозяйственного назначения						✓	✓			✓

Таблица 4П13

Сопоставление воспроизведённого из табл. 4П12 исчерпывающего перечня объективно существующих видов элементов планировочной структуры с перечнем, предложенным в Приказе Минстроя России от 25 апреля 2017 года № 738/пр (к вопросу 4.2.4.1)

Перечень видов ЭПС, предложенных в Приказе Минстроя России от 25 апреля 2017 года № 738/пр	**Исчерпывающий перечень видов ЭПС, предъявленный в табл. 4П12**
	Исчерпывающий перечень видов простых, несоставных ЭПС (не включающих в себя иные виды ЭПС) 1. Земельный участок нелинейный. 2. Земельный участок линейный (либо последовательный ряд таких ЗУ в границах «линейного коридора»), в том числе: 2.1. ЗУ линейный в виде улицы, дороги — ТОП как УДС. 2.2. ЗУ линейный для прокладки линейных объектов инженерной инфраструктуры вне УДС. 2.3. ЗУ линейный для общей внутренней дороги садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения граждан. **Исчерпывающий перечень видов составных ЭПС (включающих в себя иные виды ЭПС)** 3. Квартал, в том числе: 3.1. Квартал, замкнутый УДС, — часть территории, включающая в себя упорядоченную (относительно УДС) совокупность ЗУ нелинейных, обрамлённых границами в виде красных линий УДС. 3.2. Квартал, не замкнутый УДС, — часть территории, включающая в себя упорядоченную совокупность ЗУ нелинейных, обрамлённых: а) частично красными линиями УДС; б) частично границами ЗУ линейных (для инженерной инфраструктуры); в) частично либо красными линиями озеленённой ТОП (сквера, парка, набережной), либо границами земель лесного фонда, либо границами земель сельскохозяйственного назначения, либо границами ООПТ. 3.3. Квартал недооформленный (в виде микрорайона МКД) — часть территории, включающая в себя не ориентированную на УДС, неупорядоченную совокупность ЗУ МКД, а также неразделённых земель, подлежащих разделению на ЗУ существующих МКД, обрамлённых: а) частично или полностью красными линиями УДС; б) частично границами ЗУ линейных (для инженерной инфраструктуры); в) частично либо красными линиями озеленённых ТОП, либо границами земель лесного фонда, либо границами земель сельскохозяйственного назначения, либо границами ООПТ (наличие границ «б» и «в» — в случаях отсутствия полного обрамления красными линиями УДС). 4. Территория садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения граждан. 5. Территории, земли (не разделённые или разделённые на ЗУ): 5.1. Озеленённая ТОП (не УДС), ООПТ. 5.2. Земли лесного фонда, земли сельскохозяйственного назначения.

Окончание таблицы 4П13

Перечень видов ЭПС, предложенных в Приказе Минстроя России от 25 апреля 2017 года № 738/пр		1 — ЗУ нел.	2 — виды ЗУ линейных			3 — виды кварталов			4 — неком. объед.	5 — территории, земли	
			2.1	2.2	2.3	3.1	3.2	3.3		5.1	5.2
1. Район											
2. Микрорайон[1]	М-н — совокупность кварталов										
	М-н — квартал недооформленный										
3. Квартал											
4. Территория общего пользования, за исключением элементов планировочной структуры, указанных в пункте 8, — УДС											
5. Территория садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения граждан											
6. Территория транспортно-пересадочного узла											
7. Территория, занятая линейным объектом и/или предназначенная для размещения линейного объекта, за исключением элементов планировочной структуры, указанных в пункте 8, — УДС											
8. УДС											

[1] *В приказе № 738/пр имеется ошибка — не фиксируется тот объективный факт, что микрорайон имеет два проявления: 1) непланировочное — микрорайон как совокупность кварталов; 2) планировочное — микрорайон, фактически являющийся деформированным кварталом.*

Примечание. *Затонированные ячейки без специального пунктирного контура — обозначение видов ЭПС, представленных как в табл. 4П12, так и в Приказе № 738/пр. Затонированные ячейки с пунктирным контуром — обозначение видов ЭПС, представленных в табл. 4П12, но отсутствующих в Приказе № 738/пр. Незатонированные ячейки с пунктирным контуром — обозначение видов ЭПС, отсутствующих в табл. 4П12, но представленных в Приказе № 738/пр.*

Таблица 4П14

Пространственно-экономическое моделирование проекта развития застроенных территорий: формирование, сопоставление вариантов и выбор приемлемого варианта (к вопросу 4.3.4)

Сравнение значений показателей	**Значение показателей по вариантам**				
	Вариант А	Вариант Б	Вариант В	Вариант Г	Вариант Д
Площадь территории (га)	3,56 +0	3,56 + ~ 1,0	4,7 + ~ 1,0	4,7 + ~ 1,0	4,7 + ~ 1,0
Планируемый процент застройки (%)	~ 30	~ 30	~ 25	~ 25	~ 35
Планируемая средневзвешенная этажность (эт.)	~ 6	~ 6	~ 5	4	~ 6
Планируемая площадь МКД (тыс. м^2)	~ 64 (+0)[1]	~ 54–64 (+20–25)	~ 60 (+20–25)	~ 45 (+25)	~ 70 (+20–25)
Дисконтированный уровень рентабельности (%)	–6	9	10	5	15,5[2]

[1] *Показатели в скобках — потенциально возможный объём застройки в рамках параллельного проекта, который может выполняться с использованием инструмента «масштабных инвестиционных проектов».*

[2] *Минимальный порог прибыльности определяется экспертным путем с учётом сложившегося положения на рынке. На данный момент таким порогом является значение в 15–16%. Данная цифра не носит официального характера, а представляет собой результат практики конкретных организаций, ведущих бизнес в сфере недвижимости. Для иллюстрации правомерности указанного порогового значения можно сослаться на Постановление Правительства Москвы от 7 ноября 2006 года № 882-ПП «Об утверждении методики определения расчетного размера платежа городу Москве инвестором при реализации инвестиционных проектов строительства и реконструкции объектов жилого назначения на территории города Москвы». Согласно указанному постановлению соответствующие расчёты ведутся начиная с порогового (минимального) показателя рентабельности проектов для инвесторов в 15%.*

Таблица 4П15
«Эстафета передачи решений», относящихся к планировочной структуре, от предшествующих к последующим документам градостроительного проектирования (к вопросу 4.2.4.3)[1]

Последовательность документов, в которых фиксируются существующие и будущие границы ЭПС		**Существующие границы ЭПС**	**Решения, имеющие отношение (прямое либо опосредованное) к будущим (планируемым) границам ЭПС**	**Последующие документы, в которых должны учитываться, выполняться решения относительно границ ЭПС**	**Комментарии**
1. Генеральный план	Материалы по обоснованию ГП	✓			
	Утверждаемая часть ГП	✓ (1.1)[2]	Балансы между объёмами застройки и отвечающими этим объёмам возможностями инфраструктуры различных видов	ПЗЗ — учёт установленных ГП балансов в содержании градостроительных регламентов	(1.1) Существующие границы ЭПС в утверждаемой части ГП отображаются, но не утверждаются
			Положения о предельных размерах кварталов применительно к различным функциональным зонам (1.2)	ПЗЗ — установление с учётом ГП предельных (максимальных и/или минимальных) размеров кварталов применительно к различным территориальным зонам (1.3), равно как и установление предельных размеров ЗУ для соответствующих кварталов	(1.2) Отсутствует законодательный запрет на установление таких положений. (1.3) Предельные размеры кварталов могут устанавливаться в соответствии с пунктом 6 части 3 статьи 30 ГрК РФ
			Границы территорий планируемого размещения объектов линейных по преимуществу (1.4)	ДПТ — подготовка ДПТ в пределах установленных ГП границ	(1.4) Установление таких границ возможно по причине отсутствия на то прямого законодательного запрета. Целесообразность установления таких границ определяется наличием гарантий неизъятия для соответствующей недвижимости — гарантий нерискованного инвестирования в строительство[3]
2. Правила землепользования и застройки	Материалы по обоснованию ПЗЗ	✓			
	Собственно ПЗЗ	✓	Предельные размеры кварталов применительно к различным территориальным зонам (2.1)	ДПТ — разрабатываются с соблюдением установленных ПЗЗ требований относительно предельных размеров кварталов	(2.1) Предельные размеры кварталов могут устанавливаться в соответствии с пунктом 6 части 3 статьи 30 ГрК РФ
			Предельные размеры (минимальные и/или максимальные) ЗУ применительно к различным территориальным зонам	ДПТ — разрабатываются с соблюдением установленных ПЗЗ требований относительно как предельных размеров кварталов, так и предельных размеров ЗУ в кварталах	

Окончание таблицы 4П15

Последовательность документов, в которых фиксируются существующие и будущие границы ЭПС		**Существующие границы ЭПС**	**Решения, имеющие отношение (прямое либо опосредованное) к будущим (планируемым) границам ЭПС**	**Последующие документы, в которых должны учитываться, выполняться решения относительно границ ЭПС**	**Комментарии**
3. Документация по планировке территории	Материалы по обоснованию ДПТ	✓			
	Утверждаемая часть ДПТ	✓ (3.1)	Границы ЭПС — изменяемые, вновь создаваемые (исчерпывающий перечень таких границ см. в табл. 4П12), в том числе: • границы ЗУ; • красные линии (как границы кварталов, так и одновременно границы УДС)	Межевые планы — реализация решений утверждённой ДПТ для регистрации ЗУ в ЕГРН. ЕГРН — внесение сведений на основании межевых планов, выполненных в соответствии с утверждённой ДПТ. Принятие в соответствующих случаях решений об изъятии недвижимости, о предоставлении ЗУ	(3.1) Существующие и не планируемые к изменению границы ЗУ отображаются, но не утверждаются в утверждаемой части ДПТ
4. Единый государственный реестр недвижимости — публичная кадастровая карта		✓		Сведения, содержащиеся в ЕГРН, используются как основание для подготовки всех видов документов градостроительного проектирования	

[1] *Чтобы не усложнять восприятие главного, в данную таблицу не включены план реализации генерального плана и нормативы градостроительного проектирования — документы, встроенные в контекст градостроительного проектирования и лишь опосредованно (через ГП, ПЗЗ, ДПТ) влияющие на процесс формирования планировочной структуры. О содержании такого опосредованного воздействия см., например: Трутнев Э.К. Сбалансированность города: правовые аспекты // Городской альманах. Вып. 6. М. : Институт экономики города, 2014 (статья перепечатана в 2015 году в № 9 (168) журнала «Имущественные отношения в Российской Федерации»); Он же. Азбука градостроительного нормирования. М. : Институт экономики города, 2013.*

[2] *Цифры в скобках — указание на номер пояснения, представленного в колонке «Комментарии».*

[3] *Более подробно об этом см.: Трутнев Э.К. Комментарий к Градостроительному кодексу в части...*

5. ПРОВЕРКА РЕЗУЛЬТАТОВ ПРОЕКТИРОВАНИЯ

СОДЕРЖАНИЕ РАЗДЕЛА 5

5.1. Построение логико-правовой модели системы проверки документов проектирования

5.1.1. Принципы построения логико-правовой модели системы проверки документов проектирования

5.1.2. Табличная форма отображения логико-правовой модели системы проверки документов проектирования

5.1.3. Содержательное определение понятия «система проверки документов проектирования»

5.2. Ответы на особо значимые вопросы законодательного обеспечения проверки документов проектирования

5.2.1. Перечень вопросов

5.2.2. Обсуждение вопросов

Вопросы (5.1), относящиеся к проверке документов градостроительного проектирования

Вопросы (5.2), относящиеся к проверке проектной документации

Вопрос (5.3) о наделении федерального органа исполнительной власти полномочиями проверять соблюдение законодательства в отношении документов градостроительного проектирования

5.3. Пояснения к разделу 5 в виде таблиц

Результаты проектирования — это проекты документов и утверждённые документы двух видов: документы градостроительного проектирования (документы территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории) и проектная документация для строительства, реконструкции отдельных объектов. В обязательном порядке должна осуществляться проверка проектов таких документов до их утверждения, в необязательном — проверка также и утверждённых документов. Проверка — это всегда выявление наличия/отсутствия соответствия чему-то. Как это «что-то» должно создаваться и использоваться? На эти и иные вопросы, относящиеся к альтернативным моделям организации указанной проверки, нам предстоит ответить в данном разделе.

Кроме того, подготовлены предложения по исправлению ошибок и совершенствованию законодательного обеспечения системы проверки документов проектирования, включённые в сводные предложения в разделе 6.

Завершают пятый раздел , как и все предыдущие, пояснения в виде таблиц.

5.1. Построение логико-правовой модели системы проверки документов проектирования

Для начала уясним некоторые исходные положения.

Во-первых, в данном разделе мы будем использовать словосочетание «проверка документов проектирования», подразумевая проверку проектов документов до их утверждения. Иные случаи — случаи проверки официально утверждённых документов — будут оговариваться особо[1].

Во-вторых, надо сказать, как соотносится изучаемый нами вид проверки с контролем. Проверка — один из ключевых компонентов в системе контроля, которая включает и иные компоненты, например обеспечение ответственности субъектов проектирования и субъектов утверждения документов проектирования, а также возмещение ими вреда в случаях его возникновения в результате некачественного проектирования. Все эти иные компоненты контроля мы не рассматриваем.

В-третьих, необходимо различать проверку документов градостроительного проектирования и проверку проектной документации. Различия носят объективный характер и состоят в следующем:

- при подготовке документов градостроительного проектирования у проектирующего субъекта всегда имеются контрагенты, оппоненты — иные проектирующие субъекты, которыми могут быть субъекты публичной власти, правообладатели недвижимости. Отношения между различными субъектами проектирования нельзя формализовать окончательно на стадии именно градостроительного проектирования, поскольку такая формализация должна быть достигнута «окончательно» по завершении такого проектирования[2];
- при подготовке же проектной документации в условиях реализации максимальной модели у проектирующего субъекта нет контрагентов, оппонентов в лице иных соседствующих проектирующих субъектов — правообладателей соседних земельных участков, поскольку ещё до начала подготовки такой документации их права заведомо учтены, однозначным образом формализованы и документально закреплены (прежде всего градостроительными регламентами в составе ПЗЗ[3]).

Это значит, что для градостроительного проектирования должны возникать дополнительные институты — институт согласования документов территори-

[1] *См., например, ответ на вопрос 5.3.*

[2] *Это положение может быть проиллюстрировано примером согласования проекта генерального плана соседним ОМС: 1) в связи с размещением планируемого объекта проектом ГП предусмотрено возникновение и распространение СЗЗ на территорию соседнего ОМС; 2) соседний ОМС может согласиться с таким планированием либо не согласиться — не согласовать проект ГП. Заведомо, без применения процедур согласования, решение об утверждении ГП не может быть принято.*

[3] *При немаксимальной модели неопределённость прав строить сохраняется всегда по причине их отсутствия в формализованном виде и отрицания необходимости их устанавливать загодя в формализованном виде.*

ального планирования и институт проведения публичных слушаний с участием правообладателей недвижимости при обсуждении проектов правил землепользования и застройки и документации по планировке территории. Для архитектурно-строительного проектирования не возникает необходимости в применении таких институтов — при рационально организованной системе градорегулирования согласно максимальной модели.

5.1.1. ПРИНЦИПЫ ПОСТРОЕНИЯ ЛОГИКО-ПРАВОВОЙ МОДЕЛИ СИСТЕМЫ ПРОВЕРКИ ДОКУМЕНТОВ ПРОЕКТИРОВАНИЯ

Что такое проверка? Это такая ситуация, когда есть субъект проверяющий и субъект проверяемый. Чтобы появился субъект проверяющий, должно быть дано кому-то право проверять, а такое право может быть дано только «извне» — посредством закона, поскольку проверка, не основанная на законе, — это утверждение права сильного устрашать слабых, то есть утверждение произвола.

Как посредством закона может быть дано право проверять? Следующим образом.

Проверка — это сопоставление того, что делается (или того, что уже сделано), с тем, что должно быть.

Очевидно, что проверяющий субъект не может знать в полном объёме, что должно быть, что задумал сделать проверяемый субъект. Значит, у проверяющего субъекта должно быть знание, но оно неполное.

Очевидно, что такое «неполное знание» тем не менее должно быть необходимым и достаточным, а значит полным (!) в определённом отношении. В каком? По некотором размышлении понимаешь, что это должно быть знание о том, что необходимо для обеспечения безопасности результата деятельности проверяемого субъекта. Значит, в процессе проверки результат деятельности проверяемого субъекта должен быть сопоставлен со знанием о том, чему такой результат должен соответствовать с точки зрения безопасности. Чтобы такое сопоставление можно было осуществить, «неполное знание» должно быть известно заранее и проверяемому и проверяющему — должно быть опубликовано в виде требований закона, в виде того, что ныне называется техническими регламентами безопасности (техническими регламентами, предъявляемыми либо непосредственно законом, либо подзаконными актами, например сводами правил).

Получается, что:

- при проверке сопоставление результатов деятельности с требованиями безопасности происходит дважды: первый раз — проверяемым субъектом самостоятельно, второй раз — проверяющим субъектом как бы извне;
- внешней проверки не существует без внутренней — без самопроверки-самоконтроля.

Вот почему в данном тексте под словом «проверка» мы будем понимать сочетание внутренней проверки (самопроверки-самоконтроля) и внешней, если иное не будет специально обозначено в соответствующих случаях.

Принцип максимизации требует завершить наше рассуждение следующим утверждением — предварительным, требующим дальнейших подтверждений: одна из двух составляющих двойного действия проверки является избыточной, то есть внешняя проверка не оправдана максимальностью и, значит, должна быть упразднена. Это в идеале. Но не будем торопиться именно здесь ставить точку. Будем разбираться, как может, должна быть устроена максимальным образом проверка в нашей немаксимальной жизни, разбираться, последовательно отвечая на возникающие вопросы.

Первым в ряду вопросов, ожидающих разрешения, стоит вопрос о том, имеет ли право на существование вторая, то есть уже как бы избыточная, внешняя проверка, собственно проверка при неустранимом наличии первой проверки (самопроверки-самоконтроля), а если имеет, то по каким причинам и при каких обстоятельствах.

Первоначально рассмотрим ситуацию с градостроительным проектированием, а затем с архитектурно-строительным проектированием.

5.1.1.1. ПРОЕКТЫ ДОКУМЕНТОВ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ПРОЕКТИРОВАНИЯ: ВСКРЫТИЕ ЛОГИКИ САМОПРОВЕРКИ И ВНЕШНЕЙ ПРОВЕРКИ

Нам предстоит провести некоторую аналитическую работу. Перед её началом предлагается договориться о следующих предпосылках, основаниях и последовательности действий:

1) в качестве исходной методической предпосылки для развёртывания логики проверки документов используется принцип максимизации;

2) в соответствии с принципом максимизации моделируется процесс проектирования в аспекте самопроверки — максимизируется процесс самопроверки;

3) проводится сопоставление максимизированной самопроверки с гипотетической возможностью введения дополнительной внешней проверки;

4) по итогам сопоставления формулируются принципы проверки ДГП;

5) выявленные принципы детализируются до уровня руководящих положений и отдельных вопросов — формируется в табличном виде логико-правовая модель системы проверки ДГП;

6) конструируется содержательное определение системы такой проверки;

7) выстраивается перечень вопросов для последующего предъявления на них развёрнутых ответов (см. подраздел 5.2).

Ниже излагаются результаты проведённого анализа согласно заявленной последовательности.

Использование принципа максимизации в качестве исходной методической предпосылки для развёртывания логики самопроверки и внешней проверки проектов документов градостроительного проектирования

Применительно к проектам ДГП принципом максимизации определяются следующие положения.

1. Проверка проектов документов, как и сами такие проекты, не может быть надёжной, если она не основана на фундаменте юридических фактов. Поэтому должна происходить фиксация юридических фактов, которые продолжают оставаться недооформленными согласно требованиям законодательства, а также благодаря несовершённому законодательству, — фиксация соответствующих границ, проводимая уполномоченными органами в пределах установленных сроков[1].

2. Самопроверка (как и внешняя проверка) — это установление наличия/отсутствия фактов соответствия проекта документа требованиям технических регламентов безопасности, а чтобы такое соответствие выявлялось непротиворечиво, должен существовать сводный документ, содержащий все без исключения требования, необходимые для подготовки ДГП[2].

3. Самопроверка (но не внешняя проверка) — это, во-первых, наличие в региональных и/или муниципальных нормативных правовых актах положений, устанавливающих запрет на утверждение таких решений в ДГП, которые сопряжены с деструктивными последствиями — утратой сбалансированности между планируемой застройкой и планируемой (непланируемой) инфраструктурой, призванной обеспечивать нормальное функционирование застройки[3]; во-вторых, установление фактов наличия/отсутствия соответствия проектов документов указанным нормам — фактов, определяющих возможность/невозможность утверждения соответствующих документов.

4. Проверка — это вторичное действие, поэтому первоначально должна быть выстроена максимальная модель первичного действия подготовки ДГП для «пристраивания» к этому действию сопутствующего, вторичного действия проверки.

Моделирование в соответствии с принципом максимизации процесса проектирования в аспекте самопроверки — максимизация процесса самопроверки при подготовке проектов ДГП

В порядке примера ограничимся развёртыванием логики действий субъектов публичной власти местного уровня — ОМС. Следуя принципу максимизации, данный вид самопроверки характеризуется следующими положениями.

1. ОМС уполномочен населением действовать в области градорегулирования. Ради эффективности и рациональности такие действия должны быть максимальными, а это означает, что процесс подготовки документов, утверждаемых ОМС, должен быть публичным[4], что, в свою очередь, диктует, в частности, необходимость:

1) опубликования решений о начале подготовки каждого ДГП;

2) предоставления каждому заинтересованному лицу права и возможности подготавливать предложения в отношении проекта документа;

[1] *См. ответы на вопросы 5.1.1.1–5.1.1.4.*
[2] *См. ответ на вопрос 5.1.3.*
[3] *См., например, ответы на вопросы 2.3.2, 1.2.4.*
[4] *Не требуется приводить каких-либо особых аргументов в пользу того, что процесс подготовки, утверждения и применения ДГП должен быть публичным, поскольку такие документы предопределяют права использования недвижимости и рациональная реализация таких прав не может быть обеспечена без участия их обладателей — правообладателей недвижимости. Более подробно об этом см.: Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. Азбука землепользования и застройки. М. : Институт экономики города, 2010.*

3) проведения публичных слушаний по обсуждению подготавливаемого проекта документа[1];

4) представления участникам публичных слушаний: а) информации о предмете, предметах утверждения документа; б) заключения уполномоченного органа, подтверждающего тот факт, что представляемый на обсуждение проект документа соответствует всем требованиям законодательства, включая процедурные и материальные нормы; в) информации о наличии положительных заключений (согласований) на проект документа, подготовленных иными органами публичной власти, — в соответствующих случаях;

5) размещения в открытом доступе утверждённого документа, решения о его утверждении, а также обоснований положений утверждённого документа.

Сопоставление максимизированной модели самопроверки с гипотетической возможностью введения дополнительной внешней проверки-экспертизы проектов ДГП

Такое сопоставление равнозначно выстраиванию аргументированного ответа на вопрос о целесообразности/нецелесообразности государственной экспертизы проектов ДГП. Мы не будем здесь повторять представленную в другом месте аргументацию, ограничимся лишь констатацией полученного ответа: в рамках максимальной модели невозможно и нецелесообразно в обязательном, законом легализованном порядке наряду с внутренней проверкой-самопроверкой проводить внешнюю проверку — дополнительную проверку-экспертизу проектов ДГП[2].

Формулирование принципов проверки ДГП

Принципы не придумываются — они являют себя, в том числе вне зависимости от тех или иных субъективных представлений заинтересованных субъектов. Так, нам уже были явлены для осмысления и дальнейшего обсуждения два принципа устройства системы проверки ДГП:

1) ***принцип максимизации действий*** вовлечённых в проектирование субъектов;

2) ***принцип согласования действий*** с не вовлечёнными в проектирование субъектами.

Выявление «абстрактных» принципов — это первый шаг на пути их дальнейшей детализации ради обращения в более конкретные положения и далее — в актуальные вопросы текущей практики. И в этом отношении не следует пренебрегать принципами, поскольку они богаче практики и предопределяют направления её развития — рациональные либо иные.

Детализация выявленных принципов до уровня частных положений и отдельных вопросов — формирование в табличном виде логико-правовой модели системы проверки ДГП

Детализация принципов — это самостоятельная аналитическая работа, результаты которой представлены в табл. 5П1, где отображена логико-правовая

[1] *См. ответ на вопрос 5.3.5.*
[2] *См. ответ на вопрос 5.1.2.*

модель системы проверки ДГП. Здесь следует остановиться, чтобы отметить некоторые наиболее важные положения.

1. Способом детализации принципов является выявление некоторых позиций и постановка для них вопросов с вариантами ответов «да/нет». Ответы на поставленные вопросы в совокупности обнаруживают существование альтернативных моделей устройства системы проверки документов градостроительного проектирования.

2. Принцип максимизации детализируется в следующих основных положениях:

- необходимость фиксации к некоторому предельному сроку окончательно оформленных в соответствии с законодательством юридически значимых фактов в виде различных границ — категорий земель, зон с особыми условиями использований территорий, границ земельных участков МКД в сложившейся застройке — требований, адресуемых соответствующим уполномоченным органам, а также органам региональной и муниципальной власти (см. строку 1.1 табл. 5П1);
- необходимость наличия единого свода правил градостроительного проектирования, применяемого для всех видов такого проектирования и для проверки его результатов, содержащего все без исключения требования технических регламентов безопасности, применяемых ко всем видам документов градостроительного проектирования (см. строку 1.2 табл. 5П1);
- недопущение дисбалансов между объёмами планируемой застройки и обеспечивающими эти объёмы инфраструктурными объектами (см. строку 1.3 табл. 5П1).

3. Принцип согласования детализируется в следующих основных положениях:

- необходимость наличия формализованных, чётко определённых предметов согласований проектов ДТП органами публичной власти соседних юрисдикций (см. строку 1.4 табл. 5П1);
- требование о публичном предъявлении официальных заключений уполномоченного органа в составе местной администрации, подтверждающих факты соответствия предъявленных на публичные слушания проектов документов всем процедурным и материальным нормам законодательства (см. строку 1.5 табл. 5П1);
- требование об определении строго формализованных предметов обсуждений на публичных слушаниях проектов ДГП, тождественных предметам официального утверждения таких документов (см. строку 1.5 табл. 5П1).

Конструирование содержательного определения системы проверки ДГП

Необходимость содержательного определения изучаемой системы диктуется целью обеспечить развитие и функционирование системы оптимальным образом. Поэтому такое определение выполняет функцию направляющего руководства.

Содержательное определение понятия «система проверки документов градостроительного проектирования» формулируется благодаря наличию некоторой суммы знаний, в том числе:

1) о принципах и том, как они развёртываются до второго и третьего уровней детализации — до руководящих положений и конкретных вопросов;

2) о логико-правовой модели построения системы проверки проектов документов — совокупной модели, содержащей сопоставление максимальной и немаксимальной моделей устройства изучаемой системы (см. табл. 5П1) и позволяющей осознанно выбрать одну из альтернативных систем;

3) об ответах на вопросы практики, увязанных с предшествующими компонентами сводного знания (с принципами и логико-правовой моделью построения системы), а также с совокупностью ответов на многие иные вопросы организации системы градорегулирования по её отдельным аспектам.

Опора на указанные знания и методологию их приобретения ради конструирования изучаемой системы позволила сформулировать содержательное определение понятия «система проверки документов проектирования», представленное далее в подразделе 5.1.3.

Выстраивание перечня вопросов для предъявления на них развёрнутых ответов

Логико-правовая модель (представленная в виде табл. 5П1) тематически охватывает всю совокупность потенциально возможных вопросов и вместе с определением изучаемой системы (см. подраздел 5.1.3) задаёт содержательные рамки для ответов на них. Перечень рассмотренных вопросов и ответы на них представлены в подразделе 5.2.

5.1.1.2. ПРОЕКТНАЯ ДОКУМЕНТАЦИЯ: ВСКРЫТИЕ ЛОГИКИ САМОПРОВЕРКИ И ВНЕШНЕЙ ПРОВЕРКИ

По отношению к ПД логика самопроверки и внешней проверки вскрывалась по той же методике, что и в отношении ДГП. Напомним последовательность этой аналитической работы:

1) в качестве исходной методической предпосылки для развёртывания логики проверки документов использовался принцип максимизации;

2) в соответствии с принципом максимизации моделировался процесс проектирования в аспекте самопроверки — максимизировался процесс самопроверки;

3) максимизированная самопроверка сопоставлялась с гипотетической возможностью введения дополнительной внешней проверки;

4) по итогам сопоставления формулировались принципы проверки ПД;

5) выявленные принципы детализировались до уровня руководящих положений и отдельных вопросов — формировалась в табличном виде логико-правовая модель системы проверки ПД;

6) конструировалось содержательное определение системы такой проверки;

7) выстраивался перечень вопросов для последующего предъявления на них развёрнутых ответов (см. подраздел 5.2).

Теперь о положениях, характеризующих специфику ситуации в отношении ПД.

Использование принципа максимизации в качестве исходной методической предпосылки для развёртывания логики самопроверки и внешней проверки ПД

Применительно к ПД принципом максимизации определяются следующие положения.

1. Проверка проектов документов и сами такие проекты не могут быть надёжными, если они не основаны на фундаменте юридических фактов. Проектная документация открывает путь к строительству, чтобы строить, надо иметь на это право, а такое право возникает как следствие наличия права на земельный участок. При отсутствии такого права не может возникнуть значимая в юридическом отношении ПД[1].

2. Самопроверка (как и внешняя проверка) проектной документации — это установление наличия/отсутствия фактов соответствия ПД требованиям технических регламентов безопасности.

3. Проверка — это вторичное действие, поэтому должна быть первоначально выстроена максимальная модель первичного действия подготовки ПД для «пристраивания» к этому действию сопутствующего, вторичного действия проверки-экспертизы ПД.

Моделирование в соответствии с принципом максимизации процесса проектирования в аспекте самопроверки — максимизация процесса самопроверки при подготовке ПД

Процесс такого моделирования — это постановка вопросов для осмысления ответов. Здесь мы только обозначим основные вопросы, чтобы затем развернуть их при выстраивании логико-правовой модели системы проверки результатов проектирования (см. табл. 5П1) и далее — при подробных аргументированных ответах в подразделе 5.2. Первая группа вопросов — вопросы, определяемые наличием/отсутствием права подготавливать юридически значимую ПД[2].

Вторая группа вопросов — о второй внешней проверке ПД в форме процедур предоставления разрешения на строительство, а именно о предметах проверки, предшествующей выдаче разрешений, и о вариантах сочетаний предметов проверки в разных случаях[3].

Третья группа вопросов — о связи ПД с объектами капитального строительства (ОКС), а именно:

1) об однозначном решении вопроса о разделении объектов, применительно к которым должна/не должна подготавливаться ПД;

2) о выборе способа решения первого вопроса — посредством формулировок закона, перечислений примеров в законодательстве о техническом регулировании, иным образом;

3) о том, должны или не должны подготавливаться документы применительно к объектам, не причисленным к ОКС, какими могут быть, должны быть такие документы;

[1] *Случается, что это простое и универсальное правило искажается, чем подрывается юридический фундамент для проектирования, создаются конфликты в практике. См. ответ на вопрос 5.2.1.1.*
[2] *См. строки 2.1, 2.7 в табл. 5П1, ответы на вопросы 5.2.1.1, 5.2.1.3.*
[3] *См. строки 2.2, 2.8 в табл. 5П1, ответы на вопросы групп 5.2.2 и 5.2.3.*

4) должен ли дифференцироваться состав ПД сообразно разным видам ОКС, если да, то насколько глубокой должна быть такая дифференциация[1].

Четвёртая группа вопросов — о правовой и содержательной стороне технологии проверки ПД на соответствие техническим регламентам безопасности, об альтернативных моделях такой технологии[2].

Сопоставление максимизированной модели самопроверки с гипотетической возможностью введения дополнительной внешней проверки-экспертизы ПД

Такое сопоставление равнозначно аргументированному ответу на вопрос о целесообразности/нецелесообразности обязательной государственной, негосударственной экспертизы ПД. Мы не будем здесь повторять представленную в другом месте аргументацию[3], ограничимся лишь констатацией полученного ответа:

1) нет необходимости в обязательной государственной экспертизе ПД применительно ко всем случаям, но применительно к отдельным случаям такая необходимость существует;

2) нет необходимости в обязательной негосударственной экспертизе ПД во всех случаях, упразднение обязательности такой экспертизы может быть оправдано только наличием усовершенствованного порядка проверки ПД перед выдачей разрешений на строительство в сочетании с усовершенствованным порядком самопроверки ПД лицами, ответственными за её подготовку.

Формулирование принципов проверки ПД

Нами обнаружены два принципа, регулирующих такую проверку:

1) ***принцип максимизации*** действий вовлечённых в проектирование субъектов;

2) ***принцип согласования*** действий с не вовлечёнными в проектирование субъектами — в случаях, когда возникает такая необходимость.

Относительно второго принципа требуется пояснение. Дело в том, что он отражает возможность исключений из общего правила. При реализации максимальной модели соотношения градостроительного и архитектурно-строительного проектирования первый вид проектирования создаёт всё необходимое и достаточное для второго вида проектирования — для подготовки ПД. То есть подготовка ПД уже не зависит от позиции правообладателей соседних ЗУ, поскольку их позиции уже были учтены на предшествующей стадии подготовки ДГП. Поэтому подготовка и проверка ПД основывается на использовании только принципа максимизации, не нуждаясь в иных принципах. Однако возможны исключения, обусловленные желанием перед началом подготовки ПД изменить правила игры — внести изменения в рамочные условия и параметры подготовки ПД, например в ПЗЗ, в том числе воспользоваться процедурами получения разрешения на отклонения от предельных параметров разрешённого строительства. В этом случае возникает необходимость провести проце-

[1] *См. строки 2.1, 2.3 в табл. 5П1, ответы на вопрос 5.2.1.3 и вопросы группы 5.2.3.*
[2] *См. строки 2.3, 2.4, 2.5, 2.6 в табл. 5П1, ответы на вопросы группы 5.2.3.*
[3] *См. ответы на вопросы 5.2.3.1 и 5.2.3.2.*

дуры, связанные с выявлением позиции соседей по поводу планируемых строительных намерений[1]. То есть возникает необходимость задействовать второй принцип — принцип согласования.

Детализация выявленных принципов до уровня частных положений и отдельных вопросов — формирование в табличном виде логико-правовой модели системы проверки ПД

Пример такой детализации представлен в табл. 5П1.

Конструирование содержательного определения системы проверки документов проектирования, включая ПД

Необходимость содержательного определения изучаемой системы диктуется целью обеспечить развитие и функционирование системы оптимальным образом. Поэтому такое определение выполняет функцию направляющего руководства. Опираясь на приобретённые в результате анализа знания, мы сформулировали определение понятия «система проверки документов проектирования», представленное далее в подразделе 5.1.3.

Выстраивание перечня вопросов для развёрнутых ответов на них

Логико-правовая модель (см. табл. 5П1) тематически охватывает всю совокупность потенциально возможных вопросов и вместе с определением изучаемой системы (см. подраздел 5.1.3) задаёт содержательные рамки для ответов на них. Перечень рассмотренных вопросов и ответов представлен в подразделе 5.2.

5.1.2. ТАБЛИЧНАЯ ФОРМА ОТОБРАЖЕНИЯ ЛОГИКО-ПРАВОВОЙ МОДЕЛИ СИСТЕМЫ ПРОВЕРКИ ДОКУМЕНТОВ ПРОЕКТИРОВАНИЯ

Наилучшей формой предъявления логико-правовой модели является таблица (в данном случае это табл. 5П1), которая как минимум позволяет:

1) чётко артикулировать соответствующие позиции;

2) зафиксировать различные подходы к решению одних и тех же вопросов — предъявить альтернативные модели организации системы проверки результатов проектирования;

3) предъявить комментарии, относящиеся к особенностям законодательного обеспечения той или иной альтернативной модели.

5.1.3. СОДЕРЖАТЕЛЬНОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПОНЯТИЯ «СИСТЕМА ПРОВЕРКИ ДОКУМЕНТОВ ПРОЕКТИРОВАНИЯ»

Опираясь на вышеизложенное, а также на то, что будет полностью раскрыто в книге далее, не претендуя на отточенность юридических формулировок, но имея в виду содержательное наполнение максимальной модели градорегулирования, пока не воплощённой в реальности, можно определить указанное понятие следующим образом[1].

Система проверки документов проектирования (градостроительного и архитектурно-строительного) — это в целостном виде пока ещё не зафиксированная формальными нормами законодательства, но реально существующая система, следующим образом характеризуемая наличием трёх подсистем, особенностями их устройства и взаимосвязями.

1. Подсистема проверки документов градостроительного проектирования (документов территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории) основывается на:

1) зафиксированных в соответствии с требованиями законодательства юридически значимых фактах в виде различных границ (категорий земель, зон с особыми условиями использований территорий[2], границ ЗПРО[3], границ земельных участков существующих МКД[4], границ озеленённых территорий общего пользования[5]), а также на требованиях законодательства, адресуемых уполномоченным органам, завершить к предельному сроку оформление соответствующих границ, и на санкциях для таких органов в случаях неисполнения требований законодательства в пределах установленных сроков;

2) выявлении фактов соответствия/несоответствия проектов ДГП требованиям технических регламентов безопасности — всем без исключения таким требованиям, собранным в едином своде правил градостроительного проектирования, применяемом для всех видов такого проектирования и для проверки его результатов[6];

3) выявлении фактов соответствия/несоответствия проектов ДГП нормативным правовым актам регионального и муниципального уровней, устанавливающим запрет на утверждение решений в составе ДГП — тех решений, реализация которых создаст неприемлемую степень дисбаланса в соотношении объёмов застройки и призванной её обслуживать инфраструктуры[7];

4) согласовании проектов ДТП органами публичной власти соседних юрисдикций — согласовании в части формализованных, чётко определённых предметов согласований[8];

5) публичном предъявлении официальных заключений уполномоченного органа в составе местной администрации, подтвержда-

[1] *См. ответ на вопрос 5.1.5.*

[1] *Следует подчеркнуть, что если бы определение понятия «система проверки документов проектирования» мы давали, основываясь на сложившейся ситуации, то такое определение во многих отношениях было бы диаметрально противоположно тому, что приводится ниже. Этот факт зафиксирован в табл. 5П1 как наличие двух альтернативных моделей организации изучаемой системы — максимальной и немаксимальной.*

[2] *См. ответы на вопросы 2.1.3.2, 2.1.3.3.*

[3] *См. ответ на вопрос 2.1.1.2.*

[4] *См. ответ на вопрос 5.1.1.2.*

[5] *См. ответ на вопрос 5.1.1.4.*

[6] *См. ответ на вопрос 5.1.3.*

[7] *См. ответы на вопросы 2.3.2–2.3.4 и 1.2.4.*

[8] *См. ответы на вопросы 5.1.1, 5.1.3.*

ющих факты соответствия предъявленных на публичные слушания проектов документов всем процедурным и материальным нормам законодательства[1];

6) определении строго формализованных предметов обсуждений на публичных слушаниях проектов ДГП — тождественных предметам официального утверждения ДГП[2];

7) нейтрализации посредством соответствующих норм в муниципальных нормативных правовых актах деструктивного действия части 14 статьи 31 ГрК РФ, позволяющей практически бесконтрольно изменять ПЗЗ по произвольному желанию застройщиков[3];

8) иных положениях, определённых законодательством, а также муниципальными нормативными правовыми актами.

2. Подсистема проверки ПД основывается на:

1) чётком, не допускающем неоднозначных толкований определении того, что такое «объекты капитального строительства», — определении тех объектов, применительно к которым подготавливается ПД; определении того, какие документы должны, не должны подготавливаться применительно к объектам, которые не являются ОКС[4];

2) положении о том, что в градостроительном плане земельного участка должны содержаться все необходимые и достаточные требования о соблюдении правового режима использования ЗУ — режима в виде градостроительного регламента, определяющего также и предельные параметры строительства, режима, содержащегося в ПЗЗ, — все требования (помимо требований технических регламентов безопасности и требований относительно технических условий) для подготовки ПД, включая содержащиеся в градостроительном регламенте предельные параметры в отношении внешнего вида фасадов, особенностей благоустройства ЗУ — при необходимости[5];

3) дифференциации ОКС и увязанных с её положениями особенностями состава ПД применительно к разным видам ОКС;

4) требовании, согласно которому при проведении экспертизы ПД применительно к её отдельным разделам, подразделам и положениям в обязательном порядке должны указываться факты соответствия/несоответствия конкретным пунктам конкретных сводов правил;

5) непротиворечивости положений в различных сводах правил, требовании о том, что в СП должны указываться документы — первоисточники соответствующих норм безопасности, а также о том, что утверждение новых СП и изменений в существующих СП может состояться только после проверки всех без исключения СП на предмет устранения противоречий между новым СП, изменённым СП и всеми иными СП[1];

6) положении о переформатировании СП — положении, согласно которому приоритет должен отдаваться не закреплению жёстким нормированием типов зданий, сооружений, но конструктивным элементам применительно ко всем таким типам — как ныне создаваемым, так и иным, в том числе и к тем, которые могут создаваться на основе комбинирования элементов без их жёсткой привязки к неким известным из прежней практики типам зданий, сооружений[2];

7) запрете действий по официальной подготовке и утверждению ПД в случаях отсутствия сформированных ЗУ и отсутствия прав на сформированные ЗУ[3];

8) определении дифференцированных (применительно к различным видам объектов и случаям) предметов проверки документов перед выдачей разрешений на строительство.

3. Подсистема проверки утверждённых документов проектирования, в том числе представленная действиями уполномоченного федерального органа исполнительной власти по контролю за соблюдением субъектами РФ, органами местного самоуправления законодательства о градостроительной деятельности, нуждается в дополнении в части установления ответственности за неисполнение предоставленных полномочий[4].

[1] *См. ответ на вопрос 5.1.5.*
[2] *См. ответ на вопрос 5.1.5.*
[3] *См. ответы на вопросы 5.1.4 и 1.2.2.*
[4] *См. ответ на вопрос 5.2.1.3.*
[5] *См. ответ на вопрос 3.3.3.*

5.2. Ответы на особо значимые вопросы законодательного обеспечения проверки документов проектирования

5.2.1. ПЕРЕЧЕНЬ ВОПРОСОВ

Рассмотрены три группы вопросов:

- вопросы (5.1), относящиеся к проверке проектов документов градостроительного проектирования;
- вопросы (5.2), относящиеся к проверке проектной документации;
- вопрос (5.3), относящийся к проверке утверждённых документов градостроительного проектирования уполномоченным на то федеральным органом исполнительной власти.

Перечень вопросов представлен в табл. 5П2.

[1] *См. ответы на вопросы группы 5.2.3.*
[2] *См. ответ на вопрос 5.2.3.2.*
[3] *См. ответ на вопрос 5.2.1.1.*
[4] *См. ответ на вопрос 5.3.*

5.2.2. ОБСУЖДЕНИЕ ВОПРОСОВ

ВОПРОСЫ (5.1), ОТНОСЯЩИЕСЯ К ПРОВЕРКЕ ДОКУМЕНТОВ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ПРОЕКТИРОВАНИЯ

В данной группе рассмотрены следующие вопросы[1]:

- вопросы (5.1.1) об отсутствии возможности проводить подлинную проверку документов градостроительного проектирования при отсутствии зафиксированных юридических фактов в виде границ — существующих и создаваемых:

- вопрос (5.1.1.1), ранее рассмотренный, об установлении границ категорий земель, границ зон с особыми условиями использования территорий;

- вопрос (5.1.1.2), ранее рассмотренный, об установлении границ земельных участков многоквартирных домов;

- вопрос (5.1.1.3,) ранее рассмотренный, об упразднении оснований для подлинного согласования документов территориального планирования по причине упразднения из таких документов границ зон планируемого размещения объектов;

- вопрос (5.1.1.4) о псевдоправовой технологии, обеспечивающей отказ от установления границ фактически существующих парков для непрепятствования их застройке;

- вопрос (5.1.2) о том, должна ли существовать государственная экспертиза проектов документов градостроительного проектирования;
- ***вопрос (5.1.3), ранее рассмотренный, о создании единого свода правил градостроительного проектирования, применяемого для всех видов такого проектирования и для проверки его результатов;***
- ***вопрос (5.1.4), ранее рассмотренный, об установлении запретов на утверждение таких решений, реализация которых создаст неприемлемую степень дисбаланса в соотношении объёмов застройки и призванной её обслуживать инфраструктуры***
- вопросы (5.1.5) о проверке проектов документов градостроительного проектирования посредством проведения публичных слушаний:

- вопрос (5.1.5.1) о публичных слушаниях как необходимом институте и его исходных положениях — о табличной форме логико-правовой модели публичных слушаний;

- вопрос (5.1.5.2) о содержании основных положений регламентирования публичных слушаний.

ВОПРОСЫ (5.1.1) ОБ ОТСУТСТВИИ ВОЗМОЖНОСТИ ПРОВОДИТЬ ПОДЛИННУЮ ПРОВЕРКУ ДОКУМЕНТОВ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ПРОЕКТИРОВАНИЯ ПРИ ОТСУТСТВИИ ЗАФИКСИРОВАННЫХ ЮРИДИЧЕСКИХ ФАКТОВ В ВИДЕ ГРАНИЦ — СУЩЕСТВУЮЩИХ И СОЗДАВАЕМЫХ

Документы градостроительного проектирования не могут быть качественными, если они не опираются на юридические факты в виде существующих границ. Отсутствие оформленных в соответствии с законодательством существующих границ превращает ДГП в источник неопределённостей и конфликтов. Следует различать фиксацию существующих границ и образование новых, изменение прежних границ посредством ДГП. Если первое действие (фиксация) не совершается, то вирус неопределённости и деструкции проникает в ДГП даже тогда, когда такие документы были подвергнуты формальной проверке, согласованию. Несколько примеров несовершения указанных действий представлено в рамках рассмотрения данного вопроса.

[1] *Выделены те вопросы, которые имеют прямое отношение к изучаемой теме, но ранее уже были рассмотрены в другом тематическом контексте.*

ВОПРОС (5.1.1.1), РАНЕЕ РАССМОТРЕННЫЙ, ОБ УСТАНОВЛЕНИИ ГРАНИЦ КАТЕГОРИЙ ЗЕМЕЛЬ, ГРАНИЦ ЗОН С ОСОБЫМИ УСЛОВИЯМИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ТЕРРИТОРИЙ

См. ответы на вопросы 2.1.3.1–2.1.3.4, 1.5.1.2.

ВОПРОС (5.1.1.2), РАНЕЕ РАССМОТРЕННЫЙ, ОБ УСТАНОВЛЕНИИ ГРАНИЦ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ МНОГОКВАРТИРНЫХ ДОМОВ

См. ответы на вопросы 1.3.4, 2.2.2, а также 5.1.1.4.

ВОПРОС (5.1.1.3) РАНЕЕ РАССМОТРЕННЫЙ ОБ УПРАЗДНЕНИЯ ИЗ ДОКУМЕНТОВ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ ГРАНИЦ ЗОН ПЛАНИРУЕМОГО РАЗМЕЩЕНИЯ ОБЪЕКТОВ

См. ответ на вопрос 2.1.1.2.

ВОПРОС (5.1.1.4) О ПСЕВДОПРАВОВОЙ ТЕХНОЛОГИИ, ОБЕСПЕЧИВАЮЩЕЙ ОТКАЗ ОТ УСТАНОВЛЕНИЯ ГРАНИЦ ФАКТИЧЕСКИ СУЩЕСТВУЮЩИХ ПАРКОВ ДЛЯ НЕПРЕПЯТСТВОВАНИЯ ИХ ЗАСТРОЙКЕ

В силу специфики ныне действующего законодательства решение вопроса об установлении юридически значимых границ фактически существующих парков, как и многие иные вопросы в сфере градорегулирования, может опираться на прямо противоположные модели — максимальную либо немаксимальную. Лучшим способом разобраться в кардинальных различиях этих моделей является изучение аналитических материалов в виде табл. 5П3.

Опираясь на факты, изложенные в таблице, можно сформулировать главные выводы по вопросу установления, неустановления границ фактически существующих озеленённых территорий в виде парков.

1. Федеральные законы не завершают логику регулирования, лишь частично в них заявленную. Так, не находит логического завершения заявленная связь положения о том, что ЗУ общего пользования не подлежат приватизации (не подлежат предоставлению частным лицам для строительства ОКС), с положениями о том, что:

- такие ЗУ входят в состав ТОП, в том числе озеленённых, а границы ТОП определяются красными линиями в составе проектов ПТ, подлежащих рассмотрению на публичных слушаниях;
- к озеленённым ТОП в границах населённых пунктов должны (в силу логики)

причисляться, помимо парков, набережных, скверов, также лесопарки, городские леса, особо охраняемые природные территории — причисляться в отношении универсальных процедур фиксации и изменения их границ;
- в пределах населённых пунктов должно быть завершено к некоторой дате оформление границ озеленённых ТОП внесением таких границ в ЕГРН.

2. Незавершённость федеральных законов в указанном отношении является причиной неупорядоченности регионального законодательства и муниципальной нормативной правовой базы, что проявляется:
- в утверждении неоправданной возможности для администраций выбора между системными и несистемными действиями без блокирования применения последних;
- возможности подготовки таких проектов ПТ, в которых не фиксируются исходные факты в части наличия первоначальных границ озеленённых ТОП (парков), но фиксируются границы ТОП с уменьшенной площадью — уменьшенной ради создания новых ЗУ для нового строительства на месте фактически существующих парков.

3. В предопределённых условиях проверка указанных проектов ПТ становится фиктивной поскольку:
- исходные юридические факты отсутствуют в части обязательного закрепления прежних фактически «всегда» существовавших ранее границ парков, не превращённых в юридически значимые границы;
- иные исходные юридические факты «создаются заново»;
- «созданные заново» юридические факты (в виде уменьшенных площадей парков) не могут быть оспорены по формальным основаниям.

Таким образом, деструкция приобретает законодательное оправдание, ей открывается дорога для дальнейшего распространения в виде всё новых и новых прецедентов застройки парков в городах.

ВОПРОС (5.1.2) О ТОМ, ДОЛЖНА ЛИ СУЩЕСТВОВАТЬ ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЭКСПЕРТИЗА ПРОЕКТОВ ДОКУМЕНТОВ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ПРОЕКТИРОВАНИЯ

Выше уже шла речь о том, что внешняя проверка в силу её вторичности (и, соответственно, дополнительности, дублирующих функций) не оправдывает себя и должна быть упразднена. Рассуждали мы (гипотетически) и о допустимости внешней проверки в порядке страховки первой проверки — самопроверки. Пришло время более детально разобраться с этим вопросом применительно к системе градостроительного проектирования.

Должны быть приняты во внимание следующие положения[1].

1. Из того, что подлежит внешней проверке (соблюдение требований технических регламентов безопасности), нет ничего, что было бы неизвестно проверяемому субъекту, поскольку существует (должен существовать) сводный публичный документ, содержащий все без исключения требования, которые надлежит соблюдать при подготовке всех видов ДГП[2].

[1] *Далее был использован ответ на вопрос 13 в кн.: Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. Комментарий...*
[2] *См. ответ на вопрос 3.2.4.*

2. Утверждает документ градостроительного проектирования соответствующий орган публичной власти, который несёт за него ответственность, в том числе обязан возместить вред, нанесённый третьим лицам, если таковой возникнет по причине нарушения в утверждённом документе требований технических регламентов безопасности[1]. То есть публичная власть, по логике, должна быть заинтересована в том, чтобы утверждаемые ею документы соответствовали требованиям законодательства.

3. Если предположить, что, помимо самопроверки, проводится внешняя проверка проекта документа градостроительного проектирования («государственная экспертиза проектов документов градостроительного проектирования»), то это предположение нуждается в исчерпывающем логическом осмыслении. Итак, предположим, что внешняя проверка официально, в обязательном порядке осуществляется вышестоящим органом публичной власти, точнее подведомственным этому органу учреждением. Это будет означать, что:
- субъект, участвующий во внешней проверке, как и субъект, утвердивший документ, должен нести ответственность, обеспеченную бюджетом, в случае причинения вреда третьим лицам по причине несоответствия утверждённого документа установленным требованиям;
- ответственность за качество одного и того же документа будет обеспечиваться двумя разными бюджетами двух органов публичной власти;
- такая ситуация нерациональна, то есть высказанное предположение должно быть отвергнуто.

Официально, в обязательном порядке проводить внешнюю проверку проектов ДГП, вменив её в обязанность частным субъектам, невозможно, поскольку уже сам по себе факт установления такой обязанности превращал бы частных субъектов в представителей публичной власти — вариант, который только что был отвергнут.

Остаются следующие возможности:
- необязательная внешняя проверка, проводимая частным субъектом по договору с органом публичной власти. По закону частный субъект не обязан возмещать вред третьим лицам в случае его возникновения. Гипотетически такая обязанность может быть установлена договором, но вероятность подписания частным субъектом подобного договора близка к нулю;
- обязательная внутренняя проверка проекта документа уполномоченным органом;
- сочетание необязательной внешней проверки частным лицом по договору и внутренней проверки уполномоченным органом в составе администрации.

Таким образом, в рамках максимальной (разумной) модели невозможно и нецелесообразно наряду с внутренней проверкой — самопроверкой ДГП проводить в обязательном, официальном порядке их внешнюю проверку.

Следует отметить, что эти логические выкладки были подтверждены практикой. Был период, когда в России существовала обязательная государственная экспертиза проектов ДГП, потом она была превращена в необязательную государственную экспертизу[2]. Ныне такая экспертиза упразднена.

[1] *См. статью 59 ГрК РФ.*
[2] *См. ответ на вопрос 13 в кн.: Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. Комментарий...*

ВОПРОС (5.1.3), РАНЕЕ РАССМОТРЕННЫЙ, О СОЗДАНИИ ЕДИНОГО СВОДА ПРАВИЛ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ПРОЕКТИРОВАНИЯ, ПРИМЕНЯЕМОГО ДЛЯ ВСЕХ ВИДОВ ТАКОГО ПРОЕКТИРОВАНИЯ И ДЛЯ ПРОВЕРКИ ЕГО РЕЗУЛЬТАТОВ

См. ответ на вопрос 3.2.4.

ВОПРОС (5.1.4), РАНЕЕ РАССМОТРЕННЫЙ, ОБ УСТАНОВЛЕНИИ ЗАПРЕТОВ НА УТВЕРЖДЕНИЕ ТАКИХ РЕШЕНИЙ, РЕАЛИЗАЦИЯ КОТОРЫХ СОЗДАСТ НЕПРИЕМЛЕМУЮ СТЕПЕНЬ ДИСБАЛАНСА В СООТНОШЕНИИ ОБЪЁМОВ ЗАСТРОЙКИ И ПРИЗВАННОЙ ЕЁ ОБСЛУЖИВАТЬ ИНФРАСТРУКТУРЫ

См. ответ на вопрос 1.2.4.

ВОПРОСЫ (5.1.5) О ПРОВЕРКЕ ПРОЕКТОВ ДОКУМЕНТОВ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ПРОЕКТИРОВАНИЯ ПОСРЕДСТВОМ ПРОВЕДЕНИЯ ПУБЛИЧНЫХ СЛУШАНИЙ[1]

ВОПРОС (5.1.5.1) О ПУБЛИЧНЫХ СЛУШАНИЯХ КАК НЕОБХОДИМОМ ИНСТИТУТЕ И ЕГО ИСХОДНЫХ ПОЛОЖЕНИЯХ — О ТАБЛИЧНОЙ ФОРМЕ ЛОГИКО-ПРАВОВОЙ МОДЕЛИ ПУБЛИЧНЫХ СЛУШАНИЙ

В формализованном виде закона может существовать, как правило, только то, что необходимо, без чего нельзя обойтись. Публичные слушания определены законом. Почему же без них нельзя обойтись?

Подсказкой является тот факт, что ПС проводятся в отношении проектов ДГП. Почему? Потому что ДГП прямо определяют либо могут определять правовой режим, могут воздействовать на определение правового режима использования земельных участков и иных объектов недвижимости. Нелогично было бы предполагать, что правовой режим использования недвижимости определяется сугубо административным образом, без участия субъектов, которые этим правовым режимом будут пользоваться, — без правообладателей недвижимости. Такое участие необходимо. А раз необходимо, то должен возникнуть соответствующий процедурный институт, и он возник в виде института публичных слушаний[2]. Вполне логично и отсутствие института ПС в ситуации отсутствия правообладателей недвижимости в лице собственников и арендаторов недвижимости, как это было в России с 1918 года вплоть до начала 1990-х годов.

Почему публичные слушания не проводятся для обсуждения проектной документации? Потому что ПС — это институт, призванный положительно влиять на процесс определения правового режима использования недвижимости, а к моменту начала подготовки ПД этот режим в виде градостроительного регламента должен быть определён. Поскольку то, для чего предназначены ПС, уже определено, обсуждать в строго юридическом смысле нечего. То есть ПС выполнили свою задачу и на этапе подготовки ПД перестали быть необходимыми[1].

Разобраться в содержании и особенностях проведения ПС помогает логико-правовая модель, представленная в табл. 5П4.

ВОПРОС (5.1.5.2) О СОДЕРЖАНИИ ОСНОВНЫХ ПОЛОЖЕНИЙ РЕГЛАМЕНТИРОВАНИЯ ПУБЛИЧНЫХ СЛУШАНИЙ[2]

Представленные в табл. 5П4 результаты сопоставления альтернативных моделей дают возможность следующим образом изложить основные положения, регламентирующие публичные слушания с позиции максимальной модели.

1. Оправдан подход, зафиксированный в ГрК РФ, согласно которому ПС применительно к определённым видам проектов документов должны проводиться в обязательном порядке. Данный подход должен применяться при одновременном наличии у местной власти права по своей инициативе и/или в ответ на инициативу граждан проводить ПС и в тех случаях, когда это не является обязательным. Учёт мнений участников ПС обязателен. Эта обязательность, однако, не может быть абсолютной. Обязательность учёта мнений не должна рассматриваться как понуждение власти к принятию таких решений, которые были бы определены исключительно результатами голосования участников ПС. Это означает, что нельзя путать ПС с референдумом и нельзя численным превосходством голосов заменять аргументы необходимости, целесообразности, разумности и справедливости при принятии решений в сфере градорегулирования.

2. Участникам ПС должны предъявляться формализованные, юридически значимые предметы обсуждения применительно к разным случаям. Такие предметы обсуждения должны быть тождественны предметам утверждения обсуждённых на ПС документов. При невыполнении этого положения создаётся ситуация, когда внимание участников ПС не сосредоточено на сути проводимого обсуждения — существо вопроса подменяется разговорами на темы, не относящиеся к предмету ПС.

3. Участникам ПС должны предъявляться официальные заключения уполномоченного органа, свидетельствующие о том, что представляемый на обсуждение проект документа соответствует требованиям законодательства[3]. В противном случае ПС вообще не должны проводиться до тех пор, пока такие требования не будут соблюдены в представляемых на обсуждение проектах документов. Исключением из этого правила могут быть рассмотрения на ПС «промежуточных документов» в виде концепций, эскизных предложений и проч.

4. При обсуждении на ПС вопросов о выдаче разрешений на условно разрешённые виды использования недвижимости должны рассматриваться и

[1] При ответах на вопросы данной группы были использованы ответ на вопрос 1.3.6, а также тексты из следующих публикаций: Трутнев Э.К. Публичные слушания...; Сафарова М.Д. Публичные слушания по вопросам градорегулирования. М. : Институт экономики города, 2014.

[2] Впервые этот институт был введён в российскую практику ГрК РФ в 2004 году.

[1] Публичная власть, заказывая подготовку ПД для строительства, реконструкции объектов, возводимых за счёт средств бюджета, может объявлять проведение публичных слушаний, которые в юридическом смысле необязательны, но являются способом выявить мнения граждан по поводу строительных планов власти.

[2] См. также вопрос (1.3.6) о необходимости, правовой логике и критериях рациональности и справедливости организации публичных слушаний в сфере градорегулирования.

[3] В частности, в соответствующих случаях речь должна идти об удостоверении того, что, например, минимальные размеры земельных участков для существующих МКД соблюдены — соответствуют требованиям законодательства. См. ответ на вопрос 1.3.4.

определяться именно условия, при наличии которых либо при условии создания которых такие разрешения могут быть выданы. Например, такие условия могут возникать не ранее появления юридически значимых гарантий того, что планируемые объёмы жилой застройки будут обеспечены соответствующими этим объёмам объектами инфраструктуры различных видов[1].

5. На местном уровне общие положения ГрК РФ должны быть более детально развёрнуты в части определения оснований и процедур проведения ПС в случаях выдачи разрешений на отклонения от предельных параметров разрешённого строительства, реконструкции. Смысл такого определения в обеспечении справедливости путём предоставления компенсации — права на порцию дополнительного объёма строительства, покрывающего возникшую «недостачу» объёма строительства в случаях земельных участков неправильной непрямоугольной формы[2].

6. Должна быть преодолена ситуация (путём упразднения соответствующих положений в ГрК РФ либо их нивелирования на местном уровне), связанная с дискредитацией и института ПС, и института градостроительного зонирования, когда при обсуждении изменений ПЗЗ в части градостроительных регламентов территориальной зоны: 1) официальными участниками ПС были бы только правообладатели недвижимости, расположенной в пределах такой территориальной зоны, но не правообладатели недвижимости, расположенной в соседних территориальных зонах; 2) продолжительность ПС составляла бы не более одного месяца (минимальный срок)[3].

7. Посредством муниципальных нормативных правовых актов должны быть закреплены требования, согласно которым запрещалось бы:

- проводить ПС в рабочее время в будние дни;
- включать в состав членов комиссии, уполномоченной на проведение ПС, исключительно работников администрации;
- утверждать ранее обсуждённые на ПС проекты документов, направленные на доработку для внесения изменений, без обсуждения на ПС произведённых изменений в таких первоначально не утверждённых проектах документов.

Перечисленные положения следует воспринимать как критерии для оценки соответствующих процедур, например процедур, предложенных Федеральным законом от 29 декабря 2017 г. № 455-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», посредством которого, помимо публичных слушаний, были введены также и общественные слушания. Использование таких положений-критериев обнаруживает следующие недостатки указанного закона:

- дополнительно вводя общественные обсуждения (ОО), законодатель, судя по всему, намеревался упростить для власти соответствующие процедуры, поскольку при таких обсуждениях, в отличие от ПС, не требуется проводить собрания граждан. При этом выбор между ОО и ПС остаётся за властью — является произвольным, поскольку № 455-ФЗ не установил критериев, которые регламентировали бы такой выбор. Произвольный выбор между ОО и ПС — это свидетельство неправильного подхода, превращённого в универсальный, во всех случаях применяемый подход. Его ошибочность становится понятной, например, в случае обсуждения проекта межевания территории расположения МКД, когда такой проект содержит решения, напрямую относящиеся к имущественным правам граждан — собственников квартир в МКД, правам, которые невозможно обсуждать адекватно и справедливо, не присутствуя непосредственно на соответствующих собраниях. То есть суть вопроса требует проведения именно ПС, а не ОО;
- № 455-ФЗ не вводит требования о формализованном установлении предметов обсуждения для различных случаев (см. выше положение-критерий 2);
- № 455-ФЗ не вводит требования об обязательности подготовки уполномоченным органом официального заключения о соответствии представленного проекта требованиям законодательства, включая, например, требование о соблюдении минимальных размеров земельных участков МКД (см. выше положение-критерий 3);
- № 455-ФЗ не исправляет ошибку законодательной новеллы, согласно которой ПС могут проводиться только в пределах территории, для которой предлагаются изменения в ПЗЗ, и в недопустимо сжатые сроки (см. выше положение-критерий 6).

ВОПРОСЫ (5.2), ОТНОСЯЩИЕСЯ К ПРОВЕРКЕ ПРОЕКТНОЙ ДОКУМЕНТАЦИИ

В данную группу включены:

- вопросы (5.2.1) о создания условий для подготовки и проверки проектной документации путём фиксации соответствующих границ:

- вопрос (5.2.1.1), ранее рассмотренный, о том, могут ли существовать основания для подготовки проектной документации при отсутствии сформированного земельного участка и отсутствии прав на него;

- вопрос (5.2.1.2) о том, могут ли существовать основания для отказа в выдаче градостроительного плана земельного участка по причине несоответствия его размера минимальным или максимальным размерам согласно правилам землепользования и застройки;

- вопрос (5.2.1.3) об определении понятия «объекты капитального строительства»;

- вопрос (5.2.1.4) о дополнительных аспектах ранее рассмотренного вопроса об определении понятия «линейные объекты»;

- вопросы (5.2.2) о создании для подготовки и проверки проектной документации условий в виде градостроительного плана земельного участка:

- вопрос (5.2.2.1) об отображении в ГПЗУ фактов несоответствия земельных участков, иных объектов недвижимости градостроительным регламентам (помимо несоответствия размеров земельных участков установленным требованиям);

- вопрос (5.2.2.2), ранее рассмотренный, о неопределённости части 1.1 статьи 38 ГрК РФ, создающей «соблазны» для противоправного

[1] *См. ответ на вопрос 1.2.4.*
[2] *См. ответ на вопрос 1.2.5.*
[3] *См. ответ на вопрос 1.2.2 (относительно содержания и последствий применения части 14 статьи 31 ГрК РФ).*

вывода избранных территорий из-под действия института градостроительного зонирования;

- вопрос (5.2.2.3) о способах умаления правовой значимости градостроительного регламента и создания его замещений индивидуальными неформализованными требованиями в документах, подготавливаемых для архитектурно-строительного проектирования и строительства;

- вопрос (5.2.2.4) об упразднении ГПЗУ как правовой гарантии для подготовки проектной документации — об особенностях проверок в связи с установлением приаэродромных территорий;

- вопрос (5.2.2.5), ранее рассмотренный, об ошибке внедрения в ГПЗУ расчётных показателей обеспеченности инфраструктурой, которые не являются дополнительным элементом градостроительного регламента;

- вопросы (5.2.3) о процедурах проверки проектной документации посредством экспертизы, проверки перед выдачей разрешения на строительство:

- вопрос (5.2.3.1) о логико-правовой модели организации экспертизы проектной документации;

- вопрос (5.2.3.2) об особенностях существующего законодательного обеспечения экспертизы проектной документации, а также о требованиях и возможностях его совершенствования, явленных со стороны максимальной модели;

- вопрос (5.2.3.3) об иных аспектах, имеющих отношение к подготовке проектной документации и действующему порядку проведения её экспертизы.

ВОПРОСЫ (5.2.1) О СОЗДАНИИ УСЛОВИЙ ДЛЯ ПОДГОТОВКИ И ПРОВЕРКИ ПРОЕКТНОЙ ДОКУМЕНТАЦИИ ПУТЁМ ФИКСАЦИИ СООТВЕТСТВУЮЩИХ ГРАНИЦ

ВОПРОС (5.2.1.1), РАНЕЕ РАССМОТРЕННЫЙ, О ТОМ, МОГУТ ЛИ СУЩЕСТВОВАТЬ ОСНОВАНИЯ ДЛЯ ПОДГОТОВКИ ПРОЕКТНОЙ ДОКУМЕНТАЦИИ ПРИ ОТСУТСТВИИ СФОРМИРОВАННОГО ЗЕМЕЛЬНОГО УЧАСТКА И ОТСУТСТВИИ ПРАВ НА НЕГО[1]

Напомним суть этого вопроса, которая определяется двумя противоположными положениями.

Положение первое (универсальное): юридически значимый документ, называемый «проектная документация» (для строительства, реконструкции ОКС), не может подготавливаться в отношении несформированного земельного участка (сведения о котором не внесены в ЕГРН) при отсутствии прав на него. Это, в частности, следует из пункта 16 статьи 1 ГрК РФ.

Положение второе (эксклюзивное — исключительное) применительно к соответствующим случаям отрицает первое — отрицает посредством определённых норм специального федерального закона, согласно которым допускается не завершать образование и формирование ЗУ, не приобретать права на несформированные ЗУ, но можно подготавливать для них ПД, получать разрешения на строительство, выполнять строительство и получать разрешения на ввод построенных объектов в эксплуатацию[1]. Очевидно, что данная новелла эксклюзивного законодательства не может не воздействовать деструктивно как на устройство законодательства, так и на практику его применения[2].

ВОПРОС (5.2.1.2) О ТОМ, МОГУТ ЛИ СУЩЕСТВОВАТЬ ОСНОВАНИЯ ДЛЯ ОТКАЗА В ВЫДАЧЕ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ПЛАНА ЗЕМЕЛЬНОГО УЧАСТКА ПО ПРИЧИНЕ НЕСООТВЕТСТВИЯ ЕГО РАЗМЕРА МИНИМАЛЬНЫМ ИЛИ МАКСИМАЛЬНЫМ РАЗМЕРАМ СОГЛАСНО ПРАВИЛАМ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ЗАСТРОЙКИ

Без градостроительного плана земельного участка невозможно подготавливать юридически значимую проектную документацию[3]. ГПЗУ подготавливаются по заявлениям правообладателей земельных участков в течение 20 рабочих дней без взимания платы[4]. Это означает, что информацию, подлежащую включению в ГПЗУ, нет необходимости специально подготавливать, поскольку она уже имеется, её только нужно собрать в один документ. В отношении документов, выдаваемых публичной властью, существует правило указывать основания для отказа в их выдаче. В отношении ГПЗУ такое правило не соблюдено — такие основания не установлены. Почему?

Потому что законодатель ошибочно не усмотрел возможности существования таких оснований. На самом деле они есть и определяются логикой функционирования института градостроительного зонирования, которая заключается, в частности, в том, чтобы с помощью этого института упорядочить процессы землепользования и застройки, направить их в рациональное русло. Такое упорядочение происходит, должно происходить и в отношении размеров ЗУ в пределах территориальных зон (кварталов, их совокупностей), когда устанавливаются минимальные и/или максимальные значения этого показателя в составе градостроительных регламентов. Это значит, что:

- ЗУ, размеры которых меньше либо больше установленных градостроительным регламентом, не соответствуют ПЗЗ[5];
- до того как возникнет право начинать строительство, реконструкцию объектов на таких несоответствующих ЗУ, они в части их размеров должны быть приведены в соответствие с ПЗЗ: превышающие предельные размеры ЗУ должны быть разделены (посредством ДПТ) с образованием новых ЗУ меньшего размера, а ЗУ с размерами меньше установленных могут быть увеличены путём приобретения соседних ЗУ.

[1] *См. ответы на вопросы 4.1.1, 4.1.4, 4.1.5.*

[1] *Статья 7.2 № 141-ФЗ.*

[2] *См. ответ на вопрос 4.1.4.*

[3] *Часть 1 статьи 57.3 ГрК РФ: «Градостроительный план земельного участка выдается в целях обеспечения субъектов градостроительной деятельности информацией, необходимой для архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции объектов капитального строительства в границах земельного участка».*

[4] *Часть 6 статьи 57.3 ГрК РФ: «Орган местного самоуправления в течение двадцати рабочих дней после получения заявления… осуществляет подготовку, регистрацию градостроительного плана земельного участка и выдает его заявителю. Градостроительный план земельного участка выдается заявителю без взимания платы».*

[5] *Часть 8 статьи 36: «Земельные участки или объекты капитального строительства, виды разрешенного использования, **предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры** и предельные параметры которых не соответствуют градостроительному регламенту, могут использоваться без установления срока приведения их в соответствие с градостроительным регламентом, за исключением случаев, если использование таких земельных участков и объектов капитального строительства опасно для жизни или здоровья человека, для окружающей среды, объектов культурного наследия».*

То есть право на строительство, реконструкцию объектов на таких несоответствующих ЗУ[1] отсутствует и может возникнуть только после того, как их размеры будут приведены в соответствие с ПЗЗ. Если же такое соответствие не обеспечено, то и такое право не возникает, а раз нет права на строительство, реконструкцию, значит и не должны выдаваться ГПЗУ как основания для подготовки проектной документации.

В этом состоит ошибка ГрК РФ, которая должна быть исправлена[2].

ВОПРОС (5.2.1.3) ОБ ОПРЕДЕЛЕНИИ ПОНЯТИЯ «ОБЪЕКТЫ КАПИТАЛЬНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА»

Номинально такое определение существует[3]. Но оно неудовлетворительно, поскольку ничего не определяет. Оно лишь указывает на наличие некой неопределённой области существования ОКС (неопределённой, поскольку ей не даётся определения, а отсутствие определения заменяется перечнем неопределённых объектов: здание, строение, сооружение), равно как и на наличие противоположной области (объектов не капитального строительства — не-ОКС), которая также не определяется, взамен чего приводится незавершённый перечень объектов, которые могут дать лишь ***представление*** о том, что такое не-ОКС.

Само по себе неудовлетворительное определение может стать ключом к обнаружению смыслов. Приходится разбить эту задачу на две части: результат и цель. Относительно результата: для начала предположим, что неудовлетворительное определение свидетельствует о методологической ошибке, заведомо не позволившей дать определение удовлетворительное. Отложим рассмотрение этого предположения на потом — когда разберёмся с целью.

Вопрос о цели формулируется следующим образом: ***почему возникло намерение дать определение понятию «объекты капитального строительства»?*** Будем двигаться последовательно — от одного положения к другому.

Цель определения ОКС — посредством отделения ОКС от не-ОКС обеспечить основание для различных процедур, действий публичной власти в отношении двух групп объектов.

В чём смысл различения процедур? В утверждении разной степени ответственности публичной власти. Определив ОКС, власть берёт на себя обязанность выдавать разрешения на строительство. Определив не-ОКС, власть не берёт на себя такую обязанность. Указанная обязанность связана с участием власти в обеспечении безопасности прежде всего. Значит, отделение ОКС от не-ОКС — это отделение того, что опасно (ОКС), от того, что ниже официально признанного «порога опасности». Значит, такое отделение должно совершаться в области законодательства о техническом регулировании (об этом ниже).

Итак, имеем две группы объектов с «привязанными» к ним процедурами:

1) ОКС — выдача публичной властью разрешений на строительство;

2) не-ОКС — отсутствие у публичной власти обязанности выдавать разрешения на строительство с сохранением для частных лиц обязанности соблюдать законодательство, а у публичной власти — права и обязанности проверять соблюдение законодательства частными лицами.

Граница между опасностью и не опасностью — это не граница между разными качествами, это разная степень одного и того же качества, определённая конвенциональной границей. Значит, эта степень может дифференцироваться. Как? В зависимости от распределения ответственности между частными лицами и публичной властью. Логика такого распределения применительно к ОКС являет следующую конструкцию:

1) ОКС — требование о получении разрешения на строительство при отсутствии требования (а) об обязательной подготовке ПД, а также (б) об обязательном проведении экспертизы ПД (притом что действия «а» и «б» могут выполняться в инициативном порядке);

2) ОКС — требование о получении разрешения на строительство при наличии требования (а) об обязательной подготовке ПД, но при отсутствии требования (б) об обязательном проведении экспертизы ПД (притом что действие «б» может выполняться в инициативном порядке);

3) ОКС — требование о получении разрешения на строительство при наличии требования (а) об обязательной подготовке ПД и (б) обязательном проведении экспертизы, причём в определённых случаях выдвигается требование об обязательности исключительно государственной экспертизы ПД.

Эта логическая конструкция фактически закреплена в статье 49 ГрК РФ.

Теперь можно вернуться к обсуждению результата определения указанного понятия. ***В чём состояла методологическая ошибка, заведомо не позволившая дать удовлетворительное определение понятию «объекты капитального строительства»?***

В предшествующих рассуждениях выявлено главное, а именно:

- различение ОКС и не-ОКС — это предмет законодательства о техническом регулировании;
- такое различение является различением степеней одного и того же качества, то есть конвенциональным, договорным различением;
- невозможно различение степеней одного и того же качества представить качественно — словесными (описательными) формулировками, не допускающими разных толкований, но можно и нужно его представить перечнем соответствующих видов объектов[1].

Таким образом, в силу логики возникают следующие предложения по совершенствованию законодательства:

---

[1] *Правообладатели таких несоответствующих земельных участков не лишаются права их использовать, в том числе права производить ремонт расположенных на них объектов, см. часть 8 статьи 36: «Земельные участки… предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры… которых не соответствуют градостроительному регламенту, **могут использоваться без установления срока приведения их в соответствие с градостроительным регламентом**, за исключением случаев, если использование таких земельных участков и объектов капитального строительства опасно для жизни или здоровья человека, для окружающей среды, объектов культурного наследия».*

[2] *См. раздел 6.*

[3] *Пункт 10 статьи 1 ГрК РФ: «…объект капитального строительства — здание, строение, сооружение, объекты, строительство которых не завершено (далее — объекты незавершенного строительства), за исключением временных построек, киосков, навесов и других подобных построек».*

[1] *Косвенным подтверждением правильности данного подхода является пример решения именно этого вопроса в законодательстве Германии, см.: Baugesetzbuch. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/bbaug/BauGB.pdf.*

- исчерпывающее определение всех без исключения ОКС через «обратное определение» всех не-ОКС (ОКС — это все те объекты, которые не являются не-ОКС) должно содержаться в законодательстве о техническом регулировании в виде перечня не-ОКС;
- право субъектов РФ устанавливать иные не-ОКС, не требующие разрешения на строительство, должно быть упразднено[1].

Согласно этим предложениям часть 17 статьи 51 ГрК РФ должна быть переформулирована в том смысле, что выдачи разрешений на строительство не требуется в случаях создания объектов, не являющихся ОКС, за исключением случаев, особо определённых ГрК РФ.

ВОПРОС (5.2.1.4) О ДОПОЛНИТЕЛЬНЫХ АСПЕКТАХ РАНЕЕ РАССМОТРЕННОГО ВОПРОСА ОБ ОПРЕДЕЛЕНИИ ПОНЯТИЯ «ЛИНЕЙНЫЕ ОБЪЕКТЫ»[2]

Номинально определение понятия «линейные объекты» представлено в ГрК РФ[3]. Это определение неудовлетворительно, поскольку отсутствие дифференциации на основные виды линейных объектов автоматически «привязывает» их к одним и тем же процедурам, фактически понуждая для тех ЛО, которые не являются ОКС, проходить те же процедуры, что и для ОКС. Основы для дифференциации ЛО уже рассматривались[4], уточним их с позиции подготовки и проверки проектной документации.

Исходным условием для подготовки юридически значимой ПД является наличие сформированного ЗУ и прав на него[5]. Всегда при подготовке ПД на земельном участке определяется размещение ОКС, сетей ИТО вида ЛО-А, связывающих ОКС с магистральными распределительными сетями ИТО вида ЛО-Б, которые располагаются, как правило, в створе красных линий улично-дорожной сети.

В зависимости от особенностей планировочной организации территории существуют два вида ситуаций — системная беспроблемная и несистемная проблемная.

Применительно к системной ситуации проблем не возникает — картина выглядит следующим образом:

[1] *Это логично, поскольку вопросы разграничения ОКС и не-ОКС являются вопросами, касающимися безопасности, то есть вопросами законодательства о техническом регулировании, а такое законодательство является предметом исключительного ведения Российской Федерации.*

[2] *См. также вопрос 4.2.5.*

[3] *Пункт 10.1 статьи 1 ГрК РФ: «...линейные объекты — линии электропередачи, линии связи (в том числе линейно-кабельные сооружения), трубопроводы, автомобильные дороги, железнодорожные линии и другие подобные сооружения».*

[4] *См. ответ на вопрос 4.2.5, где было обосновано наличие двух видов линейных объектов как сетей инженерно-технического обеспечения: 1) ЛО-А — это сети ИТО, которые, не являясь самостоятельными объектами недвижимости, являются их неотъемлемой принадлежностью, создаются вместе с объектами недвижимости, без чего эти объекты таковыми не являются, не могут существовать ни в физическом, ни в юридическом смысле, — создаются посредством использования одной ПД, посредством выдачи одного разрешения на строительство — на создание соответствующего объекта недвижимости; 2) ЛО-Б — это сети: а) к которым подключаются, присоединяются сети вида ЛО-А — сети как неотъемлемая принадлежность соответствующих объектов недвижимости; б) которые поставляют ресурсы из источников (водозаборов, теплоэлектроцентралей, электростанций, газораспределительных комплексов) для перенаправления ресурсов по сетям ЛО-А многим объектам недвижимости; в) которые являются, как правило, самостоятельными объектами недвижимости, создаются в соответствии с отдельной ПД, на основании отдельного разрешения на строительство.*

[5] *Это положение неупразднимо с позиций логики, несмотря на его отрицание эксклюзивным законом № 141-ФЗ — см. ответ на вопрос 5.2.1.1.*

1) каждый ЗУ, располагаясь в пределах квартала[1], имеет как минимум одну сторону-границу, которая совпадает с красной линией — границей УДС, в пределах которой размещаются магистрально-распределительные сети вида ЛО-Б;

2) сети первого вида ЛО-А почти полностью располагаются в пределах земельного участка, кроме небольшой части — от границы ЗУ до точки подключения, располагаемой на сети вида ЛО-Б. В отношении этой части предлагается законом определить право расположения без установления сервитута;

3) схемы разделов проектной документации — схема планировочной организации земельного участка, сводный план сетей ИТО — полностью «вмещаются» в границы ЗУ (за указанным малым исключением).

Применительно к несистемной ситуации возникают проблемы — картина выглядит следующим образом:

1) не выполняется первое фундаментальное правило, обязательное для обеспечения системной организации территории: имеются земельные участки, ни одна сторона-граница которых не примыкает к красной линии улицы;

2) в силу неисполнения первого фундаментального правила сети вида ЛО-А должны проходить по соседним-чужим земельным участкам, то есть ПД не может быть выполнена полностью в границах ЗУ — обречена выходить за эти границы[2], поэтому необходимо обеспечить права на прохождение сетей вида ЛО-А по соседним-чужим земельным участкам;

3) имеется следующий системный способ решения указанной проблемы — необходимо подготавливать проект межевания территории[3] по одному из двух вариантов:

- вариант 1 — проектом межевания определяются границы зон действия частного сервитута. Для этого потребуется вносить изменения в ГрК РФ в части состава указанного вида проекта[4];
- вариант 2 — проект межевания определяет границы зон действия публичного сервитута. Здесь также потребуется внести изменения в законодательство в том отношении, что возможность установления публичного сервитута может быть оправдана признанием того, что в указанных случаях сети вида ЛО-А выполняют публичную (квазипубличную) функцию доставки инженерного ресурса (общественного блага) частным лицам в ситуации, когда при такой доставке возникли затруднения по причине не осуществлённой в своё время публичной властью системной организации территории. В этих случаях при определённых обстоятельствах сети вида ЛО-А могут быть пре-

[1] *См. ответ на вопрос 4.2.4 о системном устройстве территории и конструировании понятия «планировочная структура».*

[2] *Здесь неотвратимо возникает противоречие с частью 1 статьи 48 ГрК РФ: «Архитектурно-строительное проектирование осуществляется путем подготовки проектной документации применительно к объектам капитального строительства и их частям, строящимся, реконструируемым в границах **принадлежащего застройщику или иному правообладателю... земельного участка**». Это противоречие понуждает рассматривать сеть вида ЛО-А не как неотъемлемую принадлежность объекта капитального строительства (что правильно по существу), но как отдельный объект капитального строительства, для которого надо подготавливать отдельную проектную документацию, что «спасает положение» формально, но неверно по существу.*

[3] *По причине отсутствия системного подхода (что порождает конфликтные ситуации) необходимо на законодательном уровне окончательно отказаться от применения в населённых пунктах схем размещения земельных участков на кадастровой карте территории.*

[4] *См. ответ на вопрос 4.2.5.*

образованы в продолжение сетей вида ЛО-Б с передачей по завершении строительства прав на них ресурсоснабжающей организации;

4) проектная документация в рассматриваемых случаях должна выполняться не только в границах ЗУ, но и в границах зон действия сервитутов.

Таким образом, возникает необходимость внесения изменений в законодательство:

- в ЗК РФ и в ГрК РФ должны быть внесены изменения, согласно которым начиная с некоторой даты в границах населённых пунктов на незастроенных землях, территориях, находящихся в публичной собственности, а также на территориях, в отношении которых применяется институт комплексного и устойчивого развития, земельные участки должны образовываться исключительно посредством ДПТ таким образом, чтобы располагаться в кварталах и чтобы как минимум одна сторона-граница каждого ЗУ совпадала с границей квартала — с красной линией УДС, в пределах которой должны располагаться магистральные-распределительные сети ИТО;
- при существующей застройке, когда невозможно применить правило примыкания каждого ЗУ к красной линии УДС, посредством ДПТ определяются зоны действия сервитутов; ПД подготавливается как в пределах ЗУ, так и в пределах зон действия сервитутов.

ВОПРОСЫ (5.2.2) О СОЗДАНИИ ДЛЯ ПОДГОТОВКИ И ПРОВЕРКИ ПРОЕКТНОЙ ДОКУМЕНТАЦИИ УСЛОВИЙ В ВИДЕ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ПЛАНА ЗЕМЕЛЬНОГО УЧАСТКА

Рассмотрение указанных условий было начато изучением вопросов 5.2.1.1 и 5.2.1.2, которые связаны с установлением границ земельных участков, получением прав на них, а также соответствием их размеров предельным значениям, установленным ПЗЗ. Продолжим это рассмотрение — изучим следующие вопросы:

- об отображении в ГПЗУ фактов несоответствия земельных участков, иных объектов недвижимости градостроительным регламентам (помимо уже рассмотренного несоответствия размеров земельных участков установленным требованиям);
- ***о неопределённости части 1.1 статьи 38 ГрК РФ, создающей «соблазны» для противоправного вывода соответствующих территорий из-под действия института градостроительного зонирования (ранее рассмотренный);***
- о способах умаления правовой значимости градостроительного регламента и создания его замещений индивидуальными неформализованными требованиями в документах, подготавливаемых для архитектурно-строительного проектирования и строительства;
- об упразднении ГПЗУ как правовой гарантии для подготовки проектной документации — об особенностях проверок в связи с установлением приаэродромных территорий;
- ***об ошибке внедрения в ГПЗУ расчётных показателей обеспеченности инфраструктурой, которые не являются дополнительным элементом градостроительного регламента (ранее рассмотренный).***

Чтобы не потерять ориентиры в теме исходно простой, но чрезмерно запутанной (часто не без умысла) новеллами законодательства, нам потребуется выстроить табл. 5П5 для сопоставления альтернативных моделей применения ГПЗУ.

Уже поверхностное рассмотрение этой таблицы показывает, что мы имеем дело не просто с разными подходами к подготовке и применению ГПЗУ — одного из ключевых инструментов градорегулирования, но именно с альтернативными моделями такого применения. Чтобы утвердиться в этом выводе, потребуется внимательно разобрать заявленные вопросы.

ВОПРОС (5.2.2.1) ОБ ОТОБРАЖЕНИИ В ГПЗУ ФАКТОВ НЕСООТВЕТСТВИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ, ИНЫХ ОБЪЕКТОВ НЕДВИЖИМОСТИ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫМ РЕГЛАМЕНТАМ (ПОМИМО НЕСООТВЕТСТВИЯ РАЗМЕРОВ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ УСТАНОВЛЕННЫМ ТРЕБОВАНИЯМ)[1]

Институт несоответствующего использования определён двумя федеральными законами[2].

С возникновением статуса несоответствия возникает запрет на определённые виды действий по отношению к несоответствующим объектам. Следует предположить, что такой запрет должен фиксироваться в ГПЗУ, а чтобы такая фиксация могла произойти, в ГПЗУ должен отмечаться статус несоответствия для определённых объектов. Однако ни в статье 57.3 ГрК РФ, ни в форме ГПЗУ[3] не предусмотрена фиксация статуса несоответствия для определённых объектов. Следует разобраться, какие последствия будут возникать по причине отсутствия такой фиксации в ГПЗУ. Рассмотрим два примера (см. приложение на стр. 681).

[1] *См. также вопрос 2.1.3.3.*

[2] *Пункт 4 статьи 85 ЗК РФ: «Земельный участок и прочно связанные с ним объекты недвижимости не соответствуют установленному градостроительному регламенту территориальных зон в случае, если: виды их использования не входят в перечень видов разрешенного использования; их размеры не соответствуют предельным значениям, установленным градостроительным регламентом. / Указанные земельные участки и прочно связанные с ними объекты недвижимости могут использоваться без установления срока приведения их в соответствие с градостроительным регламентом, за исключением случаев, если их использование опасно для жизни и здоровья людей, окружающей среды, памятников истории и культуры. / В случаях, если использование не соответствующих градостроительному регламенту земельных участков и прочно связанных с ними объектов недвижимости опасно для жизни или здоровья человека, для окружающей среды, объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), в соответствии с федеральными законами может быть наложен запрет на использование таких объектов. / Реконструкция существующих объектов недвижимости, а также строительство новых объектов недвижимости, прочно связанных с указанными земельными участками, могут осуществляться только в соответствии с установленными градостроительными регламентами». Части 8, 9, 19 ГрК РФ: «8. Земельные участки или объекты капитального строительства, виды разрешенного использования, предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры и предельные параметры которых не соответствуют градостроительному регламенту, могут использоваться без установления срока приведения их в соответствие с градостроительным регламентом, за исключением случаев, если использование таких земельных участков и объектов капитального строительства опасно для жизни или здоровья человека, для окружающей среды, объектов культурного наследия. / 9. Реконструкция указанных в части 8 настоящей статьи объектов капитального строительства может осуществляться только путем приведения таких объектов в соответствие с градостроительным регламентом или путем уменьшения их несоответствия предельным параметрам разрешенного строительства, реконструкции. Изменение видов разрешенного использования указанных земельных участков и объектов капитального строительства может осуществляться путем приведения их в соответствие с видами разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства, установленными градостроительным регламентом. / 10. В случае, если использование указанных в части 8 настоящей статьи земельных участков и объектов капитального строительства продолжается и опасно для жизни или здоровья человека, для окружающей среды, объектов культурного наследия, в соответствии с федеральными законами может быть наложен запрет на использование таких земельных участков и объектов».*

[3] *См. Приказ № 741/пр.*

Пример первый. Многоквартирный дом располагается в санитарно-защитной зоне предприятия. Этот факт отмечен на карте градостроительного зонирования отображением границ СЗЗ, определённых геометрически расстояниями либо от границ ЗУ предприятия, либо от источника, источников распространения вредных воздействий на окружающую среду[1]. Для территориальной зоны расположения МКД установлены градостроительные регламенты: виды разрешённого использования недвижимости с более широким набором функциональных возможностей, чем имеется ныне; предельные параметры строительства, реконструкции, допускающие возможность, например, осуществлять надстройки дополнительных этажей. По причине расположения МКД в СЗЗ указанные компоненты градостроительного регламента не могут применяться, поскольку согласно законодательству строительство, реконструкция жилья в СЗЗ не допускаются[2]. Согласно пункту 9 части 3 статьи 57.3 ГрК РФ, факт расположения МКД в СЗЗ будет отмечен в ГПЗУ, из чего будет ясно, что новое строительство жилья на месте существующего МКД невозможно, равно как и невозможно производить реконструкцию МКД, но можно производить только капитальный ремонт, ремонт МКД, расположенного в СЗЗ.

Для МКД такая ситуация фактически существующего запрета на новое строительство либо реконструкцию может длиться неопределённо долго, поскольку:

1) закон не понуждает правообладателя производства, «окружённого» СЗЗ, к определённому сроку подготовить проект границ СЗЗ, сократив её распространение (за счёт совершенствования технологии) и освободив МКД от пребывания в СЗЗ;

2) понуждение правообладателя производства совершить действия согласно пункту 1 путём предъявления собственниками квартир в МКД судебного иска согласно статье 57 ЗК РФ[3] имеет туманные перспективы, в том числе и по той причине, что может быть оспорен сам факт расположения МКД в СЗЗ, поскольку такой факт, если строго следовать формулировкам законодательства, возникает с момента принятия решения об утверждении проекта СЗЗ, а такой момент может никогда не наступить ввиду отсутствия соответствующего требования закона обеспечить наконец-то его наступление[4].

Для рассмотренного примера наличие либо отсутствие фиксации в ГПЗУ статуса несоответствующего использования МКД ничего не меняет, поскольку, во-первых, такую фиксацию заменяет обозначение факта расположения МКД в СЗЗ и, во-вторых, последствия будут одинаковыми как при наличии, так и при отсутствии фиксации статуса несоответствующего использования МКД.

Пример второй — тот же самый, но рассмотренный не со стороны МКД, «накрытого» СЗЗ, а со стороны предприятия, «накрывшего» санитарно-защитной зоной МКД, притом что ПЗЗ определили возможность повышения степени вредности предприятия и, соответственно, возможность ещё большего распространения СЗЗ. В действующем законодательстве отсутствует прямой запрет на усугубление ситуации — на дальнейшее распространение СЗЗ с «перекрытием» всё более обширных территорий, в том числе занятых жилыми домами[1]. По причине отсутствия со стороны законодательства прямых препятствий для распространения указанной негативной ситуации должна быть поставлена задача такие препятствия создать. Поставленная задача может решаться следующим образом:

1) в ГПЗУ должны фиксироваться факты наличия статуса несоответствующего использования в отношении ЗУ и иных объектов недвижимости, определяемых в соответствии с законодательством;

2) в случаях, подобных рассмотренному второму примеру (распространение на жилые дома СЗЗ вокруг предприятий), должно фиксироваться следующее:

- статус несоответствующего использования для предприятия, распространяющего вокруг себя СЗЗ, «перекрывающую» жилые дома, что должно быть равнозначно установлению запрета на увеличение мощности предприятия и величины его объектов — равнозначно установлению запрета на выдачу ГПЗУ для подготовки ПД в целях строительства, реконструкции;
- юридически значимые границы СЗЗ определяются геометрически — расстояниями от границ ЗУ предприятия либо от источника, источников распространения вредного воздействия на окружающую среду, если не утверждён в установленном порядке проект СЗЗ[2];
- действие статуса несоответствующего использования для предприятия прекращается с момента подтверждения уполномоченным органом того факта, что в границах СЗЗ отсутствуют жилые дома, иные объекты, размещение которых в границах СЗЗ запрещено.

Таким образом, можно заключить, что в ГПЗУ должен фиксироваться статус несоответствия ПЗЗ определённых объектов, а такая фиксация должна быть равнозначной запрету на выдачу ГПЗУ в целях подготовки ПД для строительства, реконструкции, действующему вплоть до прекращения действия указанного статуса.

ВОПРОС (5.2.2.2), РАНЕЕ РАССМОТРЕННЫЙ, О НЕОПРЕДЕЛЁННОСТИ ЧАСТИ 1.1 СТАТЬИ 38 ГРК РФ, СОЗДАЮЩЕЙ «СОБЛАЗНЫ» ДЛЯ ПРОТИВОПРАВНОГО ВЫВОДА ИЗБРАННЫХ ТЕРРИТОРИЙ ИЗ-ПОД ДЕЙСТВИЯ ИНСТИТУТА ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ЗОНИРОВАНИЯ

Чтобы подготавливать проектную документацию, необходимо знать правовой режим использования земельного участка. Такой режим устанавливается одним из двух способов:

1) заблаговременно, формализованно и открыто — посредством градостроительных регламентов в составе ПЗЗ;

[1] *См. ответ на вопрос 2.1.3.3.*
[2] *См. там же.*
[3] *Пункты 1, 3 статьи 57 ЗК РФ: «1. Возмещению в полном объеме, в том числе упущенная выгода, подлежат убытки, причиненные… 4) ограничением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков… / 3. Возмещение убытков осуществляется… лицами, в пользу которых ограничиваются права на земельные участки, а также лицами, деятельность которых вызвала необходимость установления охранных, санитарно-защитных зон и влечет за собой ограничение прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков или ухудшение качества земель».*
[4] *См. ответ на вопрос 2.1.3.3.*

[1] *Имеется лишь косвенное ограничение возможности усугубления ситуации, см. часть 1 статьи 34 ГрК РФ: «1. При подготовке правил землепользования и застройки границы территориальных зон устанавливаются с учетом… 6) предотвращения возможности причинения вреда объектам капитального строительства, расположенным на смежных земельных участках».*
[2] *См. ответ на вопрос 2.1.3.3.*

2) незаблаговременно, неформализованно и закрыто — посредством принятия индивидуальных решений уполномоченными органами применительно к территориям, для которых градостроительные регламенты не устанавливаются либо их действие на эти территории не распространяется.

В переживаемый нами период незавершённого существования немаксимальной модели в виде системы точечно-административного градостроительства неизбежно должны были являть себя на законодательном уровне попытки не использовать первый способ. Действительно, эта логика до недавнего времени подтверждалась богатой практикой законодательного обеспечения таких попыток путём:

1) последовательного многократного продления последних сроков для принятия ПЗЗ;

2) выведением из-под действия запрета на выдачу разрешений на строительство (после истечения последней даты, установленной для принятия ПЗЗ) максимально большого перечня различных объектов;

3) легализации «дополнительных процедур» к однажды установленному «исчерпывающему перечню процедур» в сфере строительства[1]. Ныне к этому перечню следует добавить способ, гипотетическая возможность для применения которого создана новеллой — частью 1.1 статьи 38 ГрК РФ.

Появление указанного вопроса именно в данном месте нашего исследования оправдано тем, что в рамках раздела, посвящённого проверке результатов проектирования, нам важно уяснить, каким исходным условиям должна соответствовать проектная документация. Такие условия предопределяются градостроительным планом земельного участка, а такой план воспроизводит градостроительные регламенты из документа градостроительного зонирования — ПЗЗ. Поэтому, если указанное воспроизведение отсутствует, возникает разрыв, а разрыв должен быть возмещён. Чем, если не градостроительным регламентом? Индивидуальным неформализованным и, соответственно, неподвластным контролю извне административным решением. Возможность именно такого замещения и создана посредством указанной законодательной новеллы, смысл и последствия которой были обсуждены при изучении вопроса 1.3.2.2. С тем чтобы не прервать последовательности изложения важных для понимания раздела 5 положений, мы переадресуем читателей к указанному вопросу в разделе 1, посвящённом институту градостроительного зонирования.

ВОПРОС (5.2.2.3) О СПОСОБАХ УМАЛЕНИЯ ПРАВОВОЙ ЗНАЧИМОСТИ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО РЕГЛАМЕНТА И СОЗДАНИЯ ЕГО ЗАМЕЩЕНИЙ ИНДИВИДУАЛЬНЫМИ НЕФОРМАЛИЗОВАННЫМИ ТРЕБОВАНИЯМИ В ДОКУМЕНТАХ, ПОДГОТАВЛИВАЕМЫХ ДЛЯ АРХИТЕКТУРНО-СТРОИТЕЛЬНОГО ПРОЕКТИРОВАНИЯ И СТРОИТЕЛЬСТВА[2]

В переживаемый нами период ещё не завершённого противостояния альтернативных подходов к градорегулированию в законодательстве неизбежно будут проявляться попытки умалить значимость градостроительных регламентов и заместить их неформализованными индивидуальными требованиями со стороны администрации. К таким проявлениям (которые будут рассмотрены ниже), в частности, следует отнести:

- обеспечение посредством фрагментации — разрозненного расположения в составе ГПЗУ элементов градостроительного регламента — утраты его целостности как правового режима использования ЗУ;
- обеспечение посредством внедрения в ГрК РФ словосочетания «исходные данные для архитектурно-градостроительного проектирования» выполнения двойной задачи — упразднения ГПЗУ именно как документа, комплексно представляющего такие данные в необходимом и достаточном объёме, и создания возможности включения в состав таких данных уже неформализованных индивидуальных требований со стороны администрации для каждого отдельного застройщика;
- обеспечение посредством внедрения в ГрК РФ словосочетания «требования, установленные в разрешении на строительство» псевдоправовой возможности понуждать застройщиков, помимо требований ГПЗУ, выполнять также неформализованные индивидуальные для каждого отдельного застройщика требования со стороны администрации.

Нетрудно заметить, что эти проявления не случайны, но закономерны и имеют своим мощным психологическим источником неприятие системы, понуждающей к упреждающему формализованному установлению правового режима использования ЗУ и лишающей права использовать методы неформализованного воздействия на процессы индивидуальными административными решениями.

Обеспечение утраты целостности градостроительного регламента в составе ГПЗУ

Следует обратить внимание на два обстоятельства.

Во-первых, в части 1 статьи 57.3 ГрК РФ определяется цель выдачи ГПЗУ[1]. Неточность такого определения обусловлена следующими положениями:

1) с позиции максимальной модели регулирования (то есть с позиции оптимального подхода, ориентированного на построение рациональной системы регулирования) не указано главное, а именно то, что ГПЗУ содержит всё необходимое и достаточное для подготовки юридически значимой ПД, то есть наличие ГПЗУ освобождает от необходимости подготавливать иную «дополнительную», как бы не предусмотренную ГПЗУ информацию;

2) не указано и иное, не менее важное, а именно то, что ГПЗУ содержит не просто некую «информацию», требуемую для выполнения проектных и строительных действий, но, помимо и сверх такой информации (представленной техническими условиями подключения объекта к сетям ИТО), также и описание правового режима использования ЗУ. Отсутствие указания о правовом режиме низводит градостроительный регламент до уровня сугубо технологической информации, за которой не просматриваются требования высшей юридической силы.

[1] *См.: Трутнев Э.К. Деструкция города строительством. См. также ответы на вопросы 1.1.1, 1.3.1, 1.1.4, 1.5.4, 1.5.5.*

[2] *См. также вопрос 1.3.1.*

[1] *«Градостроительный план земельного участка выдается в целях обеспечения субъектов градостроительной деятельности информацией, необходимой для архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции объектов капитального строительства в границах земельного участка».*

Во-вторых, низведение статуса градостроительного регламента до уровня сугубо технологической информации поддержано и усиливается использованием метода разрозненного расположения в составе ГПЗУ элементов градостроительного регламента, что влечёт за собой утрату его целостности как указания на единый правовой режим использования ЗУ (а не на совокупность разрозненных, независимых друг от друга данных). Предъявление целостности такого правового режима — это последовательное и без разбиений иными позициями (не относящимися к градостроительному регламенту) предъявление предельных параметров недвижимости, видов разрешённого использования недвижимости, ограничений использования недвижимости. В статье 57.3 ГрК РФ такой неразрывной целостности мы не наблюдаем: между позициями о предельных параметрах недвижимости (пункты 4 и 6 части 3) вклинилась позиция о видах разрешённого использования недвижимости (пункт 5 части 3), между пунктами 4, 5, 6 и пунктом 9 части 3, указывающим на третий компонент градостроительного регламента (ограничения), вклинились позиции 7 и 8, которые не имеют отношения к градостроительному регламенту.

ГПЗУ — это начало для проектной документации. Если начало не обеспечивает прочного смыслового фундамента, то и последующее обречено на неустойчивость логических конструкций, которые, в свою очередь, будут деструктивно воздействовать на порядок выполнения практических действий. Что нам и доказывают результаты последующего анализа.

Обеспечение возможности для упразднения статуса ГПЗУ как документа, содержащего всё необходимое и достаточное для подготовки ПД и одновременно для предъявления каждому отдельному застройщику неформализованных индивидуальных требований со стороны администрации

В пункте 1 части 12 статьи 48 ГрК РФ сказано: «В состав проектной документации объектов капитального строительства... включаются следующие разделы: 1) пояснительная записка с исходными данными для архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, в том числе с результатами инженерных изысканий, техническими условиями». Эту норму необходимо разобрать прежде всего по причине появления в ней термина, определение которого в ГрК РФ отсутствует, а именно «исходные данные для архитектурно-строительного проектирования» (далее — исходные данные для АСП). Как и ранее, при выяснении непонятных вопросов будем продвигаться последовательно — от пункта к пункту.

Поскольку отсутствует формальное определение термина «исходные данные для АСП», мы должны дать его содержательное определение.

Исходные данные для АСП заявлены к правовому существованию наряду с ГПЗУ. Нам известно, что ГПЗУ и формально, и по существу содержит исходные данные для АСП[1]. Это значит, что мы должны зафиксировать специально

[1] *См. часть 1 статьи 57.3 ГрК РФ: «Градостроительный план земельного участка выдается в целях обеспечения субъектов градостроительной деятельности информацией, необходимой для архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции объектов капитального строительства в границах земельного участка».*

созданный правовой факт, согласно которому посредством пункта 1 части 12 статьи 48 ГрК РФ легализован, помимо ГПЗУ, ещё один вид исходных данных для АСП. Поскольку в ГрК РФ не указано, почему потребовалось узаконить не один, а два вида исходных данных для АСП, а также не указано соотношение между ними, мы обязаны выяснить это самостоятельно.

Логика предъявляет нам только два варианта решения поставленной задачи — определения того, что такое исходные данные для АСП. В обоих вариантах приходится учитывать, что ГПЗУ как вид таких данных не может отсутствовать.

Согласно первому варианту исходные данные для АСП — это совокупность двух компонентов: 1) ГПЗУ целиком; 2) результаты инженерных изысканий. Если бы дело обстояло именно так, то всё было бы просто: потребовалось бы либо дать ясное определение исходных данных для АСП (как совокупности двух указанных компонентов), либо вообще не вводить в закон это определение, а использовать указание на два компонента. Поскольку ни то, ни другое не сделано, этот вариант трактовки данного фрагмента ГрК РФ должен быть отвергнут.

Согласно второму варианту исходные данные для АСП — это совокупность трёх компонентов: 1) ГПЗУ целиком или частично; 2) результаты инженерных изысканий; 3) «нечто ещё».

Что такое «нечто ещё» в составе исходных данных для АСП?

Во-первых, следует подчеркнуть, что возможность наличия чего-то дополнительного определена именно законом и что допущение такой возможности есть не что иное, как отвержение максимальной модели, согласно которой ГПЗУ (вместе с результатами инженерных изысканий) представляет всё необходимое и достаточное для подготовки ПД.

Во-вторых, вопрос о наличии чего-то дополнительного понуждает обнаружить то, что дополняется. Это нетрудно сделать. По недолгом размышлении выяснится, что дополняется «исчерпывающий перечень процедур», к которому посредством специально устроенного законодательства можно всё же прибавлять дополнительные процедуры, а в числе таковых имеется, например, процедура подготовки так называемых архитектурно-градостроительных решений (АГР). Это решения, которые принимаются на основании не формализованных предустановленных требований, вырабатываемых в рамках института градостроительного зонирования (и фиксируемых в ПЗЗ), а представлений уполномоченных лиц, подкреплённых мнением просвещённых специалистов об отдельной судьбе каждой точки городского пространства — мнением, которое, однако, не может быть обязательным для принятия такого рода решений, индивидуальность и произвольность которых оправдана специальным законодательством[1].

В-третьих, поскольку функцию того, что называется «нечто ещё» в составе исходных данных для АСП, могут выполнять, в частности, так называемые АГР, возникает вопрос, как они будут соотноситься с градостроительными регламентами. А соотноситься они могут двояким образом: 1) АГР как некое дополнение к градостроительному регламенту — правовому режиму использования

[1] *См. ответ на вопрос 1.3.1.*

ЗУ; 2) АГР как замена градостроительного регламента — в случаях упразднения задачи установления правового режима использования ЗУ посредством института градостроительного зонирования (посредством ПЗЗ)[1].

Таким образом, включением в пункт 1 части 12 статьи 48 ГрК РФ словосочетания «исходные данные для архитектурно-строительного проектирования» создана весьма полезная правовая неопределённость, которую можно эффективно использовать для утверждения немаксимальной системы точечно-административного градостроительства.

Обеспечение посредством внедрения в ГрК РФ словосочетания «требования, установленные в разрешении на строительство» псевдоправовой возможности понуждать застройщиков, помимо требований ГПЗУ, выполнять также неформализованные индивидуальные для каждого отдельного застройщика требования со стороны администрации

Речь идёт о норме, изложенной в пункте 3 части 6 статьи 55 ГрК РФ[2].

Вызывает недоумение словосочетание «требования, установленные в разрешении на строительство». Разве в самом разрешении на строительство устанавливаются требования со стороны администрации? Разве такие требования со стороны администрации ещё до выдачи разрешения на строительство уже не установлены градостроительными регламентами в составе ПЗЗ? Разве иные требования в виде требований безопасности ещё до выдачи разрешения на строительство уже не установлены техническими регламентами, сводами правил? Разве могут быть какие-либо иные требования, которые могли бы предъявляться администрацией застройщикам? Ответы на эти вопросы содержатся в части 1 и в пункте 4 части 7 статьи 51 ГрК РФ.

Согласно части 1 статьи 51 ГрК РФ, для общего случая (когда речь идёт о нелинейном объекте, расположенном на земельном участке, в отношении которого установлен и действует через соответствующую территориальную зону градостроительный регламент) «разрешение на строительство представляет собой документ, который подтверждает соответствие проектной документации требованиям, установленным градостроительным регламентом... Разрешение на строительство дает застройщику право осуществлять строительство, реконструкцию объекта капитального строительства...». Иными словами, наличие разрешения на строительство подтверждает соответствие проектной документации градостроительному регламенту — соответствие, наличие/отсутствие которого определяется именно администрацией, выдающей разрешение на строительство. Это во-первых.

Во-вторых, проектная документация должна соответствовать градостроительному регламенту и требованиям технических регламентов безопасности. С первым соответствием мы разобрались. Как быть со вторым? На этот вопрос даёт ответ пункт 4 части 7 статьи 51 ГрК РФ: «7. В целях строительства, реконструкции объекта капитального строительства застройщик направляет заявление о выдаче разрешения на строительство... К указанному заявлению прилагаются следующие документы... 4) положительное заключение экспертизы проектной документации объекта капитального строительства...». Очевидно, что положительное заключение экспертизы — это и есть свидетельство соответствия ПД требованиям технических регламентов безопасности, выданное не администрацией, но организацией, проводившей экспертизу.

Таким образом, перед выдачей разрешения на строительство администрация удостоверяется, среди прочего, в наличии положительного заключения экспертизы (то есть в соответствии ПД требованиям технических регламентов безопасности, сама администрация не проверяет наличие такого соответствия) и проверяет соответствие ПД требованиям градостроительного регламента в составе ПЗЗ, определённого как правовой режим использования земельного участка.

Это значит, что:

- не существует никаких требований, которые могли бы предъявляться администрацией дополнительно к указанным двум видам требований (градостроительному регламенту и техническим регламентам безопасности) перед выдачей разрешения на строительство и которые в этом разрешении якобы установлены;
- в пункте 3 части 6 статьи 55 ГрК РФ содержится ошибочная формулировка («требования, установленные в разрешении на строительство»), которая противоречит иным положениям ГрК РФ, в силу чего подлежит исправлению[1];
- указанная ошибочная формулировка побуждает к противоправным действиям по предъявлению застройщикам неких дополнительных требований, что законодательством фактически запрещено.

Таким образом, рассмотренный пример показывает, что неточные формулировки законодательства на практике могут приводить к серьёзным негативным последствиям.

ВОПРОС (5.2.2.4) ОБ УПРАЗДНЕНИИ ГПЗУ КАК ПРАВОВОЙ ГАРАНТИИ ДЛЯ ПОДГОТОВКИ ПРОЕКТНОЙ ДОКУМЕНТАЦИИ — ОБ ОСОБЕННОСТЯХ ПРОВЕРОК В СВЯЗИ С УСТАНОВЛЕНИЕМ ПРИАЭРОДРОМНЫХ ТЕРРИТОРИЙ[2]

Необходимость рассмотрения данного вопроса возникла в связи с новеллой, явленной частью 12.2 статьи 51 ГрК РФ, где определено: «Уполномоченный Правительством Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти в тридцатидневный срок осуществляет проверку соответствия выданного разрешения на строительство ограничениям использования объектов недвижимости, установленным на приаэродромной территории, и в случае выявления нарушения ограничений использования объектов недвижимости, установленных на приаэродромной территории, направляет... предписание о прекращении действия разрешения на строительство».

[1] *См. ответ на вопрос 5.2.2.2, а также ответы на вопросы 1.3.1, 1.3.3, 1.5.4, 1.5.5.*
[2] *«6. Основанием для отказа в выдаче разрешения на ввод объекта в эксплуатацию является... 3) несоответствие объекта капитального строительства* ***требованиям, установленным в разрешении на строительство...».***

[1] *См. раздел 6.*
[2] *См. также вопрос 1.3.5.*

Смысл этой нормы не сразу открывается по причине наличия формулировок, допускающих возможность различных толкований.

Во-первых, первоначально приходится выяснять, на основании чего осуществляется указанная проверка. Прямой ответ на этот вопрос отсутствует, что однозначно свидетельствует о том, что уполномоченному органу дано право «всегда» такую проверку осуществлять, а раз так, то проверяться могут и действия, выполняемые на основании разрешения на строительство по прошествии неопределённо длительного времени после его выдачи.

Во-вторых, изучаемая формулировка не содержит прямого запрета на такую трактовку данной нормы, согласно которой проверке подлежит разрешение на строительство в течение 30 дней после его выдачи. Предположим, что это так. Тогда обнаружится, что такая проверка имеет правовой смысл только в том случае, если в ГПЗУ не отмечен факт расположения земельного участка в приаэродромной территории и не описан соответствующий правовой режим, а такой факт обязан быть отмеченным в силу действия пунктов 9, 10 части 3 статьи 57.3 ГрК РФ. Значит, такая проверка разрешения на строительство есть не что иное, как дублирование — свидетельство неэффективных процедур. Поэтому данное предположение о проверке разрешений на строительство в течение 30 дней после их выдачи мы должны отвергнуть, указав, однако, на возможность понуждения к такой проверке на практике.

В-третьих, следует понять, почему проверка на месте строительства должна длиться так долго — 30 дней. Очевидно, что для обнаружения наличия либо отсутствия «нарушения ограничений использования объектов недвижимости» (такие нарушения главным образом связаны с превышением, непревышением высоты построек) не требуется столь продолжительного времени.

В-четвёртых, очевидно также, что в отношении объектов, при строительстве которых может быть превышена допустимая высота, производится государственный строительный надзор. А поскольку это так, то в данном случае «выявление нарушения ограничений использования объектов недвижимости» поручено осуществлять двум представителям публичной власти — государственному строительному надзору[1] и иному федеральному органу исполнительной власти, согласно части 12.2 статьи 51 ГрК РФ. То есть имеет место дублирование функций, при котором специально предоставленные федеральному органу исполнительной власти дополнительные полномочия являются избыточными, поскольку они уже исполняются, но другим субъектом — представителем публичной власти.

*[1] Здесь надо иметь в виду следующее. Во-первых, согласно части 2 статьи 54 ГрК РФ: «**Предметом государственного строительного надзора является проверка: 1) соответствия выполнения работ** и применяемых строительных материалов в процессе строительства, реконструкции объекта капитального строительства, а также результатов таких работ требованиям технических регламентов, **проектной документации**…». Во-вторых, согласно пункту 1 части 12 статьи 48 ГрК РФ: «В состав проектной документации объектов капитального строительства… включаются следующие разделы: 1) пояснительная записка **с исходными данными** для архитектурно-строительного проектирования…». Очевидно, что в проектной документации в виде исходных данных не может не быть представлен ГПЗУ, содержащий в обязательном порядке указание о расположении объекта в приаэродромной территории и, соответственно, ограничения использования объекта, включая, в частности, ограничения этажности. Поэтому при проведении государственного строительного надзора, согласно части 2 статьи 54 ГрК РФ, должна проводиться также проверка соответствия объекта требованиям, предъявляемым к приаэродромным территориям, включая требования по ограничению этажности объекта и проч.*

В-пятых, требуется рассмотреть вопрос о прекращении действия разрешения на строительство согласно предписанию. Это тот случай, когда, сказавши «А», надо говорить «Б», «В» и так далее. «А» — это фиксация факта нарушения. «Б» — это выявление субъекта, допустившего нарушение. «В» — это установление последствий, включая возмещение вреда застройщикам в случаях, когда нарушения возникли по вине публичной власти. В данном случае есть «А», но нет «Б» и «В», что не свидетельствует о должном качестве предъявления норм законодательства.

В-шестых, изучаемая норма допускает возможность следующего развития ситуации:

1) выдано разрешение на строительство с соблюдением всех установленных требований;

2) по прошествии непродолжительного времени (в период, когда правомерное строительство ещё не было завершено) принимаются изменения границ приаэродромной территории и/или содержание ограничений в её пределах;

3) согласно обсуждаемой норме должна производиться проверка и по её результатам должно быть принято предписание о прекращении действия разрешения на строительство на основании «изменившихся в процессе игры правил игры».

Как должна быть оценена такая ситуация? Как свидетельство: 1) несправедливости; 2) прямого противоречия части 10 статьи 57.3 ГрК РФ[1]; 3) небрежения обязанностью возместить ущерб, нанесённый «изменениями правил игры в процессе игры».

Может ли быть исправлена указанная неправовая по своей сути ситуация. Может — одним из двух способов: 1) исправлением ныне содержащейся в законе несправедливости путём увязывания части 12.2 статьи 51 ГрК РФ с пунктом 3 статьи 57 ЗК РФ[2]; 2) упразднением части 12.2 статьи 51 ГрК РФ.

Второй способ является самым простым и самым эффективным, поскольку ничего содержательно нового указанная часть закона не привнесла, кроме введения ненужной дублирующей функции, а необходимость компенсировать убытки застройщикам уже предусмотрена действующим законодательством.

Рассмотренный пример знаменателен в том отношении, что он обнаруживает факт ложного совершенствования законодательства за счёт придания соответствующим уполномоченным органам новых полномочий, несмотря на то что аналогичные полномочия уже выполняются, но иными уполномоченными органами[3].

[1] Часть 10 статьи 57.3 ГрК РФ: «Информация, указанная в градостроительном плане земельного участка, может быть использована для подготовки проектной документации, для получения разрешения на строительство в течение трех лет со дня его выдачи. По истечении этого срока использование информации, указанной в градостроительном плане земельного участка, в предусмотренных настоящей частью целях не допускается».

[2] Пункт 3 статьи 57 ЗК РФ: «Возмещение убытков осуществляется за счет соответствующих бюджетов или лицами, в пользу которых ограничиваются права на земельные участки, а также лицами, деятельность которых вызвала необходимость установления охранных, санитарно-защитных зон и влечет за собой ограничение прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков или ухудшение качества земель».

[3] Этот вывод относится как к части 12.2 статьи 51 ГрК РФ, так и к пункту 1.1 части 21.1 статьи 51 ГрК РФ, где указано: «Действие разрешения на строительство прекращается… в случае… 1.1) поступления предписания уполномоченного Правительством Российской Федерации федерального органа исполнительной власти о прекращении действия разрешения на строительство на основании несоответствия разрешения на строительство ограничениям использования объектов недвижимости, установленным на приаэродромной территории».

ВОПРОС (5.2.2.5), РАНЕЕ РАССМОТРЕННЫЙ, ОБ ОШИБКЕ ВНЕДРЕНИЯ В ГПЗУ РАСЧЁТНЫХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ ИНФРАСТРУКТУРОЙ, КОТОРЫЕ НЕ ЯВЛЯЮТСЯ ДОПОЛНИТЕЛЬНЫМ ЭЛЕМЕНТОМ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО РЕГЛАМЕНТА

В данном разделе мы рассматриваем особенности ГПЗУ как документа, в комплексном виде содержащего в себе все необходимые и достаточные условия для подготовки проектной документации (кроме технических регламентов безопасности, которые должны содержаться в иных документах, включая соответствующие своды правил). Очевидно, что функция такого комплексного документа может быть выполнена только тогда, когда ГПЗУ не содержит ничего избыточного — в частности, того, что никоим образом не может и не должно включаться в состав градостроительного регламента. К сожалению, такое неоправданное (и по содержательным, и по формально-юридическим позициям) включение состоялось. Его ошибочность доказательно представлена ранее — в ответе на вопрос 1.3.2.

ВОПРОСЫ (5.2.3) О ПРОЦЕДУРАХ ПРОВЕРКИ ПРОЕКТНОЙ ДОКУМЕНТАЦИИ ПОСРЕДСТВОМ ЭКСПЕРТИЗЫ, ПРОВЕРКИ ПЕРЕД ВЫДАЧЕЙ РАЗРЕШЕНИЯ НА СТРОИТЕЛЬСТВО

В данной группе рассмотрены следующие вопросы:

- о логико-правовой модели организации экспертизы проектной документации;
- об особенностях существующего законодательного обеспечения экспертизы проектной документации, а также о требованиях и возможностях его совершенствования, явленных со стороны максимальной модели;
- об иных аспектах, имеющих отношение к подготовке проектной документации и действующему порядку проведения её экспертизы.

ВОПРОС (5.2.3.1) О ЛОГИКО-ПРАВОВОЙ МОДЕЛИ ОРГАНИЗАЦИИ ЭКСПЕРТИЗЫ ПРОЕКТНОЙ ДОКУМЕНТАЦИИ

На аналогичный вопрос применительно к документам градостроительного проектирования мы уже получили следующий ответ. В силу дублирования проверки, возникающего на уровне публичных органов власти и их представителей, не должно быть именно государственной экспертизы проектов ДГП. Это не значит, что такая проверка упраздняется, напротив — она должна проводиться уполномоченными органами, которые могут её выполнять как самостоятельно, так и с привлечением частных лиц, негосударственных экспертов (которые несут ответственность согласно договору на предоставление экспертных услуг, но не могут нести обеспеченную их имуществом ответственность, поскольку последняя должна обеспечивается бюджетом органа власти, утвердившего соответствующий ДГП)[1].

Что должно быть с экспертизой проектной документации? Напомним исходные позиции, обобщим их посредством таблицы, чтобы потом двинуться дальше.

[1] *См. ответ на вопрос 5.1.2.*

Публичная власть не может не устанавливать ограничения на использование недвижимости частными лицами. Не существует более рационального способа установить такие ограничения, чем посредством зонального подхода — градостроительными регламентами в составе ПЗЗ[1].

Установление ограничений не может быть оторвано от контроля за их соблюдением. Вот почему власть обречена контролировать. Здесь исходный вопрос преобразуется в вопрос о том, как контроль-проверку выполнять наиболее рациональным способом.

Чтобы приступить к конструированию рациональной системы контроля-проверки, надо уточнить, что́ и на соответствие чему проверяется. В нашем случае проверяется проектная документация на соответствие требованиям градостроительных регламентов и требованиям технических регламентов безопасности.

Зачем законодатель вводит понятие «объекты капитального строительства»?[2] Очевидно, затем, чтобы «сказать» себе и гражданам, что власть не собирается проводить тотальную проверку «всего и вся» и намеренно сужает область своей собственной непосредственной проверочной деятельности только теми объектами, которые признаются требующими проверки по причине того, что их создание сопрягается с возможностью возникновения опасности.

Дифференциация, как бы естественным образом начатая отделением друг от друга области ОКС для непосредственной проверки и области не-ОКС для опосредованной проверки, стремится к дальнейшему развёртыванию-детализации, в результате чего образуются различные модели организации проверки-экспертизы ПД, представленные в табл. 5П6. Результаты проведённого с помощью этой таблицы сопоставления разных моделей используются при рассмотрении следующего вопроса 5.2.3.2.

ВОПРОС (5.2.3.2) ОБ ОСОБЕННОСТЯХ СУЩЕСТВУЮЩЕГО ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКСПЕРТИЗЫ ПРОЕКТНОЙ ДОКУМЕНТАЦИИ, А ТАКЖЕ О ТРЕБОВАНИЯХ И ВОЗМОЖНОСТЯХ ЕГО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ, ЯВЛЕННЫХ СО СТОРОНЫ МАКСИМАЛЬНОЙ МОДЕЛИ

Прежде чем представить требования и возможности совершенствования процедур проведения экспертизы проектной документации, выявленные при составлении табл. 5П6, разберём следующие вопросы, относящиеся к особенностям действующего порядка:

- о предмете экспертизы проектной документации;
- об основаниях для отказа в принятии проектной документации на экспертизу;
- об «иной документации», включаемой в состав проектной документации;
- о неправомерном выведении из-под действия законодательства о градостроительной деятельности некоторых аспектов регулирования.

[1] *См. ответы на вопросы 1.1.1–1.1.4.*
[2] *См. ответ на вопрос 5.2.1.3.*

О предмете экспертизы проектной документации

В данном вопросе три аспекта.

Во-первых, должно быть отмечено наличие чёткого определения того, что является предметом экспертизы ПД, — её соответствие прежде всего требованиям технических регламентов безопасности[1].

Во-вторых, применительно к ПД технические регламенты безопасности определяются не как требования, собираемые из разных документов, которые создаются якобы в рамках разных видов законодательства (санитарно-эпидемиологического, экологического, иного), а как требования в рамках одного вида законодательства о техническом регулировании. Это принципиальной важности положение следует из формулировки части 5 статьи 49 ГрК РФ, а также является результатом анализа части 4 статьи 1 № 184-ФЗ, представленного в ответе на вопрос 3.2.4.

В-третьих, закрывается ли вопрос о предмете экспертизы ПД утверждением, согласно которому таким предметом является только её соответствие требованиям технических регламентов безопасности и результатам инженерных изысканий? При обдумывании ответа на этот вопрос выстраивается следующая логическая цепочка.

1. При экспертизе должны проверяться все положения ПД.

2. В составе ПД имеется пояснительная записка с исходными данными на проектирование[2], в составе таких исходных данных не могут отсутствовать сведения, содержащиеся в градостроительном плане земельного участка, в составе которого представлен градостроительный регламент (правовой режим использования ЗУ), определённый ПЗЗ.

3. Получается, что совокупное прочтение норм закона понуждает признать, что при экспертизе ПД невозможно игнорировать вопросы проверки её положений на соответствие градостроительному регламенту. Такая проверка должна осуществляться, но не как этап самой экспертизы, а как этап приёмки на экспертизу проектной документации, на котором должно быть удостоверено, что процесс собственно экспертизы может начаться в том числе по причине соответствия положений ПД (о предельных параметрах объекта, размерах ЗУ, отступах от соответствующих границ) градостроительному регламенту.

Такой вывод подтверждается и предположением об обратном. Если предположить, что такая проверка не должна проводиться, то это будет равнозначно утверждению, что экспертиза не должна зависеть от рамочных условий, предопределяющих саму возможность её проведения. Очевидно, что такое предположение ошибочно — граничит с абсурдностью.

Об основаниях для отказа в принятии проектной документации на экспертизу

Рассмотрение предшествующего вопроса предопределило ответ на этот. Очевидно, что должны быть не только формальные, но и содержательные основания для отказа в принятии ПД на экспертизу. Эти содержательные основания должны выявляться до начала экспертной работы. Поэтому собственно предмет экспертизы остаётся прежним. Содержательными основаниями для отказа в приёме ПД на экспертизу должны быть, в частности:

- несоответствие ЗУ, для которого подготовлена ПД, предельным (минимальным и/или максимальным) размерам ЗУ, предопределённым градостроительным регламентом соответствующей территориальной зоны;
- несоответствие заявленных в ПД размеров проектируемого объекта предельным параметрам разрешённого строительства, реконструкции, предопределённым градостроительным регламентом соответствующей территориальной зоны.

Об «иной документации», включаемой в состав проектной документации

Речь идёт о пункте 12 части 12 статьи 48 ГрК РФ[1]. Очевидно, что эта норма является неизбежным следствием «недоделывания должного» — применения немаксимальной модели организации процесса проектирования. Отсутствие должного уровня дифференциации состава ПД применительно к разным видам объектов (кроме производственных и непроизводственных объектов, а также линейных) порождает неопределённость-неизвестность, а неизвестность должна как бы «компенсироваться» возможностью в зависимости от «неизвестных обстоятельств» доопределить (при необходимости) то, что исходно не было определено — не была заблаговременно выполнена указанная работа по продуманной дифференциации различных случаев.

Это значит, что логика понуждает отказываться от немаксимальной модели и переходить к максимальной, согласно которой не должно быть «иной (заранее неизвестной) документации», подлежащей включению в состав ПД[2].

О неправомерном выведении из-под действия законодательства о градостроительной деятельности некоторых аспектов регулирования

Речь идёт о части 10.1 статьи 48 ГрК РФ[3], согласно которой фактически утверждается, что приоритет в подготовке проектной документации (в соответствующей части) отдаётся не комплексному законодательству о градостроительной деятельности, а ведомственному. Нет сомнения, что такая «позиция исключительности» из общего ряда является ошибочной в методологическом плане, а потому неизбежно должна деструктивно воздействовать на комплексную систему организации развития территорий ради утверждения частичных, не комплексных интересов соответствующего ведомства.

*[1] Часть 5 статьи 49 ГрК РФ: «Предметом экспертизы являются оценка соответствия проектной документации **требованиям технических регламентов**, в том числе санитарно-эпидемиологическим, экологическим требованиям, требованиям государственной охраны объектов культурного наследия, требованиям пожарной, промышленной, ядерной, радиационной и иной безопасности, а также результатам инженерных изысканий, и оценка соответствия результатов инженерных изысканий требованиям технических регламентов».*

[2] См. пункт 1 части 12 статьи 48 ГрК РФ.

[1] «В состав проектной документации объектов капитального строительства… включаются следующие разделы… 12) иная документация в случаях, предусмотренных федеральными законами».

[2] См. строку 3.4 в табл. 5П6, где представлено сопоставление максимальной и немаксимальной моделей организации процесса проверки-экспертизы ПД.

[3] «Требования частей 7–10 настоящей статьи не применяются к технологическому присоединению объектов капитального строительства к электрическим сетям. Порядок соответствующего технологического присоединения к электрическим сетям устанавливается законодательством Российской Федерации об электроэнергетике».

Очевидно, что указанная норма должна быть упразднена из ГрК РФ и должны быть произведены соответствующие корректировки с позиции максимальной модели организации системы градорегулирования.

Выборочное предъявление выявленных со стороны максимальной модели требований и возможностей совершенствования процедур экспертизы проектной документации[1]

Такие выборочные требования и возможности заключаются в следующем.

1. Посредством соответствующих определений необходимо добиться чёткого, формализованного, однозначно понимаемого отделения объектов капитального строительства от объектов, которые таковыми не являются (ОКС от не-ОКС)[2].

2. Необходимо выполнить более глубокую (чем ныне) дифференциацию видов ПД применительно к различным видам ОКС.

3. Наряду с положением, допускающим для определённых объектов вместо ПД предъявлять схему планировочной организации ЗУ, ввести в законодательство положение, по которому в ЕГРН должны фиксироваться факты того, что соответствующие ОКС созданы без официального предъявления ПД и без положительного заключения экспертизы.

4. Наряду с требованием о более глубокой (чем ныне) дифференциации видов ПД применительно к различным видам ОКС ввести в законодательство положения, согласно которым:

- разделы ПД должны быть увязаны-соотнесены с соответствующими сводами правил, их разделами, нормами, на соответствие которым должна проверяться ПД;
- каждый раздел, подраздел ПД должен быть удостоверен подписью специалиста, соответствующего требованиям пункта 2 части 6 статьи 55.5 и требованиям статьи 55.5-1 ГрК РФ.

5. Обеспечить создание такой ситуации, когда своды правил тематически адресованы не разным видам объектов, но разным элементам (фундаменты, несущие конструкции, перекрытия, различные виды оборудования) объектов, пригодным для создания различных заранее не унифицированных типов объектов.

6. Уточнить нормы законодательства в том смысле, что при сохранении предмета экспертизы проектной документации, ныне определённого как проверка последней на соответствие требованиям технических регламентов и результатам инженерных изысканий, перед началом проведения экспертизы должно составляться удостоверение о наличии/отсутствии соответствия ПД требованиям градостроительного регламента[3]. В этой связи определяются следующие основания для отказа в приёме ПД на экспертизу:

- несоответствие размеров земельного участка минимальным и/или максимальным размерам ЗУ соответствующей территориальной зоны, определённым в составе градостроительного регламента ПЗЗ;
- несоответствие ПД предельным параметрам разрешённого строительства (например, в части предельной высоты здания и т.д.).

[1] *См. табл. 5П6.*
[2] *См. ответ на вопрос 5.2.1.3.*
[3] *См. ответ на вопрос 5.2.3.2.*

ВОПРОС (5.2.3.3) ОБ ИНЫХ АСПЕКТАХ, ИМЕЮЩИХ ОТНОШЕНИЕ К ПОДГОТОВКЕ ПРОЕКТНОЙ ДОКУМЕНТАЦИИ И ДЕЙСТВУЮЩЕМУ ПОРЯДКУ ПРОВЕДЕНИЯ ЕЁ ЭКСПЕРТИЗЫ

Главные проблемные вопросы относительно проверки проектной документации нами уже обсуждены, кроме двух, а именно:

- о праве нового правообладателя земельного участка осуществлять строительство в соответствии с разрешением на строительство, выданным прежнему правообладателю земельного участка;
- о включении в определённых случаях в состав проектной документации раздела «проект организации дорожного движения».

О праве нового правообладателя земельного участка осуществлять строительство в соответствии с разрешением на строительство, выданным прежнему правообладателю земельного участка

Состоявшаяся в части 21.5 статьи 51 ГрК РФ фиксация такого права[1] свидетельствует о разумном намерении. Остаётся только понять, как это разумное намерение может быть осуществлено. Для этого, по обыкновению, выстроим логическую цепочку.

1. Разрешение на строительство не может быть получено, если не было ПД — если к заявлению на выдачу такого разрешения не прилагались материалы, содержащиеся в ПД[2].

2. Разрешение на строительство приобреталось для того, чтобы в конечном счёте получить разрешение на ввод построенного объекта в эксплуатацию, а это разрешение может быть получено только при наличии удостоверения о том, что построенный объект соответствует, в частности, ПД[3].

3. Значит, новый правообладатель, получив согласно части 21.5 статьи 51 ГрК РФ право на строительство на основании разрешения на строительство, полученного прежним правообладателем, не получает автоматически право на получение разрешения на ввод построенного объекта в эксплуатацию, если новый правообладатель не станет собственником той ПД, на основании которой было выдано исходное разрешение на строительство.

4. Таким образом, имеем следующее: предоставленное частью 21.5 статьи 51 ГрК РФ право не может считаться полноценным правом без предъявления ус-

[1] *«Физическое или юридическое лицо, которое приобрело права на земельный участок, вправе осуществлять строительство, реконструкцию объекта капитального строительства на таком земельном участке в соответствии с разрешением на строительство, выданным прежнему правообладателю земельного участка».*
[2] *Пункт 3 части 7 статьи 51 ГрК РФ: «В целях строительства, реконструкции объекта капитального строительства застройщик направляет заявление о выдаче разрешения на строительство… К указанному заявлению прилагаются следующие документы… 3) материалы, содержащиеся в проектной документации».*
[3] *Часть 1 статьи 55 ГрК РФ: «Разрешение на ввод объекта в эксплуатацию представляет собой документ, который удостоверяет выполнение строительства, реконструкции объекта капитального строительства в полном объеме в соответствии с разрешением на строительство, проектной документацией…».*

ловия его реализации — без приобретения новым правообладателем у прежнего правообладателя ЗУ права собственности на проектную документацию, на основании которой было выдано исходное разрешение на строительство: нет в собственности исходной ПД для строительства — нет для нового правообладателя и права строить на основании выданного прежнему правообладателю разрешения на строительство. Из данного правила есть исключения — это случаи, когда для получения разрешения на строительство не требуется предъявлять ПД, а именно случаи строительства индивидуальных жилых домов[1].

Получается, что формулировка части 21.5 статьи 51 ГрК РФ страдает фактическими и логическими неточностями, которые могут создавать коллизии, вплоть до конфликтов в правоприменении. Посему эта норма нуждается в существенном уточнении.

О включении в определённых случаях в состав проектной документации раздела «проект организации дорожного движения»

Этот вопрос связан с одной из последних новелл законодательства[2] о расширении состава ПД[3] проектом организации дорожного движения. По этому поводу должен быть проведён логический анализ, который неотвратимо обнаруживает следующие положения несубъективного характера.

1. Организовывать дорожное движение можно только на дорогах, улицах[4].

2. Проектная документация для нелинейных объектов[5] подготавливается в границах земельных участков[6], то есть вне пределов дорог, улиц.

3. Спрашивается, каким образом, используя ПД, действие которой не может распространяться за пределы ЗУ, можно было бы организовывать дорожное движение за пределами ЗУ — в границах дорог, улиц?

4. Логика упряма и даёт однозначный отрицательный ответ на поставленный вопрос: нет возможности посредством ПД организовывать дорожное движение за пределами ЗУ — в границах дорог, улиц.

5. Тем не менее если заведомо нерешаемая задача всё же поставлена федеральным законом, то «законодатель что-то имел в виду». Поэтому следует предположить, что решение всё же имеется, но только при изменении условий задачи — при допущении того, что ПД может в определённых случаях подготавливаться применительно к территории, выходящей за границы ЗУ. То есть можно предположить (для мысленного эксперимента — для последующей проверки

[1] См. часть 9 статьи 51 ГрК РФ.

[2] Введена Федеральным законом от 29 декабря 2017 года № 443-ФЗ, вступает в силу с 30 декабря 2018 года.

*[3] Пункт 6.1 части 12 статьи 48 ГрК РФ: «В состав проектной документации объектов капитального строительства, за исключением проектной документации линейных объектов, включаются следующие разделы… 6.1) **проект организации дорожного движения** в случаях, предусмотренных Федеральным законом «Об организации дорожного движения в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».*

[4] С юридической точки зрения перемещение автомобиля на земельном участке не может быть названо «дорожным движением». Такое перемещение организуется посредством «схемы планировочной организации земельного участка» в составе проектной документации, и при подготовке такой схемы должны соблюдаться требования технических регламентов — требования безопасности.

[5] Пункт 6.1 части 12 статьи 48 ГрК РФ действует только применительно к нелинейным объектам.

*[6] Часть 1 статьи 48 ГрК РФ: «Архитектурно-строительное проектирование осуществляется путем подготовки проектной документации применительно к объектам капитального строительства и их частям, строящимся, реконструируемым **в границах принадлежащего застройщику или иному правообладателю… земельного участка».***

неочевидной в данный момент реализуемости допущения), что с изменёнными условиями задача решается. Но для изменения условий потребуется узаконить противоречие части 1 статьи 48 ГрК РФ, то есть ввести в самом законе исключение из этой фундаментальной нормы. Однако это не сделано. Значит, условия не изменены, а посему задача остаётся нерешаемой. Тем не менее проявим упорство и продолжим логический поиск: допустим, что указанные изменения внесены (допустим, что они пока ещё не внесены по недосмотру законодателя, но будут внесены «потом» как исключения из общего правила).

6. Чтобы организовывать дорожное движение (посредством гипотетической ПД, подготавливаемой на территорию, выходящую за пределы ЗУ), надо будет иметь возможность создавать границы, изменять границы дорог, улиц. Границы улиц, дорог — это красные линии[1], а красные линии устанавливаются не ПД, но документацией по планировке территории[2]. Опять мы попали в тупик? Будем выбираться с помощью следующей гипотезы. Предположим, что посредством соответствующих изменений законодательства удалось изобрести некий гибрид — смесь ПД и ДПТ. Возможно ли это?

7. Есть нечто неупразднимое. Например, улицы-дороги — это всегда территории общего пользования, это то, создание чего связано с возможностью, а часто и с необходимостью изъятия недвижимости, это то, решения относительно чего не могут не предъявляться в ДПТ и не могут приниматься без учёта результатов публичных слушаний[3]. То есть для рассматриваемого случая ДПТ не может быть даже гипотетически упразднена путём её как бы поглощения неким новым видом ПД. Это значит, что гипотеза не подтвердилась. Оказалось, что поставленная задача нерешаема в принципе даже путём изменения всех мыслимых правовых условий и что новелла, зафиксированная в пункте 6.1 части 12 статьи 48 ГрК РФ, ошибочна в силу её нереализуемости правовыми способами.

8. Ещё раз «тем не менее». Надо вернуться к началу и поставить вопрос иначе: законодатель имел некоторое намерение, но избрал неадекватный способ для его реализации. Значит, перед нами стоит задача воспроизвести это намерение и оценить адекватные правовые способы для его реализации. Приступим к решению этой новой задачи.

9. Гипотетическая подготовка ПД для строительства с одновременным изменением конфигурации улично-дорожной сети — это действия по созданию некоего достаточно крупного объекта на преобразуемой застроенной территории[4]. Нам предстоит «перебрать» все возможные правовые способы для реализации указанного намерения. Выясняется, что имеется три таких способа действий на преобразуемой застроенной территории — действий, связанных также с организацией, реорганизацией дорожного движения.

10. Способ первый — инициативные действия частных лиц, предопределяемые и направляемые особым образом подготовленными градостроительными регламентами, инициирующими преобразования улично-дорожной-квартальной

[1] См. пункты 11, 12 статьи 1 ГрК РФ.

[2] См. подпункт «а» пункта 1 части 3 статьи 42 ГрК РФ.

[3] См. ответ на вопрос 5.1.5.

[4] Речь должна идти именно о застроенной территории, поскольку на незастроенной территории не возникало бы проблем, описанных выше: можно было бы подготовить ДПТ и с её помощью организовать и УДС, и дорожное движение по этой сети, потом «встроить» желаемый объект в улично-дорожную-квартальную сеть.

сети и, соответственно, преобразования, реорганизацию дорожного движения. При этом способе градостроительными регламентами определяются, среди прочего, предельные размеры ЗУ для соответствующих кварталов:

- минимальные размеры ЗУ определены со значениями, которые несколько превышают размеры существующих ЗУ, которым придан статус несоответствующих; это значит, чтобы что-то строить, реконструировать, потребуется объединить несколько ЗУ в один;
- максимальные размеры ЗУ определены со значениями, которые меньше размеров существующих кварталов. Это значит, что образуемые ЗУ будут больше существующих, но меньше размеров существующих кварталов, то есть внутри существующих кварталов должны будут образовываться дополнительные улицы — будет происходить уплотнение УДС с одновременным укрупнением существующих ЗУ и расположением внутри них новых объектов посредством реконструкции старых объектов и создания новых.

Правообладатели новых ЗУ (созданных посредством объединения прежних), чтобы выполнять строительство, будут подготавливать в инициативном порядке предложения к ДПТ (и с её помощью обеспечивать организацию, реорганизацию дорожного движения), сообразуясь с параметрами градостроительных регламентов, иными параметрами, установленными ПЗЗ в отношении предельных размеров кварталов[1], определённых при содействии администрации.

11. Способ второй — инициатором преобразований УДС и, соответственно, преобразований, реорганизации дорожного движения является администрация. Посредством ГП и ПЗЗ определяется возможность уплотнения УДС, в том числе путём обеспечения возможности изъятия недвижимости в соответствующих случаях[2], также определяется размерность кварталов. Имея такие решения в документах градостроительного проектирования, власть может «подталкивать» соответствующие процессы — обеспечивать сочетание данного второго способа действий с первым. Отличие от первого способа действий будет состоять в том, что подготовку ДПТ (и посредством такой документации организацию, реорганизацию дорожного движения) будет обеспечивать по преимуществу публичная власть.

12. Способ третий — использование институтов комплексного развития застроенных территорий[3], когда инициаторы преобразований либо победитель аукциона подготавливают ДПТ, посредством которой будет обеспечиваться организация, реорганизация дорожного движения. Третий способ может сочетаться с первым и вторым в части параметризации процесса преобразований территории.

13. Таким образом, представлен исчерпывающий перечень способов воздействия на преобразуемую территорию с позиции организации, реорганизации дорожного движения. В каждом из трёх способов такие преобразования обеспечиваются не проектной документацией (что невозможно — см. доказательства выше), а документацией по планировке территории.

[1] *См. ответ на вопрос 3.3.5.*
[2] *См. ответ на вопрос 2.3.5.*
[3] *Эти институты должны быть усовершенствованы, см. ответ на вопрос 4.3.3.*

Вывод: законодательная новелла, зафиксированная в пункте 6.1 части 12 статьи 48 ГрК РФ о проекте организации дорожного движения в составе проектной документации является ошибочной и должна быть упразднена.

ВОПРОС (5.3) О НАДЕЛЕНИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО ОРГАНА ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ ПОЛНОМОЧИЯМИ ПРОВЕРЯТЬ СОБЛЮДЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ОТНОШЕНИИ ДОКУМЕНТОВ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ПРОЕКТИРОВАНИЯ

Если в целях проверки документов градостроительного проектирования осуществляется внедрение между одним органом власти и законом другого органа публичной власти (для дополнительной проверки), то это может рассматриваться как свидетельство нерациональной организации проверки. Логическое доказательство этого положения уже предъявлено, равно как и подтверждающие его свидетельства практики применительно к государственной экспертизе документов территориального планирования[1].

Ещё одним примером указанного внедрения является ситуация с федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным согласно пункту 7.1 части 1 статьи 6 и в соответствии со статьёй 8.1 ГрК РФ контролировать соблюдение органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления законодательства о градостроительной деятельности.

Проанализируем эту ситуацию. Оправданием её могло бы стать наличие переходного периода, длительность которого должна определяться предельной датой, а сам он должен быть утверждён для реализации соответствующей программы. Появление переходного периода определяется признанной необходимостью:

- функционировать посредствующему органу для оказания помощи органам прокуратуры, поскольку в отличие от всех иных правовых актов ДГП обладают картами, для определения соответствия которых законодательству необходимо обладать специальными знаниями, которые ещё только предстоит приобрести работникам прокуратуры до истечения установленного переходного периода;
- выполнить ряд задач по такому устройству законодательства, когда проверка соответствия ему ДГП была бы относительно простой процедурой, поскольку для этого выполнены все необходимые условия и требования, а именно завершена фиксация в ЕГРН юридически значимых границ, отражающих существующие факты[2], а также границ зон планируемых к созданию объектов[3].

Эти задачи до сих пор не выполнены, а некоторые из них даже не поставлены, поэтому неизбежно возникает и устойчиво существует коллизия, суть которой определяется последовательностью следующих положений.

[1] *См. ответ на вопрос 5.1.2.*
[2] *Речь идёт о границах категорий земель — земель лесного фонда, сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения (см. ответы на вопросы 2.1.3.1, 2.1.3.2, 2.1.3.4; границах зон с особыми условиями использования территорий — санитарно-защитных зон, зон охраны объектов культурного наследия, приаэродромных территорий (см. ответы на вопросы 2.1.3.3, 5.2.2.4); границах земельных участков существующих МКД (см. ответ на вопрос 4.1.1), парков и иных озеленённых территорий общего пользования (см. ответ на вопрос 5.1.1.4).*
[3] *Речь идёт о границах ЗПРО, которые должны фиксироваться в ДТП (см. ответ на вопрос 1.1.1.2).*

1. Полномочие по проверке-контролю в силу логики не может реализовываться иначе, кроме как предъявлением фактов несоответствий ДГП законодательству с одновременным предложением по исправлению этих несоответствий.

2. Правом утверждать, что имеется юридический факт нарушения законодательства, может обладать либо суд, либо органы прокуратуры, и никто иной. Это значит, что никакой уполномоченный федеральный орган исполнительной власти (ФОИВ) не может ранее появления соответствующего решения прокуратуры либо суда утверждать, что им были выявлены нарушения законодательства и на основе этого требовать исправления соответствующих документов[1]. Недаром не определены в ГрК РФ процедуры приведения ДГП в соответствие с законодательством, поскольку таких формализованных процедур в данном случае и быть не может в силу отсутствия формальных оснований для того, чтобы начать их выполнять. Фактически речь может идти лишь о том, что ныне называется использованием административного (не правового) ресурса.

3. Кроме того, в условиях незавершённости законодательства до минимально необходимого уровня, а также имеющихся в нём деформаций в отношении смыслов даже органам прокуратуры и судам невозможно неопровержимым образом предъявлять факты несоответствия законодательству документов градостроительного проектирования, поскольку сама возможность выявления таких фактов в значительной степени упразднена. В некотором смысле создана ситуация, когда всё заведомо может считаться либо правомерным, либо неправомерным — в зависимости от субъективной позиции оценивающего субъекта.

Приведём один из многих примеров, поясняющих сказанное. Из ДТП упразднены границы зон планируемого размещения объектов[2]. В части 3 статьи 9 ГрК РФ содержится норма, согласно которой «документы территориального планирования субъектов Российской Федерации и документы территориального планирования муниципальных образований ***не подлежат применению в части, противоречащей*** утвержденным документам территориального планирования Российской Федерации, со дня утверждения». По причине отсутствия в ДТП Российской Федерации границ зон планируемого размещения объектов федерального значения никто не может в принципе установить юридически значимый факт наличия либо отсутствия противоречия «нижестоящих» ДТП «вышестоящему» ДТП. В силу этого можно всё заведомо считать либо правомерным, либо неправомерным в зависимости от целевой позиции, то есть не зависеть от формальных норм закона.

4. По совокупности указанных причин деятельности уполномоченного ФОИВ по проверке ДГП на соответствие законодательству заведомо предопределено быть неуспешной[3].

[1] Прямо противоположное указанному неопровержимому положению утверждается в пункте 1 части 3 статьи 8.1 ГрК ОФ, где говорится о том, что должностные лица уполномоченного ФОИВ обязаны «направлять в соответствующие органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления обязательные предписания об устранении выявленных нарушений законодательства о градостроительной деятельности и устанавливать сроки устранения таких нарушений».

[2] См. ответ на вопрос 2.1.1.2.

[3] Наиболее показательным свидетельством неуспешности такой деятельности является отсутствие реакции на принятие заведомо противоречащего базовым нормам федеральных законов документа градостроительного зонирования. См. об этом ответ на вопрос 1.5.4.

Выводы:

1) при наличии завершённого до минимально необходимого уровня законодательства нет необходимости в существовании посредника в виде уполномоченного ФОИВ между публичной властью, утверждающей ДГП, и законом в лице органов прокуратуры, таким полномочиям нет места, они должны быть упразднены;

2) в период существования не доведённого до минимального уровня зрелости законодательства должна быть подготовлена и выполнена программа по исправлению его ошибок и совершенствованию[1] и должны быть ограничены полномочия ФОИВ по проверке ДГП представлением в органы прокуратуры соответствующих обращений для реагирования[2].

5.3. Пояснения к разделу 5 в виде таблиц

ПЕРЕЧЕНЬ ТАБЛИЦ

Таблица 5П1. Логико-правовая модель системы проверки документов проектирования (к подразделу 5.1.1.1).

Таблица 5П2. Перечень рассмотренных вопросов законодательного обеспечения системы проверки документов проектирования (к подразделу 5.2.1).

Таблица 5П3. Сопоставление альтернативных моделей решения вопроса о фиксации статус-кво — об установлении либо неустановлении юридически значимых границ существующих парков (к вопросу 5.1.1.4).

Таблица 5П4. Сопоставление альтернативных логико-правовых моделей организации института публичных слушаний (к вопросу 5.1.5).

Таблица 5П5. Сопоставление альтернативных моделей применения градостроительных планов земельных участков (к вопросу 5.2.2).

Таблица 5П6. Сопоставление моделей организации процесса проверки-экспертизы проектной документации (к вопросу 5.2.3.1).

[1] См. раздел 6.

[2] Здесь, правда, обнаружится, что такое право не требует специального предоставления, поскольку им обладает каждый гражданин, зато деятельность уполномоченного ФОИВ может быть переориентирована с формальных проверок относительно сроков и процедур (см. пункты 2 и 3 части 1 статьи 8.1 ГрК РФ) на проверки содержательные (см., например, выше пункт 4).

Таблица 5П1
Логико-правовая модель системы проверки документов проектирования (к подразделу 5.1.1.1)

Принципы проверки ДП, предопределяющие руководящие положения		**Руководящие положения проверки ДП — принципы второго порядка, развёртываемые из исходных принципов**	**Модели организации проверки ДП**		**Комментарии**
Принцип максимизации	**Принцип согласования**		**Модель А — максимальная**	**Модель Б — немаксимальная**	
1	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**
		1. Положения, относящиеся к проверке документов градостроительного проектирования			
		1.1. Наличие (+), отсутствие (—) требования: • о фиксации к некоторому предельному сроку окончательно оформленных в соответствии с законодательством юридически значимых фактов в виде различных границ (категорий земель, зон с особыми условиями использований территорий (*), границ ЗУ МКД в сложившейся застройке (**) — требований, адресуемых соответствующим уполномоченным органам, а также органам региональной и муниципальной власти; • о введении санкций для таких органов в случаях неисполнения требований законодательства в пределах установленных сроков; • о наступлении правовых последствий после истечения установленных сроков в случаях неисполнения требований законодательства	+	— (***)	(*) См. ответы на вопросы 2.1.3.2, 2.1.3.3. (**) См. ответы на вопросы 4.1.1, 1.1.4. (***) В абсолютном большинстве случаев такие требования не установлены. Имеются случаи установления таких требований, но особым образом, а именно случаи установления границ: • приаэродромных территорий — см. ответ на вопрос 5.2.2.4; • территориальных зон в составе ПЗЗ — см. ответ на вопрос 2.1.3.4
		1.2. Наличие (+), отсутствие (—) единого свода правил градостроительного проектирования, применяемого для всех видов такого проектирования и для проверки его результатов, — СП, содержащего все без исключения требования технических регламентов безопасности, применяемых ко всем видам ДГП	+ (*)	— (*)	(*) См. ответ на вопрос 5.1.3
		1.3. Наличие (+), отсутствие (—) требования о проверке проектов ДГП на соответствие нормативным правовым актам регионального и муниципального уровней, устанавливающим запрет на утверждение таких решений в составе ДГП, реализация которых создаст неприемлемую степень дисбаланса в соотношении объёмов застройки и призванной её обслуживать инфраструктуры	+ (*)	— (*)	(*) См. ответы на вопросы 2.3.2–2.3.4 и 1.2.4
		1.4. Наличие (+), отсутствие (—) формализованных, чётко определённых предметов согласований проектов ДТП органами публичной власти соседних юрисдикций	+	+ — (*)	(*) Наряду с наличием такого требования имеет место незавершённость формализации предметов согласований — см. ответы на вопросы 5.1.1, 5.1.3
		1.5. Наличие (+), отсутствие (—) требования о публичном предъявлении официальных заключений уполномоченного органа в составе местной администрации, подтверждающих факты соответствия предъявленных на публичные слушания проектов документов всем процедурным и материальным нормам законодательства	+ (*)	— (*)	(*) См. ответ на вопрос 5.1.5

Продолжение таблицы 5П1

Принципы проверки ДП, предопределяющие руководящие положения		Руководящие положения проверки ДП — принципы второго порядка, развёртываемые из исходных принципов	Модели организации проверки ДП		Комментарии
Принцип максимизации	Принцип согласования		Модель А — максимальная	Модель Б — немаксимальная	
1	2	3	4	5	6
		1.6. Наличие (+), отсутствие (—) требования об определении строго формализованных предметов обсуждений на публичных слушаниях проектов ДГП, тождественных предметам официального утверждения ДГП	+ (*)	— (*)	(*) См. ответ на вопрос 5.1.5
		1.7. Наличие (+), отсутствие (—) в муниципальных нормативных правовых актах норм, позволяющих частично нейтрализовать деструктивное действие части 14 статьи 31 ГрК РФ, определяющей возможность практически бесконтрольно изменять ПЗЗ по произвольному желанию застройщиков	+ (*)	— (*)	(*) См. ответы на вопросы 5.1.4 и 1.2.2
		2. Положения, относящиеся к проверке проектной документации			
		2.1. Наличие (+), отсутствие (—) чёткого, не допускающего неоднозначных толкований определения того, что такое «объекты капитального строительства»	+ (*)	— (*)	(*) См. ответ на вопрос 5.2.1.3
		2.2. Наличие (+), отсутствие (—) положения о том, что в градостроительном плане ЗУ должны содержаться все необходимые и достаточные требования о соблюдении правового режима использования ЗУ	+ (*)	— (*)	(*) См. ответы на вопросы группы 5.2.2
		2.3. Наличие (+), отсутствие (—) приемлемого уровня дифференциации видов проектной документации применительно к различным видам ОКС	+	— (*)	(*) Ныне официально определены только три вида проектной документации (для объектов непроизводственного назначения, для объектов производственного назначения и для линейных объектов), что недостаточно с позиции рационального регулирования. См. ответы на вопросы группы 5.2.3
		2.4. Наличие (+), отсутствие (—) требования, согласно которому при проведении экспертизы проектной документации применительно к её отдельным разделам, подразделам и положениям в обязательном порядке должны указываться факты соответствия/несоответствия конкретным пунктам конкретных сводов правил	+ (*)	— (*)	(*) См. ответ на вопрос 5.2.3.2
		2.5. Наличие (+), отсутствие (—) требования, согласно которому должна обеспечиваться непротиворечивость положений в различных СП, — требования о том, что в СП должны указываться документы — первоисточники соответствующих норм безопасности, а также о том, что утверждение новых СП и изменений в существующих СП может состояться только после проверки всех без исключения СП на предмет устранения противоречий между новым СП, изменённым СП и всеми иными СП	+ (*)	— (*)	(*) См. ответы на вопросы группы 5.2.3

Окончание таблицы 5П1

Принципы проверки ДП, предопределяющие руководящие положения		Руководящие положения проверки ДП — принципы второго порядка, развёртываемые из исходных принципов	Модели организации проверки ДП		Комментарии
Принцип максимизации	Принцип согласования		Модель А — максимальная	Модель Б — немаксимальная	
1	2	3	4	5	6
		2.6. Наличие (+), отсутствие (—) требования, согласно которому должно быть обеспечено переформатирование СП, когда приоритет должен отдаваться не закреплению жёстким нормированием существующих типов зданий, сооружений, но конструктивным элементам применительно ко всем таким типам — как ныне создаваемым, так и иным, в том числе и к тем, которые могут создаваться на основе комбинирования элементов без их жёсткой привязки к некоему известному из прежней практики типу здания, сооружения	+ (*)	— (*)	(*) См. ответ на вопрос 5.2.3.2
		2.7. Наличие (+), отсутствие (—) запрета действий по официальной подготовке и утверждению проектной документации в случаях отсутствия сформированного ЗУ и отсутствия прав на сформированный ЗУ	+ (*)	— (*)	(*) См. ответ на вопрос 5.2.1.1
		2.8. Наличие (+), отсутствие (—) дифференцированных (применительно к различным видам объектов и случаям) предметов проверки документов перед выдачей разрешений на строительство	+ (*)	— (*)	(*) См. ответы на вопросы группы 5.2.3
		3. Положения, относящиеся к проверке утверждённых документов проектирования уполномоченными на то федеральными органами исполнительной власти			
		3.1. Наличие (+), отсутствие (—) ответственности уполномоченного ФОИВ за допущение принятия противоречивых федеральных законодательных и иных актов, а также практики принятия и применения региональных и муниципальных нормативных правовых актов, документов градостроительного проектирования, не соответствующих федеральным законам	+ (*)	— (*)	(*) См. ответ на вопрос 5.3

***Примечание**. Затенённая ячейка — указание на «участие» соответствующего принципа в порождении руководящих положений, представленных в столбце 3.*

Таблица 5П2
Перечень рассмотренных вопросов законодательного обеспечения системы проверки документов проектирования (к подразделу 5.2.1)

Принципы проверки ДП		Вопросы по теме «Проверка документов проектирования»	«Связанные» вопросы
Принцип максимизации	Принцип согласования		
		Вопросы (5.1), относящиеся к проверке документов градостроительного проектирования	
		Вопросы (5.1.1) об отсутствии возможности проводить подлинную проверку документов градостроительного проектирования при отсутствии зафиксированных юридических фактов в виде границ — существующих и создаваемых	
		Вопрос (5.1.1.1), ранее рассмотренный, об установлении границ категорий земель, границ зон с особыми условиями использования территорий	Вопросы 2.1.3.1–2.1.3.4, вопрос 5.2.3.3
		Вопрос (5.1.1.2), ранее рассмотренный, об установлении границ земельных участков многоквартирных домов	Вопросы 1.3.4, 3.2.2, 4.1.1, 5.1.1.4
		Вопрос (5.1.1.3), ранее рассмотренный, об упразднения из документов территориального планирования границ зон планируемого размещения объектов	Вопрос 2.1.1.2
		Вопрос (5.1.1.4) о псевдоправовой технологии, обеспечивающей отказ от установления границ фактически существующих парков для непрепятствования их застройке	Вопросы 1.3.4, 3.2.2
		Вопрос (5.1.2) о том, должна ли существовать государственная экспертиза проектов документов градостроительного проектирования	Вопросы 5.2.3.1, 5.3
		Вопрос (5.1.3), ранее рассмотренный, о создании единого свода правил градостроительного проектирования, применяемого для всех видов такого проектирования и для проверки его результатов	Вопрос 3.2.4
		Вопрос (5.1.4), ранее рассмотренный, об установлении запретов на утверждение таких решений, реализация которых создаст неприемлемую степень дисбаланса в соотношении объёмов застройки и призванной её обслуживать инфраструктуры	Вопрос 1.2.4
		Вопросы (5.1.5) о проверке проектов документов градостроительного проектирования посредством проведения публичных слушаний	Вопросы 5.1.1.1–5.1.1.4, 5.1.3
		Вопрос (5.1.5.1) о публичных слушаниях как необходимом институте и его исходных положениях — о табличной форме логико-правовой модели публичных слушаний	Вопросы 5.1.1.1–5.1.1.4, 5.1.3
		Вопрос (5.1.5.2) о содержании основных положений регламентирования публичных слушаний	Вопросы 5.1.1.1–5.1.1.4, 5.1.3

Продолжение таблицы 5П2

Принципы проверки ДП		Вопросы по теме «Проверка документов проектирования»	«Связанные» вопросы
Принцип максимизации	Принцип согласования		
		Вопросы (5.2), относящиеся к проверке проектной документации	
		Вопросы (5.2.1) о создании условий для подготовки и проверки проектной документации путём фиксации соответствующих границ	
		Вопрос (5.2.1.1), ранее рассмотренный, о том, могут ли существовать основания для подготовки проектной документации при отсутствии сформированного земельного участка и отсутствии прав на него	Вопросы 4.1.1, 4.1.4, 4.1.5
		Вопрос (5.2.1.2) о том, могут ли существовать основания для отказа в выдаче градостроительного плана земельного участка по причине несоответствия его размера минимальным или максимальным размерам согласно правилам землепользования и застройки	Вопрос 5.2.2.1
		Вопрос (5.2.1.3) об определении понятия «объекты капитального строительства»	Вопрос 5.2.3.1
		Вопрос (5.2.1.4) о дополнительных аспектах ранее рассмотренного вопроса об определении понятия «линейные объекты»	Вопрос 4.2.5
		Вопросы (5.2.2) о создании для подготовки и проверки проектной документации условий в виде градостроительного плана земельного участка	
		Вопрос (5.2.2.1) об отображении в ГПЗУ фактов несоответствия земельных участков, иных объектов недвижимости градостроительным регламентам (помимо несоответствия размеров земельных участков установленным требованиям)	Вопросы 5.2.2.2–5.2.2.5
		Вопрос (5.2.2.2), ранее рассмотренный, о неопределённости части 1.1 статьи 38 ГрК РФ, создающей «соблазны» для противоправного вывода избранных территорий из-под действия института градостроительного зонирования	Вопросы 5.2.2.1, 5.2.2.3–5.2.2.5, 1.3.1
		Вопрос (5.2.2.3) о способах умаления правовой значимости градостроительного регламента и создания его замещений индивидуальными неформализованными требованиями в документах, подготавливаемых для архитектурно-строительного проектирования и строительства	Вопросы 5.2.2.1, 5.2.2.2, 5.2.2.4, 5.2.2.5, 1.3.1
		Вопрос (5.2.2.4) об упразднении ГПЗУ как правовой гарантии для подготовки проектной документации — об особенностях проверок в связи с установлением приаэродромных территорий	Вопросы 5.2.2.1–5.2.2.3, 5.2.2.5, 2.1.3.3

Окончание таблицы 5П2

Принципы проверки ДП		Вопросы по теме «Проверка документов проектирования»	«Связанные» вопросы
Принцип максимизации	**Принцип согласования**		
		Вопрос (5.2.2.5), ранее рассмотренный, об ошибке внедрения в ГПЗУ расчётных показателей обеспеченности инфраструктурой, которые не являются дополнительным элементом градостроительного регламента	Вопросы 5.2.2.1–5.2.2.4, 1.3.2
		Вопросы (5.2.3) о процедурах проверки проектной документации посредством экспертизы, проверки перед выдачей разрешения на строительство	
		Вопрос (5.2.3.1) о логико-правовой модели организации экспертизы проектной документации	Вопросы 5.1.2, 5.2.1.3
		Вопрос (5.2.3.2) об особенностях существующего законодательного обеспечения экспертизы проектной документации, а также о требованиях и возможностях его совершенствования, явленных со стороны максимальной модели	Вопрос 5.2.1.2
		Вопрос (5.2.3.3) об иных аспектах, имеющих отношение к подготовке проектной документации и действующему порядку проведения её экспертизы	Вопрос 5.1.1.1
		Вопрос (5.3) о наделении федерального органа исполнительной власти полномочиями проверять соблюдение законодательства в отношении документов градостроительного проектирования	См. ответы на вопросы 5.1.1.4, 5.1.2, 5.2.2.4. Имеется связь с вопросами 2.1.3.1–2.1.3.4, 4.1.1, 1.5.4

Примечание. *Затенённая ячейка — указание на «участие» принципа в ответах на соответствующие вопросы.*

Таблица 5П3
Сопоставление альтернативных моделей решения вопроса о фиксации статус-кво — об установлении либо неустановлении юридически значимых границ существующих парков (к вопросу 5.1.1.4)

Позиции сопоставления	Модели		Комментарии
	Модель А — максимальная	Модель Б — немаксимальная	
1. Наличие (+), отсутствие (—) комплексного требования, согласно которому: 1) ЗУ в составе территорий ТОП, в том числе озеленённых ТОП, не подлежат приватизации и, соответственно, не подлежат предоставлению частным лицам для строительства (*); 2) ТОП, в том числе озеленённые ТОП, отграничиваются от иных территорий, земельных участков красными линиями (**); 3) по правовому статусу к озеленённым ТОП приравниваются: а) парки, набережные, скверы, бульвары, пляжи, иные подобные объекты; б) лесопарки, городские леса; в) расположенные в границах населённых пунктов ООПТ; 4) границы территорий, приравненных по правовому статусу к озеленённым ТОП, в виде красных линий устанавливаются посредством проектов планировки территории, подлежащих обсуждению на публичных слушаниях; 5) устанавливается предельный срок, в который уполномоченным органам надлежит завершить установление и оформление границ территорий с правовым статусом озеленённых ТОП и внести сведения о таких границах в ЕГРН	+	—	(*) См. пункт 12 статьи 85 ЗК РФ[1]. (**) См. пункт 11 статьи 1 ГрК РФ[2]
2. Наличие (+), отсутствие (—) положений, согласно которым в границах населённых пунктов территории, фактически являющиеся озеленёнными ТОП: 1) формально представляются разными видами территорий с разным правовым статусом и разными видами границ (не только представленными красными линиями), правообладателями которых (земельных участков в составе которых) могут быть как представители публичной власти, так и частные лица (*); 2) получают границы, которые устанавливаются разными видами документов, в том числе утверждаемых сугубо административным путём — без обсуждения с населением соответствующих решений на публичных слушаниях (**)	—	+ (*)	(*) Имеются примеры неоправданно усложнённого и запутанного (по причине наличия логических и формально—правовых ошибок) состава территорий, фактически являющихся озеленёнными ТОП[3]. (**) Имеются примеры применительно к фактически однотипным по статусу и назначению озеленённым ТОП (которые формально таковыми не признаются) установления разными документами разных видов границ по разным процедурам[4]
3. Наличие (+), отсутствие (—) ситуации, которая является следствием позиции 2, когда администрации фактически предоставлено право выбирать вид документа для установления границ озеленённых ТОП, в том числе выбирать такой вид документа, посредством которого не устанавливаются красные линии и не проводятся публичные слушания по поводу установления, изменения этих границ	—	—	
4. Наличие (+), отсутствие (—) ситуации, которая является следствием позиций 2 и 3, а также отсутствия понуждения законом администрации завершить к определённому сроку образование границ озеленённых ТОП (с внесением информации о таких границах в ЕГРН), — ситуации, когда проекты планировки территории подготавливаются не с целью фиксации указанных границ, но с целью их изменения в сторону уменьшения площади озеленённых ТОП для образования ЗУ, предназначенных к размещению новых ОКС	—	+ (*)	(*) Следует обратить внимание на то, что данная строка 4 отображает суть немаксимальной модели — прямо противоположную сути максимальной модели, представленной в строке 1 настоящей таблицы

[1] *«Земельные участки общего пользования, занятые… набережными, скверами, бульварами, водными объектами, пляжами и другими объектами… не подлежат приватизации».*

[2] *«Красные линии — линии, которые обозначают существующие, планируемые (изменяемые, вновь образуемые) **границы территорий общего пользования** и (или) границы территорий, занятых линейными объектами и (или) предназначенных для размещения линейных объектов».*

[3] *Один из таких примеров определён статьёй 51 ГрК Москвы и Постановлением Правительства Москвы от 8 февраля 2005 года № 51-ПП «О совершенствовании системы управления Природным комплексом…», согласно которым утверждён следующий состав рассматриваемых территорий: 1) особо охраняемые природные территории; 2) природные территории — долины рек, лесопарки, болота; 3) озеленённые территории: а) озеленённые территории общего пользования (в том числе скверы, бульвары, парки, сады); б) озеленённые территории ограниченного пользования (в том числе территории лечебных и образовательных учреждений, придомовые территории); в) озеленённые территории специального назначения (кладбища, санитарно-защитные зоны, линии электропередачи). Следует обратить внимание на неправомерное смешение объектов публичной собственности (ООПТ, ТОП — парки, скверы, бульвары) с объектами, правообладателями которых являются частные лица («придомовые территории» — земельные участки МКД; объекты, располагаемые в СЗЗ, правообладателями которых являются частные лица).*

[4] *См. часть 2 статьи 52, часть 1 статьи 53 ГрК Москвы, где, в частности, указаны: 1) разные виды документов, а именно: а) «схема развития и размещения ООПТ в городе Москве»; б) «территориальные и отраслевые схемы»; в) проекты планировки территории (которые могут учитываться согласно части 1 статьи 53 ГрК Москвы); 2) разные виды границ: а) красные линии; б) иные границы — в случаях применения документов 1а, 1б; 3) разные виды процедур: а) предусматривающие публичные слушания; б) не предусматривающие публичных слушаний либо не определяющие быть таким слушаниям обязательными (в случаях применения документов 1а, 1б).*

Таблица 5П4
Сопоставление альтернативных логико-правовых моделей организации института публичных слушаний (к вопросу 5.1.5)

Позиции сопоставления	Модели		Комментарии
	Модель А — максимальная	**Модель Б — немаксимальная**	
1. Наличие (+), отсутствие (—) института ПС по обсуждению проектов ДГП, определяющего: а) обязательность проведения ПС для определённых случаев (*); б) необходимость учёта мнений участников ПС при одновременном отсутствии требования о понуждении власти к таким решениям, которые были бы определены результатами голосования участников ПС	+ (*)	+ (*)	(*) Данное положение действует при одновременном наличии права у местной власти по своей инициативе и/или в ответ на инициативу граждан проводить ПС также в случаях, когда проведение ПС не является обязательным
2. Наличие (+), отсутствие (—) положения, определяющего необходимость: а) предъявлять участникам ПС чётко формализованные, юридически значимые предметы обсуждения применительно к различным случаям; б) отождествлять юридически значимые предметы обсуждений с предметами утверждения обсуждённых на ПС документов	+	— (*)	(*) Отсутствие указанного положения в модели Б препятствует тому, чтобы внимание участников ПС было бы сосредоточено на сути обсуждения взамен разговоров на темы, не относящиеся к предмету ПС
3. Наличие (+), отсутствие (—) положения, согласно которому власть обязана: а) выносить на ПС проекты документов, завершённые разработчиком, заявителем в соответствии с требованиями законодательства (*); б) предъявлять участникам ПС официальные заключения уполномоченного органа, свидетельствующие о том, что представляемый проект документа соответствует требованиям законодательства	+ (*)	— (**)	(*) При этом допускается выносить на ПС незавершённые проекты документов (например, в виде концепций) при обязательном информировании об этом факте промежуточного рассмотрения, результаты которого должны быть использованы при подготовке завершённого проекта документа. (**) В модели Б отсутствует для власти обязанность выполнять положения 3а (при наличии возможности предъявлять промежуточные концепции документов) и 3б
4. Наличие (+), отсутствие (—) положений, более глубоко (чем ГрК РФ) определяющих содержание процедур подготовки и принятия решений о выдаче разрешений на условно разрешённые виды использования недвижимости	+ (*)	—	(*) См. ответ на вопрос 1.2.4
5. Наличие (+), отсутствие (—) положений, более глубоко (чем ГрК РФ) определяющих содержание процедур подготовки и принятия решений о выдаче разрешений на отклонения от предельных параметров разрешённого строительства, реконструкции	+ (*)	—	(*) См. ответ на вопрос 1.2.5
6. Наличие (+), отсутствие (—) положений, допускающих ситуацию, когда при обсуждении изменений ПЗЗ в части градостроительных регламентов территориальной зоны: а) официальными участниками ПС были бы только правообладатели недвижимости, расположенной в пределах такой территориальной зоны, но не правообладатели недвижимости, расположенной в соседних территориальных зонах; б) продолжительность ПС составляла бы минимальный срок — не более одного месяца	— (*)	+ (*)	(*) Это положение определяется частью 14 статьи 31 ГрК РФ. См. ответ на вопрос 1.2.2
7. Наличие (+), отсутствие (—) положения, допускающего, чтобы ПС проводились в будние дни не после завершения рабочего дня, а в рабочее время	—	+	См. ответ на вопрос 5.1.5.2
8. Наличие (+), отсутствие (—) положения, допускающего, чтобы в состав членов комиссии, уполномоченной на проведение ПС, включались исключительно работники администрации	—	+	См. ответ на вопрос 5.1.5.2
9. Наличие (+), отсутствие (—) положения, согласно которому проекты документов, изменённые с учётом результатов ПС, должны предоставляться на ПС для обсуждения произведённых изменений	+	—	См. ответ на вопрос 5.1.5.2

Таблица 5П5
Сопоставление альтернативных моделей применения градостроительных планов земельных участков (к вопросу 5.2.2)

Позиции сопоставления	Модели		Комментарии
	Модель А — максимальная	Модель Б — немаксимальная	
1. Наличие (+), отсутствие (—) законодательного требования, согласно которому все без исключения исходные условия, необходимые для подготовки проектной документации, должны содержаться в ГПЗУ (кроме технических регламентов безопасности, содержащихся в актах законодательства о техническом регулировании)	+	— (*)	(*) В немаксимальной модели Б такое требование отсутствует, в том числе по причине неопределённостей, содержание которых раскрывается при рассмотрении вопросов 5.2.1.1, 5.2.1.2, 5.2.2.1 – 5.2.2.6
2. Наличие (+), отсутствие (—) законодательного требования, согласно которому до выдачи ГПЗУ (и, соответственно, до начала подготовки юридически значимой проектной документации) должно быть обеспечено установление границ ЗУ и внесение сведений о таких границах в ЕГРН, получение прав на ЗУ, а также соответствие их размеров предельным значениям, установленным ПЗЗ	+	— (*)	(*) Причины и последствия отсутствия указанного требования в немаксимальной модели Б рассмотрены при изучении вопросов 5.2.1.1 и 5.2.1.2
3. Наличие (+), отсутствие (—) законодательного требования, согласно которому в ГПЗУ в обязательном порядке должны отмечаться факты несоответствия ЗУ, иных объектов недвижимости градостроительным регламентам (помимо несоответствия размеров ЗУ установленным требованиям)	+	— (*)	(*) Факт отсутствия и последствия отсутствия указанного требования в немаксимальной модели Б рассмотрены при изучении вопроса 5.2.2.1
4. Наличие (+), отсутствие (—) законодательных норм, как бы «позволяющих» выводить избранные территории из—под действия института градостроительного зонирования	—	+ (*)	(*) Наличие и содержание указанных норм в немаксимальной модели Б рассмотрены при изучении вопроса 5.2.2.2
5. Наличие (+), отсутствие (—) положений, обеспечивающих как бы сокрытие того факта, что градостроительные регламенты в составе ГПЗУ — это не просто «информация» для технологического применения, но правовой режим использования ЗУ, — положений, которые в сочетании с иными псевдоправовыми способами открывают возможности для несоблюдения градостроительных регламентов	—	+ (*)	(*) Наличие и содержание указанных положений в немаксимальной модели Б рассмотрены при изучении вопроса 5.2.2.3
6. Наличие (+), отсутствие (—) положений, обеспечивающих утверждение псевдоправового способа внедрения в практику регулирования, помимо и вопреки ГПЗУ, дополнительных неформализованных требований для каждого отдельного застройщика, вырабатываемых в индивидуальном порядке путём игнорирования необходимости применения института градостроительного зонирования	—	+ (*)	(*) Наличие и содержание указанных положений в немаксимальной модели Б рассмотрены при изучении вопроса 5.2.2.4
7. Наличие (+), отсутствие (—) положений, содействующих упразднению правового статуса ГПЗУ как юридически значимой гарантии для подготовки проектной документации и возникающих, например, в силу нерациональной с правовой точки зрения технологии установления приаэродромных территорий	—	+ (*)	(*) Наличие и содержание указанных положений в немаксимальной модели Б рассмотрены при изучении вопроса 5.2.2.5
8. Наличие (+), отсутствие (—) положений, обеспечивающих внедрение в ГПЗУ того, что не относится к градостроительному регламенту, — расчётных показателей обеспеченности инфраструктурой, ошибочно предъявляемых как элемент градостроительного регламента	—	+ (*)	(*) Наличие и содержание указанных положений в немаксимальной модели Б рассмотрены при изучении вопроса 5.2.2.6

Таблица 5П6
Сопоставление моделей организации процесса проверки-экспертизы проектной документации
(к вопросу 5.2.3.1)

Позиции сопоставления	Модели		Комментарии
	Модель А — максимальная	Модель Б — немаксимальная	
1. Позиции, относящиеся к отделению ОКС от не-ОКС			
1.1. Наличие (+), отсутствие (—) декларации о разделении всей области создаваемых объектов на ОКС и не-ОКС	+ (*)	+ (*)	(*) Эта позиция является универсальной для той и другой модели
1.2. Наличие (+), отсутствие (—) чётко формализованного, однозначно понимаемого отделения ОКС от не-ОКС	+ (*)	— (*)	(*) См. ответ на вопрос 5.2.1.3
2. Позиции, относящиеся к не-ОКС			
2.1. Наличие (+), отсутствие (—) требования о том, чтобы для создания не-ОКС предъявлялась схема планировочной организации земельного участка	+ (*)	— (**)	(*) Производится проверка указанной схемы на соответствие требованиям пожарной безопасности. (**) Не производится проверка намерений создания не-ОКС на соответствие требованиям пожарной безопасности
2.2. Наличие (+), отсутствие (—) положения о том, что для создание не-ОКС не требуется получать разрешение на строительство	+ (*)	+ (*)	(*) Эта позиция является универсальной для той и другой модели
3. Позиции, относящиеся к ОКС			
3.1. Наличие (+), отсутствие (—) требования о том, чтобы для всех видов ОКС выдавалось разрешение на строительство (за исключением некоторых видов ОКС, строго формализованных)	+ (*)	+ (*)	(*) Эта позиция является универсальной для той и другой модели
3.2. Наличие (+), отсутствие (—) положения о том, что не для всех видов ОКС должна в обязательном порядке подготавливаться проектная документация, но должна подготавливаться схема планировочной организации земельного участка (при сохранении права подготовки проектной документации)	+ (*)	+ (*)	(*) Эта позиция является универсальной для той и другой модели
3.3. Наличие (+), отсутствие (—) положения о том, что для случаев, когда предусмотрена в обязательном порядке подготовка проектной документации должна, проводиться её экспертиза, кроме четко определённого перечня случаев	+ (*)	+ (*)	(*) Эта позиция является универсальной для той и другой модели
3.4. Наличие (+), отсутствие (—) ситуации, когда наряду с положением 3.3 действует требование об относительно глубокой дифференциации видов проектной документации применительно к различным видам ОКС	+	— (*)	(*) Ныне проектная документация дифференцирована только следующим образом: 1) непроизводственные объекты; 2) производственные объекты; 3) линейные объекты
3.5. Наличие (+), отсутствие (—) положения, согласно которому наряду с положением 3.2 (допускающим вместо проектной документации предъявлять схему планировочной организации земельного участка) действует положение, по которому в ЕГРН должны фиксироваться факты, подтверждающие, что соответствующие ОКС созданы без официального предъявления проектной документации и без положительного заключения экспертизы	+	— (*)	(*) Ныне такое положение не применяется
3.6. Положение, противоположное положению 3.3, — наличие (+), отсутствие (—) положения о том, что применительно к четко определённому перечню случаев не является обязательным проведение экспертизы проектной документации	+ (*)	+ (*)	(*) Эта позиция является универсальной для той и другой модели

Окончание таблицы 5П6

Позиции сопоставления	Модели		Комментарии
	Модель А — максимальная	**Модель Б — немаксимальная**	
3.7. Наличие (+), отсутствие (—) положения, согласно которому для определённых видов объектов должна проводиться исключительно государственная экспертиза проектной документации	+ (*)	+ (*)	(*) Эта позиция является универсальной для той и другой модели
3.8. Наличие (+), отсутствие (—) положения, согласно которому наряду с действием положения 3.7 допускается при определённых строго формализованных случаях делегировать проведение государственной экспертизы проектной документации иным юридическим лицам	+	— (*)	(*) Это положение ныне не определено в качестве законодательной нормы
4. Позиции, относящиеся к особенностям организации экспертизы проектной документации ОКС			
4.1. Наличие (+), отсутствие (—) положения, которое действует совместно с положением 3.4 и согласно которому: • разделы проектной документации должны быть увязаны—соотнесены с соответствующими сводами правил, их разделами, нормами, на соответствие которым должна проверяться проектная документация; • каждый раздел, подраздел проектной документации должен быть удостоверен подписью специалиста, соответствующего требованиям пункта 2 части 6 статьи 55.5 и требованиям статьи 55.5—1 ГрК РФ	+	— (*)	(*) Это положение ныне не определено в качестве законодательной нормы
4.2. Наличие (+), отсутствие (—) такой ситуации, когда своды правил тематически адресованы не разным объектам, но разным элементам (фундаменты, несущие конструкции, перекрытия, различные виды оборудования) объектов, пригодным для создания различных заранее не унифицированных типов объектов	+	— (*)	
4.3. Наличие (+), отсутствие (—) положения, согласно которому предметом экспертизы проектной документации является не только её проверка на соответствие требованиям технических регламентов и результатам инженерных изысканий, но и удостоверение её соответствия требованиям градостроительного регламента	+	— (*)	(*) Фактически такое положение ныне существует по совокупности норм (**), но в силу отсутствия их должной артикуляции фактически не применяется. (**) Вот как выглядит эта совокупность норм: 1) экспертизе подлежат все разделы проектной документации; 2) в составе проектной документации имеется пояснительная записка с исходными данными на проектирование, в составе таких исходных данных не могут отсутствовать сведения о ГПЗУ, в составе которого представлен градостроительный регламент из ПЗЗ. То есть в силу закона невозможно при проведении экспертизы проектной документации игнорировать вопросы проверки её положений на соответствие градостроительному регламенту. См. также ответ на вопрос 5.2.3.2
4.4. Наличие (+), отсутствие (—) положения, которое действует наряду с положением 4.3 и согласно которому определяются следующие основания для отказа в приёме проектной документации на экспертизу: • несоответствие размеров земельного участка минимальным и/или максимальным размерам ЗУ соответствующей территориальной зоны, определённым в составе градостроительного регламента ПЗЗ; • несоответствие проектной документации предельным параметрам разрешённого строительства (например, в части предельной высоты здания и т.д.)	+	— (*)	(*) Фактически такое положение имеется по совокупности норм законодательства (см. комментарий в предыдущей строке таблицы), однако оно не всегда применяется в силу неартикулированности его формулировки в законе. См. также ответ на вопрос 5.2.3.2

6. ПРОГРАММА ИСПРАВЛЕНИЯ ОШИБОК ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ГРАДОРЕГУЛИРОВАНИИ

СОДЕРЖАНИЕ РАЗДЕЛА 6

6.1. Итоги противоборства альтернативных моделей и объективная необходимость устранения деструктивной практики замещений псевдоправовыми методами правовых методов градорегулирования

6.2. Перечень законодательных предложений с указаниями на их обоснования

6.3. Краткое изложение предложений — резюме разделов 1–5
- 6.3.1. Градостроительное зонирование
- 6.3.2. Территориальное планирование
- 6.3.3. Градостроительное нормирование
- 6.3.4. Планировка территории
- 6.3.5. Проверка результатов проектирования

6.1. Итоги противоборства альтернативных моделей и объективная необходимость устранения деструктивной практики замещения псевдоправовыми методами правовых методов градорегулирования

Проведённое исследование показало, что альтернативность красной нитью проходит через систему градорегулирования в современной России. Здесь почти каждая тема являет себя смешением противоположных подходов к её осмыслению и реализации на практике. Такое смешение — это:

- характеристика достигнутого к настоящему времени результата;
- проявление препятствий на пути к эффективности;
- преодоление в отдельных случаях противоположных тенденций за счёт «силового выдавливания» эксклюзивным законодательством того, что является подлинным, ради утверждения негарантированного, временного превосходства немаксимального над максимальным;
- тревожное свидетельство неблагополучия.

Это неблагополучие должно быть осознано и преодолено.

Прежде чем суммировать накопленные на протяжении данного исследования предложения по преодолению неблагополучия в законодательном обеспечении градорегулирования, полезно подвести главные итоги. Ради краткости и наглядности лучше всего это сделать с помощью таблицы.

Таблица 6.1
Существующее положение дел как результат противоборства альтернативных моделей градорегулирования в современной России

Позиции сопоставления	**Альтернативы — не упразднённые законодательством противоположные возможности**	
	Модель А — максимальная	**Модель Б — немаксимальная**
1. Цели применения моделей (предъявленные либо непредъявленные)		
1.1. Цель как заблаговременное указание результата, намеченного для достижения в будущем: наличие (+), отсутствие (—) утверждения такой системы регулирования, при которой все вопросы решаются на основе формализованных, заранее установленных норм местных нормативных правовых актов (прежде всего в виде ПЗЗ), базирующихся на непротиворечивых федеральных законах (см. строку 3.1)	+	—
1.2. Цель, не провозглашаемая заблаговременно, но являемая результатом целенаправленных действий: наличие (+), отсутствие (—) утверждения практически не ограниченного права местного верховного администратора решать все вопросы в индивидуальном порядке, не основываясь на заранее установленных, формализованных нормах местных нормативных правовых актов (прежде всего ПЗЗ) по причине фактического отказа в их установлении и/или использования неопределённостей и противоречий, создаваемых федеральным законодательством, региональной и местной нормативной правовой базой (см. строку 3.2)	—	+
2. Результаты, последствия		
2.1. Наличие (+), отсутствие (—) неопределённостей, противоречий в законодательстве	—	+
2.2. Наличие (+), отсутствие (—) всей полноты правовых инструментов градорегулирования, предустановленных и формализованных	+	—

Окончание таблицы 6.1

Позиции сопоставления	Альтернативы — не упразднённые законодательством противоположные возможности	
	Модель А — максимальная	Модель Б — немаксимальная
2.3. Наличие (+), отсутствие (—) норм-запретов, не допускающих принятия нерациональных, деструктивных решений	+	—
3. Степень достижения цели		
3.1. Наличие (+), отсутствие (—) полноты достижения цели 1.1	—*	—
3.2. Наличие (+), отсутствие (—) полноты достижения цели 1.2	—	+**

** Для максимальной модели сегодня принципиально отсутствует возможность полноты достижения цели 1.1 по причине фактически состоявшейся максимизации альтернативной немаксимальной модели (см. последующую сноску) и препятствий в виде блокирующих противоречий в законодательстве (см., в частности, вопросы 1.5.3, 1.3.2).*

*** Свидетельства полноты достижения сегодня для немаксимальной модели не заявленной исходно и официально цели 1.2 см., например, в ответах на вопросы 1.1.3, 1.1.4, 1.3.1, 1.3.2, 1.5.4, 1.5.5.*

Таблица 6.1 заставляет обратить внимание на полноту достижения цели для немаксимальной модели Б, применяемой пока ещё не повсеместно. Однако не следует забывать, что эта полнота базируется на неопределённостях и противоречиях самого законодательства, а также на противоречиях с ним и не может стать максимальной до тех пор, пока не будут упразднены указанные противоречия — не будет упразднена модель А, а эти противоречия и эта модель А не могут быть упразднены в принципе.

Для России одна из главных характеристик достигнутого к настоящему времени уровня законодательного обеспечения градорегулирования заключается в утверждении и продолжающемся расширении псевдоправовой практики замещений, когда подлинные правовые основания для рациональных действий замещаются неправовыми, псевдоправовыми и квазиправовыми основаниями, которые формально как бы оправдываются специально создаваемыми под ситуативные задачи законодательными нормами. Напомним лишь некоторые, наиболее очевидные из этих замещений, наличие которых доказано неопровержимо и которые чреваты особо негативными последствиями для становления правовой культуры градорегулирования:

1) замещение права проектировать и строить только при наличии права на земельный участок правом проектировать и строить при отсутствии права на земельный участок[1];

2) замещение обязанности (для местной власти) устанавливать правовой

[1] *См. вопрос 1.1.4.*

режим использования земельных участков в виде градостроительного регламента, относящегося к предельным параметрам разрешённого строительства, реконструкции, возможностью не устанавливать такой правовой режим, а взамен применять неформализованные, выведенные из-под внешнего контроля процедуры индивидуальных административных решений применительно к специально выведенным за рамки градостроительного зонирования территориям, земельным участкам[1];

3) замещение института градостроительного зонирования возможностью не применять этот институт, а взамен утверждать и использовать нечто такое, что номинально выдаётся за институт градостроительного зонирования, но таковым не является, нечто противоречащее федеральным законам и технологии правового градорегулирования[2];

4) замещение правовых методов внесения изменений в правила землепользования и застройки неправовыми, квазиправовыми методами, формально оправдываемыми специальными нормами закона[3];

5) замещение исчерпывающих, формализованных процедур в области строительства неисчерпывающими, неформализованными процедурами, фактическим правовым источником которых по умолчанию утверждается абсолютное право местного верховного администратора принимать индивидуальные решения применительно к каждой «точке» городского пространств[4];

6) замещение на государственном уровне института территориального планирования, предполагающего возникновение ответственности власти перед третьими лицами, институтом стратегического планирования, результаты которого не порождают ответственности власти перед третьими лицами. Посредством такого замещения фактически упразднён институт территориального планирования на государственном уровне[5];

7) замещение подлинного документа территориального планирования квазиправовым документом территориального планирования[6];

8) замещение института градостроительного зонирования институтом планировки территории, фактическое упразднение первого в соответствующих случаях[7];

9) замещение права представительных органов местного самоуправления утверждать правила землепользования и застройки, иные документы градостроительного проектирования правом утверждать эти документы «вышестоящим» уровнем государственной власти[8];

10) замещение рациональных процедур изъятия недвижимости для государственных или муниципальных нужд возможностью применять нерациональные процедуры изъятия недвижимости не для государственных и не для муниципальных нужд[9];

[1] *См. вопрос 1.3.2.2.*
[2] *См. вопросы 1.5.4, 1.5.5.*
[3] *См. вопрос 1.2.2.*
[4] *См. вопрос 1.3.1.*
[5] *См. вопрос 2.1.1.*
[6] *См. вопрос 2.3.6.*
[7] *См. вопрос 1.4.3.*
[8] *См. вопросы 1.2.7, 1.5.2.*
[9] *См. вопрос 4.3.3.*

11) замещение изъятия недвижимости в размерах необходимых и достаточных изъятием недвижимости в размерах больших, чем необходимо, вплоть до размещения на освобождённых от изъятой недвижимости местах объектов, ради которых в силу правовой логики (действовавшей до и после принятия соответствующих законодательных новелл) не должно допускаться изъятие недвижимости[1];

12) замещение права добровольного участия в программе административным правом принудительного изъятия недвижимости, включая многоквартирные дома, жители которых не изъявили желания участвовать в программе, — замещение, допускаемое в силу использования института комплексного и устойчивого развития территории согласно статье 7.2 № 141-ФЗ[2].

К данному моменту искусственно (то есть при отсутствии понуждения и оправдания со стороны как логики, так и практики), посредством указанных и иных замещений созданы необязательные правовые коллизии. Долгое время эти коллизии существовать без разрешения не могут, а разрешить их возможно только путём совершенствования законодательства — путём исправления допущенных в нём ошибок. Игнорировать эту задачу не получится, поскольку она носит объективный характер, то есть будет существовать всегда — пока не будет решена. А решить её можно только на основе программы, предложения по поводу которой изложены ниже.

6.2. Перечень законодательных предложений с указаниями на их обоснования

Пришло время по результатам проведённого исследования собрать в одном месте все ранее выработанные предложения по совершенствованию законодательства, имеющего отношение к градорегулированию. Это не что иное, как неформализованная программа — перечень адресуемых законодателям заданий, распределённых тематически по разным институтам и подсистемам градорегулирования.

Поскольку все институты градорегулирования тесно связаны друг с другом, отдельные предложения по усовершенствованию какого-либо одного института могут, должны адресоваться также и другому институту, то есть возникают как бы повторы — предложения, относящиеся одновременно к двум, трём институтам. Такие повторы в данном тексте оправданны и не устраняются автором намеренно, чтобы не утратить полноты предложений по усовершенствованию каждого отдельного института градорегулирования.

[1] *См. вопрос 4.2.2.1.*
[2] *См. вопрос 1.1.4, строку 6 табл. 1.6.*

Перечень законодательных предложений представлен в табл. 6.2, а затем они изложены в кратком виде с переадресованием к соответствующим вопросам, при обсуждении которых ранее давались развёрнутые обоснования предлагаемых изменений.

Таблица 6.2
Сводный перечень предложений по исправлению ошибок и совершенствованию нормативной правовой базы градорегулирования

Номера и наименования предложений, сгруппированных по разделам — институтам и подсистемам градорегулирования	**Номера вопросов, при рассмотрении которых предъявлены соответствующие обоснования**
1. Градостроительное зонирование: предложения законодателям	**Номера вопросов в разделе 1, иных разделах**
1.1. Уточнение, исправление ошибок в отношении определений понятий «градостроительное зонирование», «градостроительный регламент»	1.1.1, 1.3.2
1.2. Исправление ошибок в отношении решения вопроса о том, должны ли правила землепользования и застройки утверждаться представительным или исполнительным органом власти	1.2.7, 1.5.2
1.3. Уточнение принципов законодательства о градостроительной деятельности	1.3.3, 3.1.1, 3.3.1, 5.2.2.2
1.4. Упразднение (модификация) института категорий земель ввиду его избыточности при наличии (территориального) градостроительного зонирования	1.5.1.2, 2.1.3.2, 2.1.3.4
1.5. Устранение ошибок в отношении классификатора видов разрешённого использования земельных участков	1.5.3
1.6. Устранение ошибки эксклюзивного законодательства, неправомерно допускающего начинать строительство лицам, не владеющим правами на земельные участки	1.4.4
1.7. Уточнение формулировок относительно соотношения генерального плана и правил землепользования и застройки	1.4.1
1.8. Упразднение ошибочных норм в отношении содержания связи между правилами землепользования и застройки и документацией по планировке территории	1.4.2, 1.4.3
1.9. Усовершенствование правовых институтов установления зон с особыми условиями использования территории	1.3.5
1.10. Расширение правовых возможностей применения института условно разрешённых видов использования недвижимости	1.2.4

Продолжение таблицы 6.2

Номера и наименования предложений, сгруппированных по разделам — институтам и подсистемам градорегулирования	Номера вопросов, при рассмотрении которых предъявлены соответствующие обоснования
1.11. Уточнения в отношении института отклонений от предельных параметров разрешённого строительства, реконструкции объектов недвижимости	1.2.5
1.12. Усовершенствование института проведения публичных слушаний в области градорегулирования	1.3.6, 5.1.5.2
1.13. Иные предложения (о внесении точечных изменений в правила землепользования и застройки, о предельных размерах земельных участков и т.д.)	1.2.2, 1.3.3, 1.3.4, 1.5.4
1.13.1. Предложения в отношении процедур внесения «точечных» изменений в правила землепользования и застройки	1.2.2
1.13.2. Необходимо признать утратившей силу часть 1.1 статьи 38 ГрК РФ в редакции № 373-ФЗ	1.3.2.2, 5.2.2.2
1.13.3. Предложения об установлении предельных размеров земельных участков	1.3.4
1.13.4. Установить административную ответственность за неисполнение, ненадлежащее исполнение федеральными органами исполнительной власти принадлежащего им полномочия, определённого пунктом 7.1 части 1 статьи 6 ГрК РФ	5.3, 1.5.4
2. Территориальное планирование: предложения законодателям	**Номера вопросов в разделе 2, иных разделах**
2.1. В ГрК РФ должны быть внесены изменения, связанные с возвращением в документы территориального планирования упразднённых в 2011 году посредством № 41-ФЗ «границ зон планируемого размещения объектов»	2.1.1.2
2.2. В № 172-ФЗ должны быть внесены изменения: документы территориального планирования регионального и федерального уровней должны быть выведены из состава документов стратегического планирования	2.1.1.1
2.3. Приказ № 793 должен быть изменён таким образом, чтобы в нём содержались подлинные требования об установлении границ зон планируемого размещения объектов (согласно изменениям ГрК РФ — см. пункт 1) и из него были устранены положения, не относящиеся к требованиям, а именно не имеющие и не могущие иметь обязательной силы символические обозначения различных объектов	2.1.1.2, 2.3.5
2.4. Федеральными законами определить предельные сроки для установления и внесения в ЕГРН уполномоченными органами существующих юридически значимых границ земель лесного фонда, земель сельскохозяйственного использования, а также границ сельскохозяйственных угодий и, соответственно, установить последствия и санкции за невыполнение соответствующих обязанностей	2.1.3.2, 2.1.3.3, 2.1.3.4

Номера и наименования предложений, сгруппированных по разделам — институтам и подсистемам градорегулирования	Номера вопросов, при рассмотрении которых предъявлены соответствующие обоснования
2.5. Уточнить положения № 507-ФЗ таким образом, чтобы границы земель лесного фонда, границы сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения в случаях, когда они являются также границами территориальных зон, устанавливались бы и вносились в ЕГРН уполномоченными органами в определённые сроки, но не органами местного самоуправления	2.1.3.4
2.6. В составе законодательства о техническом регулировании подготовить и принять сводный документ (свод правил), включающий все без исключения требования технических регламентов безопасности (включая положения нынешнего СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03), подлежащие соблюдению при подготовке, обсуждении, утверждении и применении документов территориального планирования и иных документов градостроительного проектирования	2.1.3.3
2.7. Изменить содержащуюся в части 1 статьи 69 № 218-ФЗ норму, согласно которой государственная регистрация прав в ЕГРН, связанная также с фиксацией границ, проводится исключительно по желанию их обладателей — любых правообладателей, будь то частные лица либо публичная власть	2.1.3.2, 2.1.3.4
2.8. Уточнить положения № 218-ФЗ и снять неопределённость в части ответа на вопрос, фиксируются ли в ЕГРН красные линии как границы, защищающие от застройки озеленённые территории общего пользования (парки, набережные), в составе которых земельные участки не подлежат приватизации и, соответственно, не подлежат предоставлению для застройки, например, многоквартирными домами	2.1.3.2
2.9. В ГрК РФ (в частности, в статье 23) устранить неопределённость, возникающую по причине применения двух разных формулировок: «границы территорий, зон...», «зоны, территории...». Утвердить универсальное требование о фиксации в документах территориального планирования «границ территорий, зон»	
2.10. Сохранив два уровня определения размеров санитарно-защитных зон, изменить правовой статус соответствующих документов	2.1.3.3
2.11. Уточнить формулировки ГрК РФ относительно разграничения объектов различного значения (федерального, регионального, местного), указав, что такое разграничение не исключительно законодательными актами определяется, но может быть результатом определения при совместном территориальном планировании различных уровней власти	2.2.2

Продолжение таблицы 6.2

Номера и наименования предложений, сгруппированных по разделам — институтам и подсистемам градорегулирования	**Номера вопросов, при рассмотрении которых предъявлены соответствующие обоснования**
2.12. Кардинально изменить статью 27 ГрК РФ — должен быть возвращён в практику градостроительного проектирования упразднённый в 2011 году посредством № 41-ФЗ институт совместного территориального планирования, осуществляемого различными уровнями и органами публичной власти	2.2.3.1
2.13. Упразднить как не имеющую правового смысла и дополнительного содержания введённую в ГрК РФ посредством № 507-ФЗ статью об одном документе территориального планирования для двух или нескольких субъектов РФ	2.2.3.2
2.14. В статье 23 ГрК РФ уточнить содержание генеральных планов в том смысле, что посредством этих документов, среди прочего и главным образом, устанавливаются балансы между существующей и планируемой застройкой, с одной стороны, и обслуживающей застройку инфраструктурой существующей и планируемой, с другой стороны	2.3.2, 1.4.1
2.15. Изменить нормы ГрК РФ ради совершенствования взаимосвязи между процессами подготовки генеральных планов и нормативов градостроительного проектирования	2.3.3, 3.5
2.16. Уточнить формулировки № 141-ФЗ таким образом, чтобы исключить предъявление и применение в качестве документов территориального планирования замещающие их документы — документы, применяемые «в обход» ДТП	2.3.6
2.17. Уточнить формулировки ГрК РФ о том, что генеральный план включает, среди прочего, мероприятия по реализации запланированных положений	2.4.1, 4.4.1
2.18. Адресуемые региональным и местным органам власти предложения по инициативному включению в региональные и муниципальные нормативные правовые акты положений, способствующих совершенствованию применения на местах института территориального планирования, в том числе предложения по завершению установления в кратчайшие сроки границ сельскохозяйственных угодий; использованию рациональных технологий добровольного взаимодействия субъекта РФ и ОМС; иным вопросам рационального градорегулирования	2.4.3
3. Градостроительное нормирование: предложения законодателям	**Номера вопросов в разделе 3, иных разделах**
3.1. Дополнить статью 2 ГрК РФ об основных принципах законодательства о градостроительной деятельности новым принципом, согласно которому не допускается вторгаться в сферу регулирования какого-либо института градостроительного нормирования другим институтом, другими институтами градостроительного нормирования	3.1.1, 3.3.1

Номера и наименования предложений, сгруппированных по разделам — институтам и подсистемам градорегулирования	**Номера вопросов, при рассмотрении которых предъявлены соответствующие обоснования**
3.2. Уточнить формулировку пункта 1 статьи 11.9 ЗК РФ в том смысле, что минимальные размеры земельных участков, в силу логической необходимости предопределяемые требованиями безопасности, должны устанавливаться законодательством о техническом регулировании, градостроительные регламенты должны устанавливать минимальные размеры земельных участков не менее тех, которые установлены законодательством о техническом регулировании, а далее дифференцировать эти размеры в зависимости от специфики и особенностей расположения территориальных зон	3.2.2, 3.2.3
3.3. Подготовить и принять отдельный технический регламент (свод правил) в области безопасности градостроительного проектирования, в объединённом виде содержащий все без исключения требования (в том числе в отношении санитарно-эпидемиологического благополучия населения, экологической безопасности и проч.), которые надлежит выполнять при подготовке документов территориального планирования, градостроительного зонирования, документации по планировке территории	3.2.1, 3.2.4
3.4. Внести изменения в ГрК РФ в отношении института нормативов градостроительного проектирования, упразднив ошибочные и нерациональные положения	3.4.10
3.5. Внести изменения в ГрК РФ, развернув содержание института условно разрешённых видов использования недвижимости таким образом, что условиями для освоения новых территорий может быть наличие соответствующих правовых гарантий относительно строительства объектов инфраструктуры в соответствии с нормативами градостроительного проектирования, инкорпорированными в генеральный план	3.3.4, 3.5.3
3.6. Внести изменения в ГрК РФ, исправив ошибки № 373-ФЗ в том смысле, что в состав градостроительных регламентов не могут входить нормативы градостроительного проектирования	3.3.3, 1.3.2
3.7. Привести в соответствие с фундаментальными принципами законодательства о техническом регулировании федеральный закон, неправомерно определивший возможность принятия отдельных сводов правил «в условиях стеснённой городской застройки»	3.2.3

Продолжение таблицы 6.2

Номера и наименования предложений, сгруппированных по разделам — институтам и подсистемам градорегулирования	Номера вопросов, при рассмотрении которых предъявлены соответствующие обоснования
4. Планировка территории: предложения законодателям	**Номера вопросов в разделе 4, иных разделах**
4.1. Установить законом обязанность для органов власти завершить к определённому сроку образование земельных участков многоквартирных домов путём подготовки, обсуждения и утверждения в порядке, установленном законодательством, документации по планировке территории при сохранении права собственников квартир в МКД завершить оформление их права долевой собственности на образованные земельные участки МКД тогда, когда они сочтут для себя возможным, необходимым	4.1.1, 3.2.2
4.2. Упразднить норму статьи 7.2 № 141-ФЗ, посредством которой до образования земельных участков в границах элементов планировочной структуры, где расположены многоквартирные дома, помимо проектов межевания могут применяться антисистемные документы — схемы расположения земельных участков на кадастровом плане территории	4.1.4
4.3. Уточнить формулировки законодательства и упразднить основания для сомнений, порождающих деструктивную позицию, согласно которой якобы существует возможность строительства на одном земельном участке не одного, а нескольких многоквартирных домов	4.1.5
4.4. Исправить ошибки законодательства, которые создают деструктивную возможность избыточного изъятия недвижимости для государственных или муниципальных нужд	4.2.2.1
4.5. Исправить ошибки законодательства, которые неоправданно сузили правовые основания для подготовки документации по планировке территории в случаях уплотнения улично-дорожной сети	4.2.2.2
4.6. Исправить ошибки законодательства, которые обеспечивают разрыв оптимальных связей между документацией по планировке территории и правилами землепользования и застройки	4.2.3, 1.4.2, 1.4.3
4.7. Исправить ошибки законодательства, которые неправильно трактуют содержание понятия «планировочная структура»	4.2.4
4.8. Исправить ошибки законодательства, которые упраздняют обязательность планировки территории для размещения отдельных видов линейных объектов, а также формально не допускают возможности быть в составе проектной документации «схеме планировочной организации земельного участка», распространяемой в соответствующих случаях на соседние земельные участки	4.2.5
4.9. Исправить «каскад» совершённых принятием № 373-ФЗ ошибок, которые, помимо иных аспектов, относятся (прямо или косвенно) также к деформированию института планировки территории	4.3.2, 4.3.3, 4.3.4
4.10. Исправить ошибки законодательства, формально и фактически закрепившие непризнание комплексного плана реализации генерального плана в качестве неотъемлемого звена, обеспечивающего проведение эффективной градостроительной политики на местах	4.4.1, 3.5.3
4.11. В законодательстве должна быть снята неопределённость — установлена определённость в части: 1) необходимости быть параметрической классификации улично-дорожной сети применительно к каждому конкретному городу — классификации, предопределяемой моделированием на этапе подготовки генерального плана и закрепляемой в нормативах градостроительного проектирования; 2) правового статуса так называемых стандартов благоустройства улиц, которые должны быть разделом в составе нормативов градостроительного проектирования	4.4.3, 3.4.7
5. Проверка результатов проектирования: предложения законодателям	**Номера вопросов в разделе 5, иных разделах**
5.1. Создать посредством норм федеральных законов гарантии недопущения застройки существующих озеленённых территорий общего пользования и приравненных к ним территорий в границах населённых пунктов	5.1.1.4
5.2. Предложения по совершенствованию условий и порядка проведения публичных слушаний в части обязательности предъявления заключений уполномоченных органов о соответствии проектов обсуждаемых документов требованиям законодательства; обязательности проведения именно публичных слушаний (а не общественных обсуждений) в соответствующих случаях, иных вопросов	5.1.5.2, 1.3.6
5.3. Упразднить нормы эксклюзивного федерального закона, допускающие возможность не завершать образование и формирование земельных участков, а также допускающие действия в отношении несформированных земельных участков, подготавливать для них проектную документацию, получать разрешения на строительство, выполнять строительство и получать разрешения на ввод построенных объектов в эксплуатацию на так и не сформированных земельных участках	5.2.1.1, 1.1.4

Продолжение таблицы 6.2

Номера и наименования предложений, сгруппированных по разделам — институтам и подсистемам градорегулирования	Номера вопросов, при рассмотрении которых предъявлены соответствующие обоснования
5.4. Ввести в законодательство основания для отказа в выдаче градостроительных планов земельных участков в случаях, когда их размеры не соответствуют предельным размерам, определённым градостроительными регламентами в составе правил землепользования и застройки	5.2.1.2
5.5. Однозначным и исчерпывающим образом отграничить все виды объектов капитального строительства от всех иных объектов, которые не являются объектами капитального строительства, для которых не требуется получать разрешение на строительство	5.2.1.3
5.6. Обеспечить образование земельных участков в населённых пунктах исключительно посредством документации по планировке территории	5.2.1.4, 1.1.4
5.7. Ввести требование в обязательном порядке отображать в градостроительном плане земельного участка факты несоответствия земельных участков, иных объектов недвижимости градостроительным регламентам (помимо обязательного отображения фактов несоответствия размеров земельных участков установленным требованиям)	5.2.2.1, 1.2.3
5.8. Упразднить часть 1.1 статьи 38 ГрК РФ, создающую псевдооснования для противоправного вывода избранных территорий из-под действия института градостроительного зонирования	5.2.2.2, 1.3.2.2
5.9. Исправить допущенные искажения формулировок ГрК РФ — восстановить правовую значимость градостроительного регламента как важнейшего компонента в составе исходных данных для архитектурно-строительного проектирования, а также установить предельный, «пресекательный» срок для применения «дополнительных процедур» — дополнительных к уже установленному «исчерпывающему перечню процедур»	5.2.2.3, 1.3.1
5.10. Исправить положение, согласно которому фактически упразднён градостроительный план земельного участка в статусе правовой гарантии для подготовки проектной документации в случаях установления приаэродромных территорий	5.2.2.4
5.11. Предложения о совершенствовании законодательного обеспечения экспертизы проектной документации, включая введение проверки проектной документации на соответствие градостроительному плану земельного участка; упразднение пункта 12 части 12, а также части 10.1 статьи 48 ГрК РФ; введение положения, согласно которому каждый раздел, подраздел проектной документации должен быть удостоверен подписью специалиста, соответствующего требованиям пункта 2 части 6 статьи 55.5 и требованиям статьи 55.5-1 ГрК РФ	5.2.3.2

Окончание таблицы 6.2

Номера и наименования предложений, сгруппированных по разделам — институтам и подсистемам градорегулирования	Номера вопросов, при рассмотрении которых предъявлены соответствующие обоснования
5.12. Уточнить норму ГрК РФ о праве нового правообладателя земельного участка действовать на основании разрешения на строительство, выданного прежнему правообладателю	5.2.3.3
5.13. Упразднить из ГрК РФ ошибочную новеллу, согласно которой в составе проектной документации якобы может подготавливаться распространяющий свое действие за пределы земельного участка «проект организации дорожного движения»	
5.14. Пересмотреть полномочия федерального органа исполнительной власти проверять соблюдение законодательства в отношении документов градостроительного проектирования	5.3

6.3. Краткое изложение предложений — резюме разделов 1–5

6.3.1. ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЕ ЗОНИРОВАНИЕ

1.1. Уточнение, исправление ошибок в отношении определений понятий «градостроительное зонирование», «градостроительный регламент» ***(вопросы 1.1.1, 1.3.2)***[1]. Определение понятия «градостроительное зонирование»[2] является неточным в том смысле, что в нём не указано главное, а именно что посредством градостроительного зонирования определяется правовой режим использования земельных участков и иных объектов недвижимости. Смысловая незавершённость этого определения порождает последующие ошибки. Определение «градостроительного регламента» должно быть освобождено от ошибки — от неправомерного включения в это понятие «расчётных показателей».

1.2. Исправление ошибок в отношении того, должны ли правила землепользования и застройки утверждаться представительным или исполнительным органом власти ***(вопросы 1.2.7, 1.5.2)***. Цель исправления ошибок — исключить возможность утверждения ПЗЗ исполнительными органами власти, определив, что это исключительное полномочие представительных органов власти. Для этого должны быть внесены соответствующие изменения в часть 4.1

[1] *Первая цифра номера предложения указывает на номер раздела, в котором соответствующее предложение было обосновано; вторая цифра — порядковый номер предложения. Развёрнутые обоснования содержатся в ответах на вопросы, номера которых указаны в скобках.*

[2] *Пункт 6 статьи 1 ГрК РФ: «...градостроительное зонирование — зонирование территорий муниципальных образований в целях определения территориальных зон и установления градостроительных регламентов».*

статьи 63 ГрК РФ; Федеральный закон от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»; Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; региональные нормативные правовые акты, принятые в порядке реализации указанных федеральных законов.

1.3. Уточнение принципов законодательства о градостроительной деятельности ***(вопрос 1.3.3)***. Необходимо дополнить статью 2 ГрК РФ об основных принципах законодательства о градостроительной деятельности новым принципом, согласно которому не допускается вторгаться в сферу регулирования какого-либо института градостроительного нормирования другим институтом, другими институтами градостроительного нормирования. Это означает, в частности, что не допускается замещать институтом нормативов градостроительного проектирования институт градостроительных регламентов, определяющих правовой режим использования земельных участков.

1.4. Упразднение (модификация) института категорий земель ввиду его избыточности при наличии (территориального) градостроительного зонирования (вопрос 1.5.1.2). Должны быть преодолены препятствия на пути решения этого вопроса путём введения для органов государственной власти обязанности к установленному предельному сроку определить границы территорий, применительно к которым градостроительные регламенты не устанавливаются (земли лесного фонда, сельскохозяйственные угодья, иные территории), обеспечить включение описания этих границ в ЕГРН. Кроме того, должны быть определены как ответственность за неисполнение этой обязанности, наступающая после истечения предельного срока, так и последствия за неисполнение указанной обязанности исполнительными органами государственной власти.

1.5. Устранение ошибок в отношении классификатора видов разрешённого использования земельных участков ***(вопрос 1.5.3)***. Предлагается исправить методологические и содержательные ошибки, содержащиеся в пункте 2 статьи 7 ЗК РФ ЗК РФ в отношении классификатора видов разрешённого использования земельных участков[1], а также в самом классификаторе. Эти ошибки заключаются в том, что невозможно адекватным образом классифицировать один компонент отдельно от другого компонента градостроительных регламентов, неразрывно друг с другом связанных (виды разрешённого использования объектов недвижимости и их предельные параметры), и недопустимо выдавать в качестве видов разрешённого использования недвижимости совокупности таких видов, что создаёт основания для деструктивного локального сочетания не подлежащих такому сочетанию видов использования недвижимости.

1.6. Устранение ошибки эксклюзивного законодательства, неправомерно разрешающего начинать строительство лицам, не владеющим правами на земельные участки ***(вопрос 1.4.4)***. Предлагается:

[1] *Пункт 2 статьи 7 ЗК РФ: «Виды разрешенного использования земельных участков определяются в соответствии с классификатором, утвержденным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере земельных отношений».*

1) упразднить нормы статьи 7.2 № 141-ФЗ — изъять положения, согласно которым:

- до завершения процесса образования земельного участка допускается выдача градостроительного плана ЗУ, ещё только подлежащего образованию, то есть ещё не образованного в юридическом смысле;
- для выдачи разрешения на строительство, а также разрешения на ввод построенного объекта в эксплуатацию не требуется предоставлять правоустанавливающие документы на ЗУ, процесс образования которого в юридическом смысле не завершён;
- вместо правоустанавливающих документов на ЗУ к заявлению о выдаче разрешения на строительство, разрешения на ввод объекта в эксплуатацию прикладывается утвержденная схема расположения ЗУ на кадастровом плане территории;

2) в пункте 2 части 3 статьи 57.3 ГрК РФ упразднить слова «при его наличии»;

3) в форме ГПЗУ[1] упразднить слова «при наличии» во фразе «кадастровый номер земельного участка (при наличии)», тем самым указав, что ГПЗУ во всех без исключения случаях предоставляется только в отношении ЗУ, образование которых завершено — которые в соответствии с законодательством учтены и права на них зарегистрированы в ЕГРН.

1.7. Уточнение формулировок относительно соотношения генерального плана и правил землепользования и застройки ***(вопрос 1.4.1)***. Уточнения должны относиться к более точному определению: 1) содержания ГП в том смысле, что посредством ГП на каждый этап планируемого периода определяется баланс между объёмами застройки и объёмами (возможностями) инфраструктуры различных видов обслуживать, обеспечивать функционирование, эксплуатацию соответствующих объёмов застройки; 2) соотношения ПЗЗ и ГП в том смысле, что при подготовке ПЗЗ учитываются определённые ГП на соответствующие периоды балансы между объёмами допускаемой к созданию застройки и возможностями наличной, планируемой инфраструктуры эту застройку обслуживать, обеспечивать.

1.8. Упразднение ошибочных норм в отношении содержания связи между ПЗЗ и ДПТ ***(вопросы 1.4.2, 1.4.3)***. Должны быть упразднены либо переформулированы нормы, согласно которым: 1) ДПТ допускается утверждать при отсутствии её соответствия ПЗЗ. Речь идёт о смысловой связке двух норм ГрК РФ: части 10 статьи 45 и части 13.1 статьи 46; 2) «вносимые в правила землепользования и застройки изменения и документация по планировке территории утверждаются одновременно» — норма статьи 7.2 № 141-ФЗ.

1.9. Усовершенствование правовых институтов установления зон с особыми условиями использования территории ***(вопрос 1.3.5)***.

1.9.1. Предложения в отношении системы установления ограничений с позиции охраны объектов культурного наследия. Во-первых, необходимо преодолеть общую ошибочную направленность № 73-ФЗ, состоящую в том, чтобы создать ситуацию, когда можно «действуя, не действовать», а именно:

1) не возлагать на уполномоченные органы обязанности по обеспечению

[1] *Утверждена Приказом № 741/пр.*

установления юридически значимых земельных участков для памятников, хотя это необходимо по причине неотвратимо состоявшегося в № 73-ФЗ признания памятников объектами недвижимости;

2) упразднив указанную обязанность (неупразднимую по обстоятельствам объективного характера), преобразовать её в установление чего-то необязательного — некоего суррогатного образования, называемого «территорией памятника» (образования, которое, по сути, является ещё одним дополнительным-ненужным видом зоны с особыми условиями использования территорий), указав при этом, что и такая территория не является обязательной[1];

3) введя действительно необходимый институт «проектов зон охраны объектов культурного наследия», сделать его практически необязательным по причине неустановения предельных сроков для подготовки и утверждения таких проектов в полном объёме;

4) закрепить результаты многолетней необязательности выполнения позиций 1, 2 и 3 введением ещё одного «спасительного» образования, которое называется «защитная зона», границы которого могут устанавливаться абстрактно-отвлечённо «посредством циркуля с радиусом 100, 150, 200 метров» и используя которое можно продолжать, применяя № 73-ФЗ, оправдывать на долгие годы вперёд предстоящее отсутствие действий по подготовке необходимых «проектов зон охраны объектов культурного наследия».

Во-вторых, необходимо разрешить коллизию, состоящую в том, что формально положения № 73-ФЗ подпадают под действие статьи 57 ЗК РФ, согласно которой установление ограничений в виде «охранных зон» («защитных зон», «зон охраны» — в терминологии № 73-ФЗ) влечёт за собой необходимость возмещения вреда, возникшего в результате установления таких ограничений.

1.9.2. Предложения в отношении системы установления ограничений посредством санитарно-защитных зон. С формальной и содержательной точек зрения представляется более правильным, чтобы этот институт регламентировался законодательством о техническом регулировании. Следует также ввести положение, согласно которому изменение границ СЗЗ с использованием соответствующих проектов может происходить только в сторону уменьшения территории таких зон, установленных посредством нормативных границ (см. приложение на стр. 681).

1.9.3. В отношении системы установления ограничений использования объектов недвижимости посредством установления приаэродромных территорий. Предлагается завершить внутреннюю логику № 135-ФЗ, указав, что:

1) при отсутствии в установленный срок утверждённых в соответствии с законодательством документов относительно приаэродромной территории Правительство РФ в течение месяца по истечении этого срока обязано принять решение о приостановлении функционирования соответствующего аэродрома. Это решение прекращает своё действие на следующий день после утверждения документов, относящихся к приаэродромной территории;

[1] *Федеральный закон от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации».*

[2] *Возможность неустановления «территории памятника» определена частью 4 статьи 34.1 № 73-ФЗ.*

2) Правительство РФ утверждает: а) формализованные критерии и показатели для использования при подготовке, согласовании и утверждении документов, относящихся к приаэродромным территориям; б) критерии определения, характеристики и параметры случаев, когда установление приаэродромных территорий должно определяться не исключительно технологическими требованиями их функционирования, но обстоятельствами существования и развития сопряжённых территорий;

3) расчёт убытков, возникших в результате установления приаэродромных территорий, производится независимыми оценщиками в соответствии с законодательством об оценочной деятельности.

1.10. Расширение правовых возможностей применения института условно разрешённых видов использования недвижимости ***(вопрос 1.2.4)***. До введения соответствующих дополнений в ГрК РФ изложенные ниже предложения могут применяться органами местного самоуправления в двух случаях.

Универсальный случай — уточнение состава материалов, предоставляемых, обсуждаемых, подлежащих учёту и выполнению, а также решений, подлежащих соблюдению:

- должно подготавливаться заключение уполномоченного органа на каждое заявление о предоставлении разрешения на условно разрешённый вид использования недвижимости;
- в заключении уполномоченного органа должно указываться, какие конкретно условия следует выполнить. Например, в случае намерения создать кафе на земельном участке, окружённом земельными участками МКД, — указания о предельном числе мест для посетителей (в рамках значений, установленных градостроительным регламентом); количестве мест на стоянке автомобилей для посетителей кафе; необходимости создания «зелёного ограждения» в виде посадки кустарников для отделения земельного участка кафе от иных ЗУ; об обеспечении доступности объекта для маломобильных групп населения; иные указания, определяемые конкретной ситуацией и требованиями законодательства (техническими регламентами безопасности, градостроительными регламентами);
- предметами обсуждения на публичных слушаниях наряду с соответствующими обосновывающими материалами должны быть также положения указанного заключения уполномоченного органа;
- положительное решение должно содержать указание о включении в ГПЗУ соответствующих условий, подлежащих выполнению;
- по факту включения соответствующих условий в ГПЗУ они становятся обязательными к выполнению на стадиях подготовки проектной документации и её экспертизы, получения разрешения на строительство и разрешения на ввод построенного, реконструированного объекта в эксплуатацию.

Особый случай. Следует создать правовыми методами такую ситуацию, когда в соответствующих чётко определённых случаях права начинать освоение некоторых земельных участков не возникают автоматически с момента утверждения градостроительных регламентов в составе ПЗЗ, но возникают с момента создания соответствующих условий, например с момента утверждения программы с соответствующими обязательствами публичной власти, либо

с момента заключения договора между администрацией и частными лицами на строительство соответствующих видов инфраструктуры, либо с момента получения каким-либо лицом разрешения на строительство детского сада либо школы в соседнем квартале, либо с момента получения разрешения на ввод в эксплуатацию инфраструктурных объектов, построенных в соседнем квартале. Это значит, что возможность деструктивного строительства жилья отдельно от обслуживающей инфраструктуры блокируется — оно становится невозможным по правовым основаниям. До того как будут внесены соответствующие дополнения в ГрК РФ, существует возможность обеспечить внесение изменений в ПЗЗ с определением следующих положений.

В месте расположения соответствующего проекта освоения, преобразования территории устанавливаются территориальные зоны с: 1) «неконкурентными для застройки» основными видами разрешённого использования земельных участков, например видами рекреационного использования без застройки либо видами сельскохозяйственного использования без застройки (они будут сдерживать строительство, которое могло бы осуществляться «раньше положенного времени» — ранее того момента, когда будут созданы необходимые и достаточные инфраструктурные условия для соответствующего строительства); 2) условно разрешёнными видами использования земельных участков, связанными с созданием будущей застройки, например со строительством МКД с определёнными параметрами.

Условно разрешённые виды использования соответствующих земельных участков, связанные с будущей застройкой, определяются таким образом, чтобы разрешение для таких видов могло выдаваться только при возникновении соответствующих условий, например при возникновении правовых гарантий предстоящего строительства детского сада, иных инфраструктурных объектов.

1.11. Уточнения в отношении института отклонений от предельных параметров разрешённого строительства, реконструкции объектов недвижимости ***(вопрос 1.2.5)***. Предлагается внести изменения в статью 40 ГрК РФ, уточнив, что отклонения от предельных параметров разрешённого строительства — это компенсация за отсутствие возможности поддержать справедливость (равенство прав для всех правообладателей недвижимости соответствующей территориальной зоны) для правообладателей конкретных земельных участков, где в силу конфигурации последних невозможно добиться того же объёма застройки на единице площади земельного участка, что и на земельных участках правильной конфигурации. Такое изменение фактически должно наложить запрет на принятие волюнтаристских административных решений в пользу неоправданных намерений отдельных застройщиков увеличить, в частности, этажность планируемых к строительству зданий.

1.12. Усовершенствование института проведения публичных слушаний в области градорегулирования ***(вопросы 1.3.6, 5.1.5.2)***. На уровне федерального законодательства усовершенствования института ПС должны определяться следующими положениями.

Процедурную технологию ПС должно определять то, что здесь речь идёт о правах. Значит, при обсуждении соответствующих вопросов, которые предъ-

являются властью, следует привести доказательства того, что предлагаемым проектом решения права не нарушены. Например, права на минимальный размер земельного участка МКД — в случае обсуждения документации по планировке территории, посредством которой производится межевание кварталов на ЗУ. Если же права вынужденно нарушаются, то должны быть предъявлены: 1) правовые основания для такого действия; 2) доказательства того, что в силу определённых обстоятельств права невозможно было не нарушить (например, по причине прокладки, расширения дороги); 3) гарантии того, что убытки, причинённые вынужденным нарушением прав, будут возмещены.

Указанные доказательства должны публично предъявляться в виде: 1) соответствующих обоснований в составе материалов, предъявляемых на обсуждение; 2) официального заключения уполномоченного органа о том, что требования законодательства не нарушены.

В отношении каждого вида документа, предъявляемого к обсуждению на ПС, должны быть определены в ПЗЗ формализованные предметы обсуждения, а такие предметы должны быть тождественными предметам утверждения.

Вопрос о широте/узости состава официально признаваемых участников ПС должен решаться на основе принципа, который зафиксирован в ЗК РФ и согласно которому взаимное расположение объектов недвижимости не должно наносить им вред и создавать несоразмерные неудобства. Согласно этому принципу изменение градостроительного регламента в какой-либо территориальной зоне предполагает воздействие такого изменения на объекты в соседних территориальных зонах и, соответственно, участие правообладателей недвижимости, расположенной в соседних территориальных зонах, в ПС относительно указанных изменений.

Решение вопроса о времени проведения ПС должно предопределяться необходимостью создания условий для участия возможно широкого круга правообладателей недвижимости, имеющих право быть официальными участниками ПС. Эта необходимость связана, например, с тем, что ПС не должны проводиться в рабочее время.

Производимый властью выбор между ОО и ПС не должен быть произвольным, должны быть установлены критерии, определяющие, в каких случаях в обязательном порядке должны проводиться именно ПС с организацией собраний граждан.

1.13. Иные предложения.

1.13.1. Предложения в отношении процедур внесения «точечных» изменений в правила землепользования и застройки ***(вопрос 1.2.2)***. Необходимо внести изменения в часть 14 статьи 31 ГрК РФ, указав, что: 1) полномочными официальными участниками публичных слушаний являются также правообладатели недвижимости, расположенной в сопряжённых территориальных зонах; 2) продолжительность публичных слушаний должна составлять не менее некоторого срока, отвечающего требованиям разумности и справедливости (такой срок должен быть установлен в ГрК РФ, представляется, что он должен составлять не менее трёх месяцев).

До внесения указанных изменений в часть 14 статьи 31 ГрК РФ предлагается на местном уровне действовать следующим образом:

1) в процедурную часть ПЗЗ вводится норма, согласно которой инициаторы внесения предложений по изменению ПЗЗ должны представить в обосновывающих такие предложения материалах доказательства того, что предлагаемые изменения не противоречат требованиям пункта 2 статьи 85 ЗК РФ;

2) уполномоченный орган подготавливает и обеспечивает опубликование заключения, подтверждающего факт соответствия поступивших предложений законодательству, включая отсутствие противоречий пункту 2 статьи 85 ЗК РФ;

3) до принятия официального решения о проведении ПС предложения обсуждаются с правообладателями недвижимости, расположенной в территориальных зонах, граничащих с территориальной зоной, в отношении которой предлагается принять изменения градостроительных регламентов;

4) на ПС допускаются также лица, являющиеся правообладателями недвижимости, расположенной в смежных территориальных зонах (указанная возможность имеется, поскольку норма части 14 статьи 31 ГрК РФ не может рассматриваться как прямой запрет на такое участие);

5) положительное решение о внесении изменений в ПЗЗ может приниматься только в случае выполнения всех четырёх вышеуказанных условий.

1.13.2. Необходимо признать утратившей силу часть 1.1 статьи 38 ГрК РФ в редакции № 373-ФЗ[1] ***(вопросы 1.3.2.2, 5.2.2.2)***.

1.13.3. Предложения об установлении предельных размеров земельных участков ***(вопрос 1.3.4)***. Необходимо уточнить формулировку пункта 1 статьи 11.9 ЗК РФ в том смысле, что минимальные размеры ЗУ, в силу логической необходимости предопределяемые требованиями безопасности, должны устанавливаться законодательством о техническом регулировании, градостроительные регламенты должны устанавливать минимальные размеры ЗУ не менее тех, что установлены законодательством о техническом регулировании, а далее дифференцировать эти размеры в градостроительных регламентах в зависимости от специфики территориальных зон.

1.13.4. Установить административную ответственность за неисполнение, ненадлежащее исполнение федеральными органами исполнительной власти принадлежащего им полномочия, определённого пунктом 7.1 части 1 статьи 6 ГрК РФ, по осуществлению контроля за соблюдением органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления законодательства о градостроительной деятельности ***(вопросы 5.3, 1.5.4)***.

6.3.2. ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ

2.1. В ГрК РФ должны быть внесены изменения, связанные с возвращением в документы территориального планирования упразднённых в 2011 году посредством № 41-ФЗ «границ зон планируемого размещения объектов» ***(вопрос 2.1.1.2)***. Указанное упразднение было ошибочным, поскольку оно равнозначно упразднению того, без чего территориальное планирование как самостоятельный правовой институт, отличный от института стратегического планирования, существовать не может.

2.2. В № 172-ФЗ должны быть внесены изменения: документы территориального планирования регионального и федерального уровней должны быть выведены из состава документов стратегического планирования ***(вопрос 2.1.1.1)***.

2.3. Приказ № 793 должен быть изменён таким образом, чтобы в нём содержались подлинные требования об установлении границ зон планируемого размещения объектов (согласно изменениям ГрК РФ — см. 2.1) и из него были устранены положения, не относящиеся к требованиям, — не имеющие и не могущие иметь обязательной силы символические обозначения различных объектов ***(вопросы 2.1.1.2, 2.3.5)***.

2.4. Федеральными законами определить предельные сроки для установления и внесения в ЕГРН уполномоченными органами существующих юридически значимых границ земель лесного фонда, земель сельскохозяйственного использования, а также границ сельскохозяйственных угодий и, соответственно, установить последствия и санкции за невыполнение соответствующих обязанностей ***(вопросы 2.1.3.2–2.1.3.4)***.

2.5. Уточнить положения № 507-ФЗ таким образом, чтобы границы земель лесного фонда, границы сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения в случаях, когда они являются также границами территориальных зон, устанавливались бы и вносились в ЕГРН в определённые сроки уполномоченными органами, но не органами местного самоуправления ***(вопрос 2.1.3.4)***. Предложения 2.4 и 2.5 взаимосвязаны. Без их выполнения будет сохраняться неопределённость в ДТП и ПЗЗ. Неопределённость порождает риски, сдерживает инвестиционную активность частных лиц, направленную на развитие территорий.

2.6. В составе законодательства о техническом регулировании подготовить и принять сводный документ (свод правил), включающий все без исключения требования технических регламентов безопасности (включая положения нынешнего СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03), подлежащие соблюдению при подготовке, обсуждении, утверждении и применении документов территориального планирования и иных документов градостроительного проектирования (вопрос 2.1.3.3). Отсутствие такого свода правил негативно влияет на качество ДТП и ДГП в целом, а также затрудняет согласование таких документов ввиду наличия в них неопределённостей и противоречий.

2.7. Изменить содержащуюся в части 1 статьи 69 № 218-ФЗ норму, согласно которой государственная регистрация прав в ЕГРН, связанная также с фиксацией границ, проводится исключительно по желанию их обладателей — любых правообладателей, будь то частные лица либо публичная власть ***(вопросы 2.1.3.2, 2.1.3.4)***. Универсальной эта норма быть не может по той простой причине, что первоочередной функцией власти является создание правовых условий для деятельности частных лиц. Такое создание не может и не должно зависеть от желания власти либо делать, либо не делать. В определённых случаях власть должна понуждаться законом делать нечто в преду-

[1] *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».***

становленные сроки, даже вопреки отсутствию у неё самой такого желания. Свидетельством правильности такого подхода являются положения № 507-ФЗ, которые, однако, вошли в формальное противоречие с частью 1 статьи 69 № 218-ФЗ. Это противоречие должно быть устранено усовершенствованием формулировок № 218-ФЗ.

2.8. Уточнить положения № 218-ФЗ и снять неопределённость в части ответа на вопрос, фиксируются ли в ЕГРН красные линии как границы, защищающие от застройки озеленённые территории общего пользования (парки, набережные), в составе которых земельные участки не подлежат приватизации и, соответственно, не подлежат предоставлению для застройки, например, многоквартирными домами ***(вопрос 2.1.3.2)***.

2.9. В ГрК РФ (в частности, в статье 23) устранить неопределённость, возникающую по причине применения двух разных формулировок: «границы территорий, зон...», «зоны, территории...». Утвердить универсальное требование о фиксации в ДТП «границ территорий, зон» ***(вопрос 2.1.3.2)***.

2.10. Сохранив два уровня определения размеров санитарно-защитных зон, изменить правовой статус соответствующих документов (см. приложение на стр. 681) ***(вопрос 2.1.3.3)***.

Первый уровень: границы СЗЗ, определяемые в ДТП[1], должны стать юридически значимыми — должны порождать правовые последствия, а именно:

1) должны вноситься в ЕГРН, при этом основанием для такого внесения должны стать решения об утверждении ДТП;

2) границы СЗЗ, определённые ДТП и внесённые в ЕГРН, должны отображаться в ПЗЗ;

3) факт расположения объекта в границах СЗЗ, определённых в ДТП, должен означать, что его вредное воздействие не должно распространяться за пределы границ СЗЗ, в противном случае применяются санкции в виде штрафов; должна быть налажена система контроля за соблюдением указанного требования;

4) в случае расположения в пределах СЗЗ объектов, которые не должны там располагаться (объекты жилого, социального назначения), применяются нормы статьи 57 ЗК РФ относительно компенсаций лицам, которым был причинён вред; объектам, распространяющим вредное воздействие на расположенные в пределах СЗЗ жилые и социальные объекты, присваивается в ПЗЗ статус «несоответствующего использования»[2].

Второй уровень: правообладатели недвижимости, вокруг которой установлены посредством ДТП юридически значимые границы СЗЗ (внесённые в ЕГРН), имеют право подготавливать проекты СЗЗ, обосновывая необходимость уменьшения их площади ввиду совершенствования технологии. По утверждении таких проектов уменьшенные границы СЗЗ также вносятся в ЕГРН и становятся основанием для освобождения правообладателей недвижимости от компенсаций в отношении недвижимости, расположенной за пределами уменьшенной по площади СЗЗ.

[1] *В соответствии с главой VII и приложениями 1–6 к СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03.*

[2] *См. ответ на вопрос 1.2.3.*

2.11. Уточнить формулировки ГрК РФ относительно разграничения объектов различного значения (федерального, регионального, местного), указав, что такое разграничение не исключительно законодательными актами определяется, но и может быть результатом определения при совместном территориальном планировании различных уровней власти ***(вопрос 2.2.2)***. Невозможно такое разграничение осуществить «раз и навсегда» посредством лишь написания текста закона. Всегда существует некая область неопределённости (в части отнесения объектов к одному или другому уровню значимости), которая может быть уяснена только в процессе совместного территориального планирования. Если же это положение игнорируется, то происходит территориальное планирование, неадекватное конкретным местным условиям.

2.12. Кардинально изменить статью 27 ГрК РФ — должен быть возвращён в практику градостроительного проектирования упразднённый в 2011 году посредством № 41-ФЗ институт совместного территориального планирования, осуществляемого различными уровнями и органами публичной власти ***(вопрос 2.2.3.1)***. Необходимость кардинального изменения статьи 27 ГрК РФ определяется тем, что посредством № 41-ФЗ фактически указанный институт был упразднён, поскольку не могут быть причислены к действиям по «совместному территориальному планировнию» такие действия, когда несовместно, в автономном режиме подготавливаются документы «вышестоящего уровня» и «спускаются вниз» органам местного самоуправления с фактическим требованием (не выполнить которое закон не позволяет) в императивном порядке «доделать то, что вышестоящая власть не доделала».

2.13. Упразднить как не имеющую правового смысла и дополнительного содержания введённую в ГрК РФ посредством № 507-ФЗ статью об одном документе для двух или нескольких субъектов РФ ***(вопрос 2.2.3.2)***. Ни один субъект РФ не может утверждать положения о размещении объектов на территории юрисдикции другого субъекта РФ. Это значит, что в силу элементарной и правовой логики не может существовать один документ территориального планирования для двух или нескольких субъектов РФ. Если же законом утверждается обратное, то утверждается фиктивная реальность. То есть дискредитируется федеральное законодательство.

2.14. В статье 23 ГрК РФ уточнить содержание генеральных планов в том смысле, что посредством этих документов, среди прочего и главным образом, устанавливаются балансы между существующей и планируемой застройкой, с одной стороны, и обслуживающей застройку существующей и планируемой инфраструктурой, с другой стороны ***(вопросы 2.3.2, 1.4.1)***. В этом положении отражена квинтэссенция генеральных планов. Отсутствие её чёткой предъявленности в законе не способствует совершенствованию качества ДТП на местном уровне.

2.15. Изменить нормы ГрК РФ ради совершенствования взаимосвязи между процессами подготовки генеральных планов и нормативов градостроительного проектирования ***(вопросы 2.3.3, 3.5)***. Эти изменения, в частности, должны относиться к недопущению «априорного нормирования» — нормирования до и без подготовки генеральных планов, пересмотру положения о том, что нормативы градостроительного проектирования утверждаются представитель-

ным, а не исполнительным органом власти, имея в виду, что нормативы связаны с ответственностью исполнительных органов власти за последовательное достижение значений таких нормативов.

2.16. Уточнить формулировки № 141-ФЗ таким образом, чтобы исключить предъявление и применение в качестве документов территориального планирования замещающие их документы — применяемые «в обход» ДТП ***(вопрос 2.3.6)***. Введение поредством федерального закона нового вида документа без указания его связи с генеральным планом, а также без указания процедур его принятия и применения даёт формальное основание использовать этот новый документ без учёта решений генерального плана, то есть даёт основание принимать решения несистемно — вне контекста, определённого ДГП.

2.17. Уточнить формулировки ГрК РФ о том, что генеральный план включает, среди прочего, мероприятия по реализации запланированных положений ***(вопрос 2.4.1)***. Это положение является самоочевидным. То есть созданная посредством № 41-ФЗ законодательная ошибка должна быть исправлена.

2.18. Адресовать региональным и местным органам власти предложения по инициативному включению в региональные и муниципальные нормативные правовые акты положений, способствующих совершенствованию применения на местах института территориального планирования ***(вопрос 2.4.3)***. В частности, предлагается:

- определить в региональном законодательсте и/или в местных нормативных правовых актах положения, согласно которым в ДТП регионального и местного уровней надлежит устанавливать «границы территорий размещения планируемых объектов» (прежде всего линейных объектов регионального и местного значения); границы ТПРО надлежит устанавливать в соответствии с Приказом № 793 в части определения координат прохождения осей трасс линейных объектов и, помимо этого, указывать по обе стороны от таких осей расстояния, фиксирующие границы ТПРО; осуществляемая на последующем этапе подготовка ДПТ (в её юридически значимой, утверждаемой части) должна проводиться в пределах границ ТПРО;
- в положения о территориальном планировании, содержащиеся в генеральных планах (в предложениях о внесении изменений в генеральные планы), включать описание мероприятий по этапам реализации ГП;
- подготавливать на регулярной основе и активно применять комплексные планы реализации ГП[1];
- заблаговременно определять красными линиями озеленённые территории общего пользования и вносить в ЕГРН границы земельных участков в составе таких территорий, обеспечивая их защиту от застройки[2].

[1] *См. ответ на вопрос 2.4.1. Комплексные планы реализации ГП не запрещены ГрК РФ, поскольку, согласно части 5 статьи 26 ГрК РФ, ГП могут также реализовываться «нормативными правовыми актами местной администрации поселения, местной администрации городского округа».*

[2] *Согласно пункту 12 статьи 85 ЗК РФ: «Земельные участки общего пользования, занятые площадями, улицами, проездами, автомобильными дорогами, набережными, скверами, бульварами, водными объектами, пляжами и другими объектами, могут включаться в состав различных территориальных зон и не подлежат приватизации».*

6.3.3. ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЕ НОРМИРОВАНИЕ

3.1. Дополнить статью 2 ГрК РФ об основных принципах законодательства о градостроительной деятельности новым принципом, согласно которому не допускается вторгаться в сферу регулирования какого-либо института градостроительного нормирования другим институтом, другими институтами градостроительного нормирования ***(вопросы 3.1.1, 3.3.1)***.

3.2. Уточнить формулировку пункта 1 статьи 11.9 ЗК РФ в том смысле, что минимальные размеры земельных участков, в силу логической необходимости предопределяемые требованиями безопасности, должны устанавливаться законодательством о техническом регулировании, градостроительные регламенты должны устанавливать минимальные размеры земельных участков не менее тех, что установлены законодательством о техническом регулировании, а далее дифференцировать эти размеры в зависимости от специфики территориальных зон ***(вопросы 3.2.2, 3.2.3)***.

3.3. Подготовить и принять отдельный технический регламент (свод правил) в области безопасности градостроительного проектирования, в объединённом виде содержащий все без исключения требования (в том числе в отношении санитарно-эпидемиологического благополучия населения, экологической безопасности и проч.), которые надлежит выполнять при подготовке документов территориального планирования, градостроительного зонирования, документации по планировке территорий. До принятия указанного документа надлежит внести изменения в «СП 42.13330.2016 Свод правил. Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений», упразднив из него положения, которые не имеют отношения к требованиям безопасности ***(вопросы 3.2.1, 3.2.4)***.

3.4. Внести изменения в ГрК РФ в отношении института нормативов градостроительного проектирования, упразднив ошибочные и нерациональные положения, ввести отсутствующие положения, которые в совокупности должны определить следующее: 1) общие показатели на перспективу в части инфраструктурного обеспечения застройки утверждаются представительным органом власти в виде НГП, но не как самостоятельный документ, а как раздел в составе ГП и содержат показатели обеспеченности и доступности (дифференцированные по территории) в отношении объектов инфраструктуры применительно к существующему положению и положению, планируемому на будущее, этапы преодоления разницы между планируемыми и существующими показателями, мероприятия и ресурсы, необходимые для достижения запланированных показателей-рубежей; 2) детализированные показатели в отношении определённых генеральным планом первого и последующих этапов достижения НГП утверждаются как отчёт о таком достижении — отчёт исполнительного органа власти о последовательности преодоления разницы между запланированными в составе генерального плана показателями НГП и существующим положением ***(вопрос 3.4.10)***.

3.5. Внести изменения в ГрК РФ, развернув содержание института условно разрешённых видов использования недвижимости таким образом, что условием для освоения новых территорий может быть наличие соответствующих правовых гарантий относительно строительства объектов инфраструктуры в соот-

ветствии с НГП, инкорпорированными в генеральный план ***(вопросы 3.3.4, 3.5.3)***.

3.6. Внести изменения в ГрК РФ, исправив ошибки № 373-ФЗ в том смысле, что в состав градостроительных регламентов не могут входить НГП ***(вопрос 3.3.3)***.

3.7. Привести в соответствие с фундаментальными принципами законодательства о техническом регулировании федеральный закон, неправомерно определивший возможность принятия отдельных сводов правил «в условиях стеснённой городской застройки» ***(вопрос 3.2.3)***.

6.2.4. ПЛАНИРОВКА ТЕРРИТОРИИ

4.1. Установить законом обязанность для органов власти завершить к определённому сроку образование земельных участков МКД путём подготовки, обсуждения и утверждения в порядке, установленном законодательством, документации по планировке территории при сохранении права собственников квартир в МКД завершить оформление их права долевой собственности на образованные земельные участки МКД тогда, когда они сочтут для себя возможным, необходимым ***(вопросы 4.1.1, 3.2.2)***. С этой задачей связано решение другой важной задачи, определённой как предложение 1.2 в подразделе 3 раздела 3. Суть её в следующем:

1) минимальные размеры земельных участков должны определяться в рамках законодательства о техническом регулировании, в том числе и применительно к минимальным размерам ЗУ МКД (в виде удельных показателей площади ЗУ МКД, приходящейся на каждую единицу общей площади МКД с учётом их этажности);

2) в силу того что минимальные размеры ЗУ определяются требованиями безопасности, такие размеры не зависят от мест расположения — являются универсальными, применяемыми во всех случаях;

3) далее применяются градостроительные регламенты в составе ПЗЗ, где указанная зависимость должна учитываться так, что значения градостроительных регламентов не могут быть меньше значений технических регламентов, а больше — могут и должны быть, что и создаёт необходимую дифференциацию типов застройки в зависимости от условий её расположения.

4.2. Упразднить норму статьи 7.2 № 141-ФЗ, посредством которой до образования земельных участков в границах элементов планировочной структуры, где расположены МКД, помимо проектов межевания могут применяться антисистемные документы — схемы расположения земельных участков на кадастровом плане территории ***(вопрос 4.1.4)***. «До образования земельного участка» означает следующее:

1) посредством СРЗУ создаётся уникальная (с точки зрения норм права, общепринятой логики и моральных принципов) ситуация, когда застройщиком является лицо, не обладающее правами на земельный участок, на котором производится строительство;

2) СРЗУ является основанием для выдачи разрешения на строительство, а затем на ввод в эксплуатацию построенного объекта, в частности МКД;

3) наличие разрешения на ввод в эксплуатацию построенного объекта является основанием для оформления права собственности на квартиры их приобретателями, вместе с этим правом возникает право общей долевой собственности на земельный участок построенного МКД — земельный участок, который так и остался необразованным, недооформленным внесением сведений о его границах в ЕГРН;

4) у собственников квартир во вновь построенном МКД не возникает обязанности завершить то, что не сделал псевдозастройщик, — дооформить земельный участок МКД;

5) то есть создаётся ситуация фактически намеренного увековечивания и преумножения планировочной неопределённости и хаотизации города — возрастания степени его «неупакованности».

4.3. Уточнить формулировки законодательства и упразднить основания для сомнений, порождающих деструктивную позицию, согласно которой якобы существует возможность строительства на одном земельном участке не одного, а нескольких МКД ***(вопрос 4.1.5)***.

4.4. Исправить ошибки законодательства, которые создают деструктивную возможность избыточного изъятия недвижимости для государственных или муниципальных нужд ***(вопрос 4.2.2.1)***. Речь идёт о создании цепочки ошибок в отношении ДТП, которые транслируются и преумножаются в ДПТ.

Ошибка первая — упраздняются из ДТП зоны планируемого размещения объектов.

Ошибка вторая — упраздняется требование о том, что юридически значимые решения при утверждении ДПТ должны приниматься в границах ЗПРО, предопределённых ДТП.

Ошибка третья — ДПТ может подготавливаться применительно к исходно «неизвестной территории», не определённой юридически значимыми границами.

Ошибка четвёртая — в ДПТ включаются позиции, которые абсолютно там не нужны с точки зрения оптимальной организации процесса планировки, а именно: нужны границы образуемых земельных участков, но не нужны в силу избыточности границы ЗПРО (поскольку границы таких зон должны определяться на предшествующей стадии территориального планирования).

Ошибка пятая — все предшествующие ошибки-недоработки законодательства в отношении ДТП и ДПТ сходятся в итоговой ошибке-результате, а именно в оправдании законом возможности избыточного-ненужного изъятия недвижимости для государственных или муниципальных нужд:

- решение об изъятии существующей недвижимости принимается не в отношении той недвижимости, которая расположена в границах образуемого посредством ДПТ для размещения планируемого объекта земельного участка (что было бы оптимально и с правовой, и с технологической, и с моральной точек зрения), но в более широких границах — в границах ЗПРО;
- решения федеральных законов о возможности расширенного-избыточного изъятия недвижимости не в границах специально образуемых земельных участков, но в границах специально образуемых «с запасом» зон усугубляются положениями подзаконных актов, согласно которым в состав, на-

пример, линейных объектов (для размещения которых может производиться изъятие) могут включаться совсем и не линейные объекты, обладающие определённой этажностью, процентом застройки, притом что порядок такого «включения» не регламентирован, то есть оно может осуществляться заинтересованными лицами с намеренным расширением специально создаваемых для этого зон планируемого размещения объектов.

Таким образом, при рассмотрении вопроса со стороны «чистой логики» обнаруживается не только разрыв оптимальных связей между различными институтами градостроительного проектирования, но и технология создания как бы правовых оснований для обеспечения имущественных интересов соответствующим образом заинтересованных лиц.

4.5. Исправить ошибки законодательства, которые неоправданно сузили правовые основания для подготовки документации по планировке территории в случаях уплотнения улично-дорожной сети ***(вопрос 4.2.2.2)***. Суть этих ошибок в следующем.

Наличие в ДТП обозначений планируемых к размещению объектов является правовым основанием для обеспечения возможности подготовки ДПТ, призванной такое предварительно намеченное размещение довести до точного решения: нет соответствующих обозначений в ДТП — нет возможности подготавливать ДПТ.

В силу указанного выше положения при подготовке, например, генерального плана должны быть предусмотрены все планируемые к размещению объекты, имеющие соответствующее значение. И это правильно.

Однако возникает вопрос о предусмотренном законом наборе всех способов отображения, например, в ГП планируемых объектов местного значения, включая такие объекты в виде улиц, их частей, — в случаях планирования уплотнения УДС в существующей застройке. Есть два набора таких способов — полный набор, законом ныне не предусмотренный, и предусмотренный законом неполный набор.

Не предусмотренный законом полный набор способов отображения в ГП планируемых к размещению объектов местного значения применим также к планированию уплотнения УДС в сложившейся застройке — в соответствующих случаях. Это, во-первых, непосредственное отображение границ зон планируемого размещения объектов линейных и нелинейных и, во-вторых, опосредованное отображение границ зон планируемого размещения объектов путём указания на то, что границами таких зон в случаях планируемого уплотнения УДС являются соответствующие функциональные зоны, отображённые на соответствующей карте ГП.

Второй способ является рациональным в том отношении, что он даёт правовые основания для последующей подготовки ДПТ (для последующего точного нахождения путём проектирования мест расположения будущих «уплотнительных» улиц) и не имитирует отображения будущих улиц, расположение которых на стадии подготовки ГП не может быть известно в точности, — не имитирует, а значит, и не дискредитирует правовое содержание ГП.

Указанный полный набор способов отображения был возможен до введения в действие № 41-ФЗ.

Предусмотренный ныне законом способ отображения в ГП планируемых к размещению объектов сводится к непосредственному отображению этих объектов, однако без фиксации юридически значимых границ мест их планируемого размещения. Это значит, что в случаях планируемого уплотнения УДС в сложившейся застройке необходимо фиксировать места размещения при отсутствии знания о них, то есть необходимо визуально имитировать знание таких мест. Очевидно, что имитация в юридически значимом документе есть не что иное, как его дискредитация. Очевидно также, что имитация — это ошибка закона, которая должна быть исправлена.

4.6. Исправить ошибки законодательства, которые обеспечивают разрыв оптимальных связей между документацией по планировке территории и правилами землепользования и застройки ***(вопросы 4.2.3, 1.4.2, 1.4.3)***. Должны быть упразднены либо переформулированы нормы, согласно которым: 1) ДПТ допускается утверждать при отсутствии её соответствия ПЗЗ (речь идёт о смысловой связке двух норм ГрК РФ — части 10 статьи 45 и части 13.1 статьи 46); 2) «вносимые в правила землепользования и застройки изменения и документация по планировке территории утверждаются одновременно» — норма статьи 7.2 № 141-ФЗ[1].

4.7. Исправить ошибки законодательства, которые неправильно трактуют содержание понятия «планировочная структура» ***(вопрос 4.2.4)***. Речь идёт об исправлении ошибок, содержащихся в Приказе Минстроя России от 25 апреля 2017 года № 738/пр «Об утверждении видов элементов планировочной структуры». Этим приказом создан «каскад ошибок», опирающихся на ранее созданные ошибки. Исходная ошибка в виде умолчания о том, что границы элементов планировочной структуры — это границы прав владения частями территории (включая земельные участки), порождает следующую ошибку замещения, когда транспортно-пересадочные узлы ошибочно причисляются к виду ЭПС и ошибочно умалчивается о том, что границы ТПУ могут быть необъятно широкими (наподобие составленного из множества кварталов района, который также не является видом ЭПС, но ошибочно провозглашён таковым) и что в потенциально необъятных границах ТПУ (мнимого ЭПС) может производиться изъятие любой недвижимости (включая МКД) для государственных или муниципальных нужд.

Такие ошибки и умолчания в юридически значимых определениях обречены порождать конфликты в правоприменении, а также не могут не воздействовать негативно на саму возможность формирования подлинной (то есть рациональной и справедливой) системы правового градорегулирования.

Невключение в перечень видов ЭПС земельных участков нелинейных свидетельствует о непонимании сути (как формально-юридической, так и смысловой) того, что называется «планировочной структурой». Самым безобидным последствием такого непонимания является то, что перечень видов ЭПС начинается не с начала — с элементарных (несоставных) видов ЭПС, но с конца — с составных ЭПС, ряд которых (район, микрорайон как группа кварталов) и не могут быть видами ЭПС.

[1] *Федеральный закон «О статусе столицы Российской Федерации» в редакции № 141-ФЗ.*

Более серьёзные последствия явят себя в отношении практики градостроительного проектирования. Во-первых, отвлечение внимания от смыслового стержня ЭПС — от земельных участков нелинейных — путём непризнания их видом ЭПС равнозначно умолчанию о наличии и необходимости использования широкого арсенала правовых средств воздействия на размерности планировочных единиц (земельных участков, кварталов). Во-вторых, такое умолчание равнозначно культивированию среди профессионалов незнания и неумения применять такие правовые средства при градостроительном проектировании. В-третьих, распространение такого незнания и неумения будет способствовать последовательному превращению ДГП в «мёртвые картинки», пригодные для визуальных деклараций относительно привлекательного будущего, но не для реального решения градостроительных проблем.

Включение в перечень видов ЭПС наряду с кварталом также микрорайона, не как совокупности кварталов (случай, когда микрорайон не может быть видом ЭПС), но как недооформленного квартала, будет иметь следующие последствия: 1) произойдёт формальное узаконение нерациональной схемы планировочной организации территории как понуждение к её массовой реализации на практике; 2) узаконение нерациональной схемы послужит оправданием для подготовки в будущем некачественных документов градостроительного проектирования, понуждающих к формированию городской среды не лучшего качества.

В силу наличия фундаментальных ошибок, влекущих за собой деструктивные последствия для законодательства и практики, действие Приказа Минстроя России от 25 апреля 2017 года № 738/пр «Об утверждении видов элементов планировочной структуры» должно быть прекращено для его кардинальной переработки.

4.8. Исправить ошибки законодательства, которые упраздняют обязательность планировки территории для размещения отдельных видов линейных объектов, формально не допускают возможности быть в составе проектной документации «схеме планировочной организации земельного участка», распространяемой в соответствующих случаях на соседние земельные участки ***(вопрос 4.2.5)***. Исправления должны касаться ряда ошибок и нечётких положений законодательства. Это, в частности: 1) утверждение направляющих положений, согласно которым все документы, определяющие размещение на территории сетей ИТО, надлежит подготавливать системно — в контексте окружения и соблюдения прав соответствующих субъектов на земельные участки и иную недвижимость, а также проверять публичной властью на соответствие требованиям безопасности, зафиксированным техническими регламентами, сводами правил; 2) упразднение Постановления Правительства РФ от 7 марта 2017 года № 26, утвердившего перечень случаев, при которых для строительства, реконструкции линейного объекта не требуется подготовки документации по планировке территории.

Сам по себе факт составления указанного перечня свидетельствует об ошибочной позиции, одновременно утверждающей, что якобы системная организация территории не является обязательной и что не всегда размещение линейных объектов ИТО несёт потенциальную угрозу. Кроме того, отказ от

обязательности подготовки ДПТ свидетельствует о том, что публичная власть в соответствующих случаях при содействии ошибочного законодательства фактически снимает с себя ответственность за последствия, перелагая её на плечи частных заинтересованных лиц, отказывается от прозрачных процедур планировки территории даже в тех случаях, когда результаты такой планировки заведомо касаются прав и законных интересов граждан.

4.9. Исправить «каскад ошибок», совершённых принятием № 373-ФЗ и, помимо иных аспектов, относящихся (прямо или косвенно) также к деформированию института планировки территории ***(вопросы 4.3.2, 4.3.3)***. В частности, к таким ошибкам относятся:

- неверное определение исходного понятия «комплексное и устойчивое развитие территорий»;
- ошибка, связанная с неоправданным расширением понятия «градостроительный регламент»;
- ошибка, понуждающая устанавливать границы территорий предполагаемого комплексного и устойчивого развития заблаговременно — без предваряющего пространственно-экономического моделирования;
- ошибка, понуждающая устанавливать границы территорий предполагаемого комплексного и устойчивого развития по границам территориальных зон, а не по границам земельных участков;
- ошибка, формально и фактически закрепляющая отсутствие возможности быть успешными для соответствующих проектов, подготавливаемых по инициативе правообладателей недвижимости;
- ошибка, закрепляющая неоспоримый приоритет схемы принудительного изъятия недвижимости в пользу победителя аукциона — без участия в соответствующих проектах правообладателей недвижимости, которые фактически отстраняются «силовым способом» от участия в проектах преобразования территорий.

4.10. Исправить ошибки законодательства, формально и фактически закрепившие непризнание комплексного плана реализации генерального плана в качестве неотъемлемого звена, обеспечивающего проведение эффективной градостроительной политики на местах ***(вопросы 4.4.1, 3.5.3)***. Анализ показывает, что без комплексного плана реализации ГП (увязанного с документами бюджетного планирования, подготавливаемого на регулярной основе в части внесения в него уточнений, изменений каждые 2–3 года, определяющего, среди прочего, конкретные мероприятия в отношении конкретных инвестиционно-строительных проектов, связанных также с развитием локальных территорий) невозможно рациональным образом организовать выполнение проектов освоения новых и преобразования застроенных территорий.

4.11. В законодательстве должна быть снята неопределённость — установлена определённость в части: 1) необходимости быть параметрической классификации улично-дорожной сети применительно к каждому конкретному городу — классификации, предопределяемой моделированием на этапе подготовки ГП и закрепляемой в нормативах градостроительного проектирования; 2) правового статуса так называемых стандартов благоустройства улиц , которые должны быть разделом в составе НГП ***(вопросы 4.4.3, 3.4.7)***.

Особенности обеспечения связей различных показателей в различных документах градостроительного проектирования при регулировании процесса формирования УДС состоят в следующем:

1) в ГП определяется общая параметрическая классификация видов улиц применительно к конкретному городу;

2) с учётом определённой ГП обобщённой параметрической классификации видов улиц, а также технических регламентов безопасности уже посредством НГП устанавливаются: а) предельные параметры обязательных функциональных элементов (с соблюдением требований технических регламентов безопасности — не менее их минимальных значений), возможные сочетания и соотношения таких элементов для конкретных улиц; б) характеристики и параметры выполнения обязательных функциональных элементов, а также иных элементов — стандарты благоустройства улиц;

3) с учётом определённых НГП положений (указанных в пунктах 2а и 2б) для каждой конкретной улицы подготавливается ДПТ одновременно с подготовкой проектной документации и проекта благоустройства улицы.

При такой схеме происходит взаимная координация всех показателей, регламентирующих УДС, включая её благоустройство, а также синхронизация во времени всех взаимосвязанных действий.

6.3.5. ПРОВЕРКА РЕЗУЛЬТАТОВ ПРОЕКТИРОВАНИЯ

5.1. Создать посредством норм федеральных законов гарантии недопущения застройки существующих озеленённых территорий общего пользования и приравненных к ним территорий в границах населённых пунктов ***(вопрос 5.1.1.4)***. Установить в федеральных законах положения, согласно которым:

- определяется предельный срок, в течение которого ОМС (при финансовой и организационной поддержке со стороны субъектов РФ) должны посредством ДПТ зафиксировать границы (в виде красных линий) реально существующих озеленённых территорий общего пользования в пределах населённых пунктов и обеспечить включение сведений о таких границах, сведений о границах земельных участков в составе таких озеленённых территорий общего пользования в ЕГРН в статусе территорий, земельных участков, не подлежащих приватизации, в том числе не подлежащих предоставлению на правах собственности таких ЗУ для строительства;
- распространить указанное требование на все не подлежащие приватизации виды озеленённых территорий в составе населённых пунктов, как то: парки, скверы, набережные, лесопарки, городские леса, особо охраняемые природные территории местного и регионального значения;
- установить последствия неисполнения в установленный срок указанного требования в виде административных санкций, а также введения моратория на выдачу разрешений на строительство впредь до выполнения требований закона.

5.2. Предложения по совершенствованию условий и порядка проведения публичных слушаний ***(вопросы 5.1.5.2, 1.3.6)***.

5.2.1. Нормы законодательства следует уточнить таким образом, чтобы обязательность учёта мнений участников публичных слушаний не рассматривалась как понуждение местной власти к принятию таких решений, которые определялись бы исключительно результатами голосования участников ПС. Это означает, что нельзя путать ПС с референдумом и численным превосходством голосов заменять аргументы необходимости, целесообразности, разумности и справедливости при принятии решений в сфере градорегулирования.

5.2.2. Участникам ПС должны в обязательном порядке предъявляться формализованные, юридически значимые предметы обсуждения применительно к соответствующим случаям. Такие предметы обсуждения должны быть тождественны предметам утверждения обсуждённых на ПС документов.

5.2.3. Участникам ПС должны предъявляться официальные заключения уполномоченного органа, свидетельствующие о том, что представляемый на обсуждение проект документа соответствует всем требованиям законодательства. В противном случае ПС вообще не должны проводиться до тех пор, пока такие требования не будут соблюдены в представляемых на обсуждение проектах документов. Исключением из этого правила может быть рассмотрение на ПС «промежуточных документов» в виде концепций, эскизных предложений и проч.

5.2.4. При обсуждении на ПС вопросов о выдаче разрешений на условно разрешённые виды использования недвижимости должны рассматриваться и определяться именно условия, при наличии которых либо при условии создания которых такие разрешения могут быть выданы. Например, такие условия могут возникать не ранее появления юридически значимых гарантий того, что планируемые объёмы жилой застройки будут обеспечены соответствующими этим объёмам объектами инфраструктуры различных видов.

5.2.5. В нормативных правовых актах регионального и местного уровней общие положения ГрК РФ должны быть более детально развёрнуты в части определения оснований и процедур проведения ПС в случаях выдачи разрешений на отклонения от предельных параметров разрешённого строительства, реконструкции. Смысл такого определения должен заключаться в восстановлении справедливости путём предоставления компенсации — права на соответствующий объём дополнительного строительства, покрывающего возникшую «недостачу» объёма строительства, если земельные участки имеют неправильную, сложную форму (чем и обусловлена «недостача» объёма строительства по сравнению с другими ЗУ в составе территориальной зоны).

5.2.6. Должны быть упразднены сформулированные в части 14 статьи 31 ГрК РФ нормы, дискредитирующие институт ПС и институт градостроительного зонирования, когда при обсуждении изменений ПЗЗ в части градостроительных регламентов территориальной зоны: 1) официальными участниками ПС признаются только правообладатели недвижимости, расположенной в пределах такой территориальной зоны без признания таковыми также правообладателей недвижимости, расположенной в соседних территориальных зонах; 2) ПС должны быть завершены в предельно короткий срок — в течение одного месяца.

5.2.7. Посредством муниципальных нормативных правовых актов должны быть закреплены требования, согласно которым запрещалось бы проводить

ПС в рабочее время в будние дни; включать в состав членов комиссии, уполномоченной на проведение ПС, исключительно работников администрации; утверждать ранее обсуждённые на ПС проекты документов, направленные на доработку для внесения изменений, без обсуждения на повторных ПС произведённых изменений в таких первоначально не утверждённых проектах документов.

5.3. Упразднить нормы эксклюзивного федерального закона, допускающие возможность не завершать образование и формирование земельных участков, а также приобретать права на несформированные ЗУ, подготавливать для них проектную документацию, получать разрешения на строительство, выполнять строительство и получать разрешения на ввод построенных объектов в эксплуатацию на так и не сформированных ЗУ ***(вопросы 5.2.1.1, 1.1.4)***. Речь идёт о нормах статьи 7.2 № 141-ФЗ.

5.4. Ввести в законодательство основания для отказа в выдаче градостроительных планов земельных участков в случаях, когда их размеры не соответствуют предельным размерам, определённым градостроительными регламентами в составе ПЗЗ ***(вопрос 5.2.1.2)***.

5.5. Однозначным и исчерпывающим образом отграничить все виды объектов капитального строительства от всех прочих объектов, которые не являются объектами капитального строительства, для которых не требуется получать разрешение на строительство ***(вопрос 5.2.1.3)***. Предлагается:

- дать исчерпывающее определение всех без исключения ОКС через «обратное определение» всех не-ОКС (поскольку ОКС — это все те объекты, которые не являются не-ОКС) в законодательстве о техническом регулировании в виде исчерпывающего перечня не-ОКС;
- упразднить право субъектов РФ устанавливать иные не-ОКС, не требующие разрешения на строительство, поскольку вопросы разграничения ОКС и не-ОКС являются вопросами безопасности, то есть вопросами законодательства о техническом регулировании, а такое законодательство является предметом исключительного ведения Российской Федерации;
- переформулировать часть 17 статьи 51 ГрК РФ в том смысле, что выдача разрешений на строительство не требуется в случаях создания объектов, не являющихся ОКС, за исключением случаев, особо определённых ГрК РФ.

5.6. Предложения об образовании земельных участков в населённых пунктах исключительно посредством ДПТ ***(вопрос 5.2.1.4)***. Предлагается:

- внести в ЗК РФ и ГрК РФ изменения, согласно которым начиная с некоторой даты в границах населённых пунктов на незастроенных землях, территориях, находящихся в публичной собственности, а также на территориях, в отношении которых применяется институт комплексного и устойчивого развития, земельные участки должны образовываться исключительно посредством ДПТ таким образом, чтобы ЗУ располагались в кварталах и как минимум одна сторона-граница каждого ЗУ совпадала с границей квартала — с красной линией УДС, в пределах которой должны располагаться магистральные-распределительные сети ИТО;
- закрепить следующее положение: в случаях существующей застройки (ранее созданной микрорайонной застройки), когда невозможно применить правило примыкания каждого ЗУ к красной линии УДС, посредством ДПТ должны определяться зоны действия сервитутов, при этом проектная документация подготавливается как в пределах ЗУ, так и в пределах зон действия сервитутов, выделенных специально для прокладки не магистральных-распределительных сетей, а сетей, подключающих создаваемые ОКС к магистральным-распределительным сетям, располагающимся в границах красных линий УДС.

5.7. Ввести требование в обязательном порядке отображать в градостроительных планах земельных участков факты несоответствия ЗУ, иных объектов недвижимости градостроительным регламентам, помимо обязательного отображения фактов несоответствия размеров ЗУ установленным требованиям ***(вопросы 5.2.2.1, 1.2.3)***. Согласно этому требованию в ГПЗУ должны фиксироваться определяемые в соответствии с законодательством факты наличия статуса несоответствующего использования в отношении ЗУ и иных объектов недвижимости. Например, в случаях распространения на жилые дома СЗЗ вокруг предприятий должно фиксироваться следующее (см. приложение на стр. 681):

- статус несоответствующего использования для предприятия, распространяющего вокруг себя СЗЗ, «перекрывающую» жилые дома, что должно быть равнозначно установлению запрета на увеличение мощности предприятия и параметров его объектов — равнозначно установлению запрета на выдачу ГПЗУ для подготовки проектной документации в целях строительства, реконструкции;
- юридически значимые границы СЗЗ определяются геометрически — расстояниями от границ ЗУ предприятия либо от источника, источников распространения вредного воздействия на окружающую среду, если не утверждён в установленном порядке проект СЗЗ[1];
- действие статуса несоответствующего использования для предприятия прекращается с момента подтверждения уполномоченным органом того факта, что в границах СЗЗ отсутствуют жилые дома, иные объекты, размещение которых в границах СЗЗ запрещено.

Таким образом, в ГПЗУ должен фиксироваться статус несоответствия ПЗЗ определённых объектов, а такая фиксация должна быть равнозначна запрету на выдачу ГПЗУ в целях подготовки проектной документации для строительства, реконструкции, действующему вплоть до прекращения действия указанного статуса.

5.8. Упразднить часть 1.1 статьи 38 ГрК РФ, создающей псевдооснования для противоправного вывода избранных территорий из-под действия института градостроительного зонирования ***(вопрос 5.2.2.2, 1.3.2.2)***.

5.9. Исправить допущенные искажения формулировок ГрК РФ — восстановить правовую значимость градостроительного регламента как важнейшего компонента в составе исходных данных для архитектурно-строительного проектирования, а также установить предельный срок для применения «дополнительных процедур» — сверх уже установленного «исчерпывающего перечня процедур» ***(вопросы 5.2.2.3, 1.3.1)***. Предлагается:

[1] *См. ответ на вопрос 2.1.3.3.*

1) артикулировать содержание и переформатировать статью 57.3 ГрК РФ ради указания на то, что ГПЗУ содержит в целостном виде (не фрагментарно-разрозненно, как ныне) градостроительный регламент как правовой режим использования ЗУ, а также содержит наряду с градостроительным регламентом, техническими условиями подключения к сетям ИТО и результатами инженерных изысканий всё необходимое и достаточное для подготовки проектной документации — является тем, что называется «исходными данными для архитектурно-строительного проектирования»;

2) уточнить формулировку пункта 1 части 12 статьи 48 ГрК РФ в том смысле, что с правовой точки зрения для получения разрешения на строительство ничего иного не требуется в отношении «исходных данных для архитектурно-строительного проектирования», кроме ГПЗУ и результатов инженерных изысканий;

3) с учётом пунктов 1 и 2 определить, что устанавливается предельный срок (максимум два года) для дополнительных процедур (сверх исчерпывающего перечня[1]), в том числе в виде подготовки заблаговременно неформализованных архитектурно-градостроительных решений, не обусловленных формализованными градостроительными регламентами ПЗЗ[2];

4) в пункте 3 части 6 статьи 55 ГрК РФ исправить ошибочную формулировку, указывающую на «требования, установленные в разрешении на строительство», поскольку в таком разрешении никакие дополнительные требования не устанавливаются, но наличие такой формулировки может «провоцировать административное желание» их устанавливать вопреки требованиям законодательства.

5.10. Исправить положение, согласно которому ГПЗУ фактически упразднён в статусе правовой гарантии для подготовки проектной документации в случаях установления приаэродромных территорий ***(вопрос 5.2.2.4)***. Предлагается упразднить законодательную новеллу, содержащуюся в части 12.2 статьи 51 ГрК РФ, поскольку ничего содержательно нового указанная часть закона не привнесла, кроме ненужной дублирующей функции, а необходимость компенсировать убытки застройщикам уже предусмотрена действующим законодательством.

5.11. Предложения о совершенствовании законодательного обеспечения экспертизы проектной документации ***(вопрос 5.2.3.2)***.

5.11.1. Необходимо ввести в законодательство основания для отказа в принятии ПД на экспертизу, которые должны выявляться до начала экспертной работы. Предмет экспертизы остаётся прежним. Содержательным основанием для отказа в приёме ПД на экспертизу должно быть, в частности, несоответствие ЗУ, для которого подготовлена ПД, предельным (минимальным и/или максимальным) размерам ЗУ, предопределённым градостроительным регламентом соответствующей территориальной зоны, а также несоответствие заявленных в ПД размеров проектируемого объекта предельным параметрам разрешённого строительства, реконструкции, предопределённым градостроительным регламентом соответствующей территориальной зоны.

5.11.2. Должно быть упразднено упоминание об «иной документации», включаемой в состав проектной документации. Речь идёт о пункте 12 части 12 статьи 48 ГрК РФ[1]. Очевидно, что эта норма является неизбежным следствием «недоделывания должного» — применения немаксимальной модели организации процесса проектирования. Отсутствие должного уровня дифференциации состава ПД применительно к различным видам объектов (кроме производственных и непроизводственных, а также линейных) порождает неопределённость-неизвестность, а неизвестность должна как бы «компенсироваться» возможностью в зависимости от «неизвестных обстоятельств» доопределить (при необходимости) то, что исходно не было определено — не была заблаговременно выполнена указанная работа по продуманной дифференциации различных случаев. Это значит, что логика понуждает переходить от немаксимальной модели к максимальной, согласно которой не должно быть «иной документации», включаемой в состав ПД.

5.11.3. Должны быть упразднены из ГрК РФ положения, допускающие выведение из-под действия законодательства о градостроительной деятельности некоторых аспектов её регулирования. Речь идёт о части 10.1 статьи 48 ГрК РФ[2], согласно которой фактически утверждается ошибочное положение о том, что приоритет в подготовке ПД (в соответствующей части) отдаётся не комплексному законодательству о градостроительной деятельности, но ведомственному законодательству. Нет сомнения, что такая позиция «исключительности» из общего ряда является ошибочной в методологическом плане, а потому неизбежно должна деструктивно воздействовать на комплексную систему организации развития территорий ради утверждения интересов соответствующего ведомства. Очевидно, что указанная норма должна быть упразднена из ГрК РФ, равно как должны быть произведены соответствующие корректировки с позиции максимальной модели организации системы градорегулирования.

5.11.4. Необходимо выполнить более глубокую (чем ныне) дифференциацию видов ПД применительно к различным видам ОКС.

5.11.5. Наряду с положением, допускающим для определённых объектов вместо ПД предъявлять схему планировочной организации ЗУ, ввести в законодательство положение, по которому в ЕГРН должны фиксироваться факты того, что соответствующие ОКС созданы без официального предъявления ПД и без положительного заключения экспертизы.

5.11.6. Наряду с требованием более глубокой (чем ныне) дифференциации видов ПД применительно к различным видам ОКС ввести в законодательство положения, согласно которым разделы ПД должны быть увязаны-соотнесены с соответствующими сводами правил, их разделами, нормами, на соответствие которым должна проверяться ПД; каждый раздел, подраздел ПД должен быть удостоверен подписью специалиста, соответствующего требованиям пункта 2 части 6 статьи 55.5 и требованиям статьи 55.5-1 ГрК РФ.

5.11.7. Обеспечить формирование такой ситуации, когда своды правил тематически адресованы не объектам разных видов, но разным элементам объектов (фундаменты, несущие конструкции, перекрытия, различные виды обо-

[1] *См. Постановление Правительства РФ от 30 апреля 2014 года № 403 «Об исчерпывающем перечне процедур в сфере жилищного строительства».*

[2] *См. ответ на вопрос 1.3.1.*

[1] *«В состав проектной документации объектов капитального строительства… включаются следующие разделы… 12) иная документация в случаях, предусмотренных федеральными законами».*

[2] *«Требования частей 7–10 настоящей статьи не применяются к технологическому присоединению объектов капитального строительства к электрическим сетям. Порядок соответствующего технологического присоединения к электрическим сетям устанавливается законодательством Российской Федерации об электроэнергетике».*

рудования), пригодным для создания посредством комбинирования различных заранее не унифицированных типов объектов.

5.11.8. Уточнить нормы законодательства в том смысле, что при сохранении ныне определённого предмета экспертизы ПД как её проверки на соответствие требованиям технических регламентов и результатам инженерных изысканий перед началом экспертизы должно составляться удостоверение о наличии/отсутствии соответствия ПД требованиям градостроительного регламента. В этой связи определяются основания для отказа в приёме ПД на экспертизу.

5.12. Уточнить норму ГрК РФ о праве нового правообладателя земельного участка действовать на основании разрешения на строительство, выданного прежнему правообладателю ***(вопрос 5.2.3.3)***. Предоставленное частью 21.5 статьи 51 ГрК РФ право не может считаться полноценным правом без предъявления условия его реализации — без приобретения новым правообладателем у прежнего правообладателя ЗУ права собственности на ПД, на основании которой было выдано исходное разрешение на строительство: нет в собственности исходной ПД для строительства — нет для нового правообладателя и права строить на основании выданного прежнему правообладателю разрешения на строительство. Из данного правила есть исключения — это случаи строительства индивидуальных жилых домов, когда для получения разрешения на строительство не требуется предъявлять ПД[1]. Получается, что формулировка части 21.5 статьи 51 ГрК РФ страдает фактическими и логическими неточностями, которые могут создавать коллизии, вплоть до конфликтов в правоприменении. Посему эта норма нуждается в существенном уточнении.

5.13. Упразднить из ГрК РФ ошибочную новеллу, согласно которой в составе ПД якобы может подготавливаться распространяющий свое действие за пределы земельного участка «проект организации дорожного движения» ***(вопрос 2.3.3)***. Речь идёт о новелле, которая была введена пунктом 6.1 части 12 статьи 48 ГрК РФ и противоречит по существу и по форме фундаментальной норме, изложенной в части 1 статьи 48 ГрК РФ, согласно которой ПД подготавливается в границах ЗУ.

5.14. Пересмотреть полномочия федерального органа исполнительной власти проверять соблюдение законодательства в отношении ДГП ***(вопрос 5.3)***. При завершённом до минимально необходимого уровня законодательстве не нужен посредник в виде уполномоченного федерального органа исполнительной власти между утверждающей ДГП региональной, местной властью и законом в лице органов прокуратуры. Таким полномочиям нет места, они должны быть упразднены. Пока же законодательство не доведено до минимального уровня зрелости, должна быть подготовлена и выполнена программа исправления ошибок и совершенствования законодательства, а также должны быть ограничены полномочия ФОИВ по проверке ДГП представлением в органы прокуратуры соответствующих обращений для реагирования[2].

[1] *См. часть 9 статьи 51 ГрК РФ.*

[2] *Здесь, правда, обнаружится, что такое право не требует специального предоставления, поскольку им обладает каждый гражданин, зато деятельность уполномоченного ФОИВ может быть переориентирована с формальных проверок относительно сроков и процедур (см. пункты 2 и 3 части 1 статьи 8.1 ГрК РФ) на проверки содержательные (см., например, ответы на вопросы 1.5.4, 1.5.5).*

Перечень основных публикаций о правовом и методическом обеспечении градорегулирования в России

1. Археология Периферии [Электронный ресурс] / Московский урбанистический форум ; под ред. Ю. Григоряна. — М., 2013. — URL: http://science.totalarch.com/book/2511.rar.

2. Афанасьева Т., Трутнев Э., Валлетта У. Градостроительное зонирование города : Введение в проблемы организации современной системы землепользования и застройки в российских городах в условиях формирования рынка недвижимости // Просто недвижимость. — 1997. — № 20, 22.

3. Афанасьева Т., Трутнев Э., Якубович Е. Градостроительное законодательство России на пути реформ : Сравнительный анализ и концепция реформирования. — М., 1996.

4. Баевский О.А. Правовые аспекты планировки территорий размещения линейных объектов: московский опыт // Имущественные отношения в Российской Федерации. — 2013. — № 6.

5. Баевский О.А., Ткаченко Л.Я. Система мониторинга реализации и актуализации Генплана Москвы // Архитектура и строительство Москвы. — 2001. — № 5–6.

6. Бандорин Л.Е. Азбука землепользования и застройки на примере правил землепользования и застройки города Перми // Местное право. — 2010. — № 1. — С. 33–52.

7. Бандорин Л.Е. Проблемы выбора вида разрешённого использования земельного участка из предусмотренных зонированием территорий // Экологическое право. — 2011. — № 3. — С. 12–19.

8. Бандорин Л.Е., Трутнев Э.К. Об изъятии земельных участков и жилых домов для строительства нового жилья // Имущественные отношения в Российской Федерации. — 2006. — № 8 (59).

9. Березин М. Как реформировать условия для инвестиций в градостроительство: предписывать или запрещать? // Городское управление. — 1998. — № 1.

10. Блинкин М.Я. Градоустройство — окно возможностей // Архитектурный вестник. — 2012. — №1 (118).

11. Бочаров Ю.П., Кудрявцев О.К. Планировочная структура. — М., 1972.

12. Вайтенс А.Г. Роль городовых положений 1870 и 1892 годов в развитии градорегулирования в Петербурге — Петрограде // Вестник гражданских инженеров. — 2008. — № 4. — С. 3–8. — URL: https://elibrary.ru/download/elibrary_11675021_72271554.pdf.

13. Вайтенс А.Г. Эволюция правил землепользования и застройки в Петербурге — Ленинграде — Санкт-Петербурге (1830–2000 гг.)

// Вестник гражданских инженеров. — 2009. — № 3. — С. 5–9. — URL: https://elibrary.ru/download/elibrary_13030422_33901803.pdf.

14. Валлетта У. Об инвестиционно-строительной деятельности в Москве и Нью-Йорке // Архитектурный вестник. — 1997. — № 4 (36).

15. Владимиров В.В., Саваренская Т.Ф., Смоляр И.М. Градостроительство как система научных знаний. — М., 1999.

16. Вучик В.Р. Транспорт в городах, удобных для жизни / пер. с англ. ; под ред. М.Я. Блинкина. — М. : Территория будущего, 2011.

17. Высоковский А.А. Разработка правил правового регулирования застройки и землепользования в г. Казани // Городское управление. — 1998. — № 1.

18. Высоковский А.А. Устав градорегулирования Казани // Местное самоуправление. — 1998. — № 7.

19. Высоковский А.А. Правила землепользования и застройки: стратегия введения в действие // Городское управление. — 1999. — № 2.

20. Высоковский А.А. Предполагая постоянное изменение // Городское управление. — 1999. — № 3.

21. Высоковский А.А. Предложения по реорганизации процедуры предоставления прав на земельные участки // Вестник реформ городской недвижимости (Бюллетень Проекта земельных реформ в Кыргызстане и ОФ «Педагоги за гражданское общество»). — Вып. 3 (июль). — Бишкек, 2001.

22. Высоковский А.А. Градостроительное зонирование: реформа градостроительства и развитие рыночной экономики // Общественный рейтинг [Кыргызская еженедельная газета]. — 2002. — 12 дек.

23. Высоковский А.А. Градостроительное зонирование: регламентирование прав собственников на использование и застройку земельных участков // Вестник реформ городской недвижимости (Бюллетень Проекта земельных реформ в Кыргызстане и ОФ «Педагоги за гражданское общество»). — Вып. 4 (июль). — Бишкек, 2003.

24. Высоковский А.А. Правила землепользования и застройки: руководство по разработке : Опыт введения градостроительного зонирования в Кыргызстане. — Бишкек : Ега-Басма, 2005.

25. Высоковский А., Абанкина И., Абанкина Т. Правила землепользования и застройки: стратегия введения в действие // Городское управление. — 1999. — № 2.

26. Высоковский А., Гилязетдинов А. Влияние градорегулирования на развитие рынка недвижимости // Риэлтер. — 1998. — № 3.

27. Высоковский А., Гилязетдинов А. Комфортная жизнь в зоне // Муниципальная власть. — 1998. — № 5.

28. Высоковский А., Трутнев Э. Концепция градостроительного зонирования города : Методы разработки на примере Хабаровска. — М. : Институт экономики города, 1999.

29. Глазычев В.Л. Урбанистика. — М. : Европа, 2008.

30. Глазычев В.Л., Егоров М.М., Ильина Т.В. и др. Городская среда : Технология развития : Настольная книга. — М. : Ладья, 1995.

31. Градостроительное зонирование : Опыт разработки Правил землепользования и застройки в городах России / под ред. У. Валлетты и А. Высоковского. — М., 1999.

32. Градостроительное зонирование города : Введение в проблемы градорегулирования в рыночных условиях / под ред. Э.К. Трутнева. — 2-е изд., доп. — М. : Институт экономики города, 2002.

33. Градостроительный кодекс Российской Федерации : Постатейный научно-практический комментарий кандидата юридических наук А.П. Анисимова, кандидата архитектуры, доцента Д.Г. Донцова и кандидата архитектуры, доцента Н.Г. Юшковой; дополнение к комментарию кандидата архитектуры Э.К. Трутнева / Агентство (ЗАО) «Библиотечка «Российской газеты». — М., 2005.

34. Гутнов А.Э. Эволюция градостроительства. — М. : Стройиздат, 1984.

35. Иванов А. Архитектурная культура и градостроительное зонирование : Каракольские наблюдения // Вестник реформ городской недвижимости (Бюллетень Проекта земельных реформ в Кыргызстане и ОФ «Педагоги за гражданское общество»). — Вып. 3 (май). — Бишкек, 2003.

36. Игуменов Е. Правовые аспекты института перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов РФ // Местное право. — 2015. — № 9.

37. Исмаилов А. Градостроительное зонирование: разрешенные виды использования // Вестник реформ городской недвижимости (Бюллетень Проекта земельных реформ в Кыргызстане и ОФ «Педагоги за гражданское общество»). — Вып. 5 (июль). — Бишкек, 2002.

38. Кичигин Н.В. Актуальные проблемы применения генеральных планов и правил землепользования и застройки // Имущественные отношения в Российской Федерации. — 2014. — № 2 (149). — С. 24–33.

39. Комментарий к градостроительному кодексу Российской Федерации (постатейный) / Л.Е. Бандорин, (глава 5 ГрК РФ Э.К. Трутнев), С.А. Боголюбов (и др.) ; рук. авт. кол., отв. ред. С.А. Боголюбов. — М. : Велби : Проспект, 2005.

40. Косарева Н.Б., Полиди Т.Д., Пузанов А.С. Основные тенденции жилищной экономики российских городов // Городские исследования и практики. — 2015. — № 1. — С. 33–54.

41. Косарева Н., Пузанов А., Либоракина М., Сиваев С., Ветров Г., Новиков А. Российская урбанизация на перепутье: к «городу-саду» или в «город-огород»? // Россия между вчера и завтра. — М. : Клуб «2015» : Институт национального проекта «Общественный договор», 2003.

42. Косарева Н.Б., Трутнев Э.К. Рекомендации по решению проблемных вопросов учета объектов недвижимого имущества // Информационный бюллетень ГИС-Ассоциации. — 2001. — № 4 (31).

43. Косарева Н.Б., Трутнев Э.К. Роль государства в развитии рынка земли и иной недвижимости // Имущественные отношения в Российской Федерации. — 2003. — № 7.

44. Косарева Н.Б., Трутнев Э.К. Законодательство Москвы — технология создания видимости законности // Имущественные отношения в Российской Федерации. — 2009. — № 12. — С. 15–19.

45. Леонов С. Градостроительное зонирование городских территорий // Просто недвижимость. — 1997. — № 14.

46. Маккэндлесс М. Переход от целевого назначения к разрешенному использованию земли: почему нужна эта реформа // Вестник реформ городской недвижимости (Бюллетень Проекта земельных реформ в Кыргызстане и ОФ «Педагоги за гражданское общество»). — Вып. 2 (май). — Бишкек, 2001.

47. Маккэндлесс М. Правовая основа регулирования землепользования и застройки: опыт в странах с земельно-рыночными отношениями // Вестник реформ городской недвижимости (Бюллетень Проекта земельных реформ в Кыргызстане и ОФ «Педагоги за гражданское общество»). — Вып. № 3 (июль). — Бишкек, 2001.

48. Медведев И.Р. Разрешение городских конфликтов. — М. : Инфотропик Медиа, 2017.

49. Оланд Р. Опыт градостроительного регулирования в пяти странах: возможность его использования в условиях России. — М. : Институт экономики города, 1996.

50. Пузанов А.С., Трутнев Э.К., Маркварт Э., Попов Р.А., Сафарова М.Д. Стратегическое планирование и градорегулирование на муниципальном уровне. — М. : Дело, 2017.

51. Сафарова М.Д. Практика применения института развития застроенных территорий // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. — 2013. — № 12 (108).

52. Сафарова М.Д. Публичные слушания по вопросам градорегулирования. — М. : Институт экономики города, 2014.

53. Сафарова М.Д. Теория и практика управления развитием застроенных территорий : [монография] — М. : ГУЗ, 2014.

54. Сафарова М.Д. Практика применения института публичных слушаний // Имущественные отношения в Российской Федерации. — 2015. — № 9, 10 (168, 169).

55. Сафарова М.Д., Трутнев Э.К. Градорегулирование // Имущественные отношения в Российской Федерации. — 2008. — № 3.

56. Сиваев С.Б., Трутнев Э.К. Государственная поддержка жилищного строительства и коммунальной инфраструктуры. — М. : Дело, 2009.

57. Смоляр И.М. Градостроительное право : Теоретические основы. — М., 2000.

58. Трутнев Э.К. Зарубежное градостроительное законодательство — раздел брошюры «Использование городских территорий. Зарубежная и отечественная практика» : Обзорная информация / ВНИИТАГ Госкомархитектуры. — Вып. 4. — М., 1990.

59. Трутнев Э.К. Градорегулирование: сущность предстоящих перемен // Городское управление. — 1997. — № 3.

60. Трутнев Э.К. Правовые аспекты устойчивого развития городов // Промышленное и гражданское строительство. — 1997. — № 3.

61. Трутнев Э.К. Правила застройки и градостроительная документация : Два способа введения градостроительного зонирования в городах / Фонд «Институт экономики города» // Жилье, недвижимость, городское хозяйство. — 1999. — № 5 (27).

62. Трутнев Э.К. Градостроительное зонирование : Что может изменить его введение в городах? / Фонд «Институт экономики города» // Жилье, недвижимость, городское хозяйство. — 1999. — № 15 (25).

63. Трутнев Э.К. (рук.). Правовое зонирование : Введение в проблемы градорегулирования в рыночных условиях. — М. : Институт экономики города, 1999 (1-е изд.), 2002 (2-е изд.).

64. Трутнев Э.К. Правовое зонирования города Хабаровска : Установление прав использования недвижимости посредством местного нормативного акта Правил застройки и землепользования. — М. : Институт экономики города, 2000.

65. Трутнев Э.К. Зонирование является обязательным действием при планировании развития территорий // Информационный бюллетень ГИС-Ассоциации. — 2002. — № 5 (37) ; 2003. — № 1 (38) — 2 (39).

66. Трутнев Э.К. Дискуссионные вопросы развития градостроительного законодательства // Имущественные отношения в Российской Федерации. — 2003. — № 8 (23).

67. Трутнев Э.К. Логика градостроительства // Ведомости [Прил. «Недвижимость»]. — 2004. — № 7 (сент.).

68. Трутнев Э.К. Концепция проекта нового Градостроительного кодекса Российской Федерации : Текст выступления на совещании, организованном Союзом архитекторов России и Российской Академией архитектуры и строительных наук, по обсуждению новой редакции Градостроительного кодекса // Городское управление. — 2004. — № 7.

69. Трутнев Э.К. Проект нового Градостроительного кодекса Российской Федерации о территориальном планировании // Местное самоуправление. — 2004. — № 13.

70. Трутнев Э.К. Рынок недвижимости в России: анализ некоторых процессов реформирования. — М. : Институт экономики города, 2004.

71. Трутнев Э.К. Градорегулирование как метод управления развитием территории города [Раздел: Лекции по экономике города и муниципальному управлению]. — М. : Институт экономики города, 2004.

72. Трутнев Э.К. Диалог профессионалов о главном // Новый уральский строитель. — 2005. — № 3 (48).

73. Трутнев Э.К. Комментарии по отдельным вопросам применения нового Градостроительного кодекса РФ // ЖКХ. — 2005. — № 4–5.

74. Трутнев Э.К. Правовые условия партнерства власти и инвесторов при реконструкции застроенных территорий жилого назначения // Правовое регулирование. — 2006. — № 1–2 (26–27). — [Недвижимость и инвестиции].

75. Трутнев Э.К. Публичные слушания по вопросам градорегулирования : Рекомендации органам местного самоуправления [Электронный ресурс] // Приложение к журналу «Имущественные отношения в Российской Федерации». — 2007. — URL: http://www.urbaneconomics.ru/search/node/%D0%BF%D1%83%D0%B1%D0%BB%D0%B8%D1%87%D0%BD%D1%8B%D0

%B5%20%D1%81%D0%BB%D1%83%D1%88%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D1%8F/

76. Трутнев Э.К. Территориальное планирование: о проблеме противоречий между ранее утвержденными и позднее утверждаемыми документами территориального планирования // Имущественные отношения в Российской Федерации. — 2008. — № 7.

77. Трутнев Э.К. (рук.). Градорегулирование : Основы регулирования градостроительной деятельности в условиях становления рынка недвижимости. — М. : Институт экономики города, 2008. — URL: http://www.urbaneconomics.ru/node/5116/

78. Трутнев Э.К. Доказательство, что Генеральный план Москвы противоречит федеральным законам и подлежит отмене в части «территорий реорганизации» // Имущественные отношения в Российской Федерации. — 2010. — № 8. — С. 6–8.

79. Трутнев Э.К. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации в части института территориального планирования, изменённого Федеральным законом от 20.03.2011 № 41-ФЗ // Имущественные отношения в Российской Федерации. — 2011. — № 8. — URL: http://www.urbaneconomics.ru/node/4617/

80. Трутнев Э.К. Логика развёртывания системы правового градоуправления Москвы: чем опасно и чем полезно прошлое для будущего? // Проект Россия. — 2011. — № 62.

81. Трутнев Э.К. Территориальное планирование по-новому, или создание новых административных барьеров посредством «упрощений» // Городской альманах. — Вып. 5. — М. : Институт экономики города, 2012.

82. Трутнев Э.К. Качество городской среды и право // Городской альманах. — Вып. 5. — М. : Институт экономики города, 2012.

83. Трутнев Э.К. Новая Москва вне закона? // Проект Россия. — 2013. — № 67 (февраль–март).

84. Трутнев Э.К. Азбука градостроительного нормирования. — М. : Институт экономики города, 2013.

85. Трутнев Э.К. Городская среда: воздействие правовых норм на повышение качества. — М. : Институт экономики города, 2014.

86. Трутнев Э.К. Территориальное планирование и качество городской среды // Урбанистика и рынок недвижимости. — 2014. — № 2.

87. Трутнев Э.К. Сбалансированность города: правовые аспекты // Городской альманах. — Вып. 6. — М. : Институт экономики города, 2014. [Статья перепечатана в 2015 году в журнале «Имущественные отношения в Российской Федерации», № 9 (168)].

88. Трутнев Э.К. О распределении полномочий в градорегулировании и логика права // Урбанистика и рынок недвижимости. — 2015. — № 1 (4).

89. Трутнев Э.К. О проблемах применения классификатора видов использования земельных участков // Имущественные отношения в Российской Федерации. — 2015. — № 7–8 (166–167).

90. Трутнев Э.К. Город и право: логика циклического развёртывания и свёртывания из прошлого в будущее и из настоящего в прошлое институтов правового градорегулирования в постсоветской России // Городские исследования и практики. — 2015. — № [пилотный]. — URL: https://usp.hse.ru/data/2016/11/15/1110398279/USP_eng_pilot-small.pdf.

91. Трутнев Э.К. Деструкция города строительством : К постановке неопознанной проблемы — исследовательской, законотворческой, управленческой // Городские исследования и практики. — 2016. № 2. — URL: https://usp.hse.ru/data/2017/01/09/1115438994/%D0%93%D0%B8%D0%9F_2016_02_small.pdf.

92. Трутнев Э.К. Развитие застроенных территорий: проблемы и пути решения // Практика муниципального управления. — 2016. — № 5–6.

93. Трутнев Э.К. Анализ закона о комплексном развитии территорий № 373-ФЗ // Имущественные отношения в Российской Федерации. — 2017. — № 6–7 (189–190). — URL: https://urban.hse.ru/data/2016/12/29/1114674201/%D0%B2%D0%BE%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%81%D1%8B%201,%202,%203.pdf.

94. Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. Рекомендации по развитию системы градорегулирования на региональном и местном уровнях / Фонд «Институт экономики города» // Приложение к журналу «Имущественные отношения». — 2007. — Вып. 1. — [Серия «В помощь специалисту-практику»].

95. Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации: ответы на проблемные вопросы градостроительной деятельности. — М. : Экзамен, 2008. — URL: http://www.urbaneconomics.ru/node/7882/

96. Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации. — М. : Проспект, 2009.

97. Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. Азбука землепользования и застройки. — М. : Институт экономики города, 2010.

98. Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е., Гудзь Т.В. Правовые вопросы межевания и преобразования застроенных территорий жилого назначения. — М. : Институт экономики города, 2006.

99. Трутнев Э.К., Полиди Т.Д., Байкова Т.К., Игуменов Е.В. Экономические и градостроительные аспекты городского редевелопмента // Городской альманах. — Вып. 7. — М. : Институт экономики города, 2017.

100. Трутнев Э.К., Полиди Т.Д., Игуменов Е.В. Градоустройство: инструкция к применению. — М. : Институт экономики города, 2015.

101. Трутнев Э.К., Полиди Т.Д., Сафарова М.Д., Игуменов Е.В. Город для жизни : Запуск процессов преобразования территорий ветхой застройки [Электронный ресурс] / Фонд «Институт экономики города». — [М., 2016]. — URL: http://www.urbaneconomics.ru/sites/default/files/gogod-for-laif-2016_iue.pdf.

102. Трутнев Э.К., Сафарова М.Д. Градорегулирование в условиях рыночной экономики. — М. : Дело, 2009.

103. Трутнев Э.К., Якубов М.О. Планирование городского развития: необходимое и достаточное // Городской альманах. — Вып. 1 — М. : Институт экономики города, 2005. — С. 77–89.

104. Турсунов А. Реформа градостроительства в Кыргызстане (беседа

А.А. Высоковского с Председателем Госкомархстроя Кыргызстана А.Т. Турсуновым) // Спец. вып. «Вестника реформ городской недвижимости». — Бишкек, 2004.

105. Умурзаков И. Градостроительное зонирование городских территории — ключ к решению многих назревших вопросов // Вестник реформ городской недвижимости (Бюллетень Проекта земельных реформ в Кыргызстане и ОФ «Педагоги за гражданское общество»). — Вып. № 2 (март). — Бишкек, 2003.

106. Kosareva N., Polidi T., Puzanov A., Trutnev E., Igumenov E. A Study on the Consistency between Housing and Urban Planning Policies // HSE Working Papers. Series WP BRP 03/URB/2016 «Urban and Transportation Studies», 2016.

107. Trutnev E.K., Valletta W., Yakoubov M.O. Progress and Problems in Reforming Urban Land Use and Development Regulation in the Russian Federation // Urban Studies. — June 2004. — Vol. 41, N 7. — P. 1269–1282.

Указатель рассмотренных вопросов о градорегулировании

ВОПРОСЫ О ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОМ ЗОНИРОВАНИИ

О ПРЕДУСТАНОВЛЕННОСТИ ПРАВ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ НЕДВИЖИМОСТИ

Вопрос (1.1.1) о том, когда и как возникает право в городе относительно недвижимости, чем и как «компенсируется» отторжение такого права **28**

Вопрос (1.1.2) о том, почему, когда и в каком виде должны были возникнуть в России модель зонирования и модель незонирования **30**

Вопрос (1.1.3) о предопределённости и проявлениях противоборства между моделью незонирования и моделью зонирования **34**

Вопрос (1.1.4) о технологиях обеспечения незонирования — номинальном упразднении, но фактическом сохранении точечного незонирования посредством псевдомодернизации формально утративших силу незональных процедур «предварительного согласования мест размещения объектов строительства» **55**

Вопрос (1.1.5) о сопоставлении российской законодательной модели зонирования с зарубежными моделями **62**

О ПРЕДСКАЗУЕМОСТИ ПРАВ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ НЕДВИЖИМОСТИ

Вопрос (1.2.1) о предсказуемости и непредсказуемости, устойчивости и изменчивости прав использования недвижимости **64**

Вопрос (1.2.2) о процедурах внесения точечных изменений в правила землепользования и застройки **67**

Вопрос (1.2.3) об институте «несоответствующего использования» **69**

Вопрос (1.2.4) о возможностях института условно разрешённых видов использования земельных участков **77**

Вопрос (1.2.5) об институте отклонений от предельных параметров разрешённого строительства **80**

Вопрос (1.2.6) о созданном региональным законодательством неправомерном прецеденте взимания платы за изменения видов разрешённого использования земельных участков **81**

Вопрос (1.2.7) о том, какому органу местной власти — представительному или исполнительному — должны принадлежать полномочия по утверждению правил землепользования и застройки и внесению в них изменений **83**

О ФОРМАЛИЗАЦИИ ПРАВ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ НЕДВИЖИМОСТИ

Вопрос (1.3.1) о максимизации антипринципа неформализации в системе незонирования — о правовом обеспечении сверх исчерпывающих процедур также и дополнительных процедур, связанных с подготовкой архитектурно-градостроительных решений **87**

Вопрос (1.3.2) об определении понятия «градостроительный регламент», его трактовках согласно новеллам законодательства, включая обеспечение возможности вывода определённых территорий из-под действия градостроительного зонирования **91**

Вопрос (1.3.2.1) о необходимых и достаточных, а также избыточных компонентах в различных определениях понятия «градостроительный регламент» — прежнем и нынешнем **91**

Вопрос (1.3.2.2) о предоставляемых законодательством диаметрально противоположных возможностях — возможности обеспечения исчерпывающей полноты состава параметрической компоненты градостроительных регламентов и противоположной возможности вывода территорий из-под действия градостроительных регламентов при наличии на то желания власти **94**

Вопрос (1.3.3), рассмотренный в порядке упреждения, о полноте состава параметрической компоненты градостроительных регламентов **97**

Вопрос (1.3.4) об установлении предельных размеров земельных участков и о некоторых особенностях установления границ территориальных зон, подзон **99**

Вопрос (1.3.5) об оценке с позиции градостроительного зонирования логики организации систем установления ограничений использования недвижимости посредством зон с особыми условиями использования территорий **102**

Вопрос (1.3.6) о необходимости, правовой логике и критериях рациональности и справедливости организации публичных слушаний в сфере градорегулирования **105**

О ПРЕЕМСТВЕННОСТИ ПРАВ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ НЕДВИЖИМОСТИ

Вопрос (1.4.1) об особенностях связи генерального плана с правилами землепользования и застройки **107**

Вопрос (1.4.2) об особенностях связи правил землепользования и застройки с документацией по планировке территории **110**

Вопрос (1.4.3) о содержании и последствиях использования псевдоправовой возможности одновременного утверждения изменений правил землепользования и застройки и утверждения документации по планировке территории **112**

Вопрос (1.4.4) о необходимости градостроительного плана земельного участка, его содержании, а также его форме, указывающей на введение эксклюзивным законом сомнительного права строить при отсутствии права на земельный участок **115**

ОБ УНИВЕРСАЛЬНОСТИ ЗОНИРОВАНИЯ

Вопрос (1.5.1) о зонировании, явленном в соотношении норм Земельного кодекса РФ и Градостроительного кодекса РФ **120**

Вопрос (1.5.1.1) о приоритетах федеральных законов в определении основ правовой технологии планирования будущего **120**

Вопрос (1.5.1.2) об ошибках, содержащихся в законодательных планах решения проблемы соотношения института категорий земель и института градостроительного (территориального) зонирования **122**

Вопрос (1.5.2) о технологиях превращения универсального в эксклюзивное: пример перераспределения полномочий в области градостроительного зонирования **126**

Вопрос (1.5.3) о методологических основах унификации градостроительных регламентов, а также о классификаторе видов разрешённого использования земельных участков **130**

Вопрос (1.5.4) о специфике зонирования, явленной противоположными примерами из зарубежной и отечественной практики превращения эксклюзивного в универсальное и наоборот **134**

Вопрос (1.5.5) о развилках направлений, по которым в будущем может развёртываться процесс максимизации незонирования **137**

ВОПРОСЫ О ТЕРРИТОРИАЛЬНОМ ПЛАНИРОВАНИИ

О ПРОЯВЛЕНИЯХ ПРИНЦИПА МАКСИМИЗАЦИИ

Вопрос (2.1.1) о главном идентификационном признаке существования территориального планирования в качестве правового института, о факте и последствиях законодательного лишения этого института его главного идентификационного признака **200**

Вопрос (2.1.1.1) о законодательной ошибке включения института территориального планирования в состав института стратегического планирования **200**

Вопрос (2.1.1.2) о законодательной ошибке упразднения из документов территориального планирования юридически значимых границ зон планируемого размещения объектов, а также о цепочке негативных последствий этой исходной законодательной ошибки **204**

Вопрос (2.1.1.3) о том, почему фактически состоявшееся упразднение института территориального планирования на уровне государства и превращение его в институт стратегического планирования не может быть завершено полностью также и номинальным упразднением — исключением из федеральных законов самого упоминания об институте территориального планирования **214**

Вопрос (2.1.2) об идентификационном признаке, при отсутствии которого территориальное планирование в качестве правового института существовать не может: о неправомерности упразднения публичных субъектов планирования посредством принудительного изъятия у них полномочий для передачи «вышестоящим» субъектам, а также о неправомерности разделения на части неделимых полномочий по подготовке-утверждению документов территориального планирования **216**

Вопрос (2.1.3) о проблеме фиксации уже существующих юридических фактов в виде границ перед началом действий по территориальному планированию **220**

Вопрос (2.1.3.1) о видах существующих границ, подлежащих фиксации перед началом действий по территориальному планированию **222**

Вопрос (2.1.3.2) о проблеме фиксации перед началом действий по территориальному планированию уже существующих юридических фактов в виде границ категорий земель **226**

Вопрос (2.1.3.3) о проблеме фиксации перед началом действий по территориальному планированию уже существующих юридических фактов в виде границ зон с особыми условиями использования территорий **229**

Вопрос (2.1.3.4) о различных подходах к понуждению различных органов власти (органов государственной власти и органов местного самоуправления) фиксировать к определённому сроку существующие юридические факты в виде границ перед началом действий по подготовке документов территориального планирования и их изменению **234**

О ПРОЯВЛЕНИЯХ ПРИНЦИПА САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ И ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

Вопрос (2.2.1) о методологии разграничения полномочий по территориальному планированию между различными уровнями публичной власти **236**

Вопрос (2.2.2) о методологии разграничения объектов различного значения **240**

Вопрос (2.2.3) о правовых основаниях и процедурах взаимодействия публичных субъектов при территориальном планировании **243**

Вопрос (2.2.3.1) об альтернативных подходах к организации института совместного территориального планирования **244**

Вопрос (2.2.3.2) об одном документе территориального планирования для двух и более субъектов Российской Федерации **246**

Вопрос (2.2.3.3) о простейшей модели взаимодействия публичных субъектов при территориальном планировании и реализации планов развития агломераций **248**

О ПРОЯВЛЕНИЯХ ПРИНЦИПА УСТОЙЧИВОСТИ-СБАЛАНСИРОВАННОСТИ

Вопрос (2.3.1) о роли и содержании правовых инструментов территориального планирования для обеспечения системного взаимодействия раз-

личных органов власти во имя устойчивого и сбалансированного развития региона **251**

Вопрос (2.3.2) о функциональном зонировании генерального плана как способе установления баланса между планируемыми объёмами застройки и возможностями инфраструктуры эти объёмы застройки обслуживать **253**

Вопрос (2.3.3) о связи территориального планирования с нормативами градостроительного проектирования, иными компонентами градостроительного нормирования **255**

Вопрос (2.3.4) о связи генерального плана и правил землепользования и застройки, а также о том, можно ли обеспечить баланс между застройкой и инфраструктурой, отказавшись от установления верхних пределов застройки **258**

Вопрос (2.3.5) о правовых аспектах связи документов территориального планирования и документации по планировке территории **261**

Вопрос (2.3.6) о замещении правовых документов территориального планирования квазиправовыми документами **262**

О ПРОЯВЛЕНИЯХ ПРИНЦИПА НЕРАЗРЫВНОСТИ ПЛАНОВ И ОБЯЗАТЕЛЬСТВ ПО ИХ ВЫПОЛНЕНИЮ

Вопрос (2.4.1) об оптимальных и иных способах связи между планированием и составлением планов реализации того, что запланировано **269**

Вопрос (2.4.2) о правовых способах недопущения деструкции города неконтролируемой застройкой — о правовых гарантиях реализации генерального плана в части соблюдения пороговых значений обеспеченности локальных территорий инфраструктурными объектами **271**

Вопрос (2.4.3) о том, можно ли для реализации документов территориального планирования «нейтрализовать» ошибки федерального законодательства на региональном и местном уровнях **273**

Вопрос (2.4.4) о ясности предъявления картографических положений генерального плана — об отграничении неутверждаемых положений от утверждаемых **275**

Вопрос (2.4.5) о том, что стабильность генерального плана может быть признаком его реализации — проявлением местной градостроительной политики, а также об альтернативных системах градорегулирования **276**

ВОПРОСЫ О ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОМ НОРМИРОВАНИИ

ОБ УПОРЯДОЧЕНИИ ВЗАИМОСВЯЗЕЙ МЕЖДУ ПОКАЗАТЕЛЯМИ РАЗЛИЧНЫХ ИНСТИТУТОВ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО НОРМИРОВАНИЯ

Вопрос (3.1.1) о том, в рамках каких институтов и по каким правовым основаниям показатели нормирования должны адресоваться одновременно и частям объектов, и объектам целиком, а в каких только объектам целиком, почему этот вопрос важен, каковы последствия его неправильного решения **332**

Вопрос (3.1.2) о непересечении и связности показателей, определяемых техническими регламентами безопасности и градостроительными регламентами **335**

Вопрос (3.1.3) о цепочках параметрических связей между различными документами градостроительного проектирования на примере регулирования и благоустройства улично-дорожной сети, определения правового статуса стандартов такого благоустройства **336**

Вопрос (3.1.4) о мнимой автономности стандартов и их встроенности в систему градостроительного нормирования **339**

ОБ ИНСТИТУТЕ ТЕХНИЧЕСКИХ РЕГЛАМЕНТОВ БЕЗОПАСНОСТИ

Вопрос (3.2.1) о том, почему в документах, принятых согласно законодательству о техническом регулировании безопасности (например, в сводах правил), не должно быть «смеси» из разнородных по правовому статусу положений — обязательных к исполнению требований и необязательных рассуждений, рекомендаций и проч. **344**

Вопрос (3.2.2) о минимальных размерах земельных участков. Должны ли в законодательстве о техническом регулировании безопасности устанавливаться минимальные размеры земельных участков, в том числе и для многоквартирных домов? Какие негативные последствия возникают при отсутствии такого установления? **345**

Вопрос (3.2.3) о противоречиях с фундаментальными принципами законодательства о техническом регулировании новелл относительно определения требований безопасности «в условиях стеснённой городской застройки» **348**

Вопрос (3.2.4) о том, является ли оправданным предложение, согласно которому все без исключения требования безопасности, которые надлежит выполнять при различных видах градостроительного проектирования, должны содержаться в сводном виде в одном документе **351**

О НОРМИРОВАНИИ ПОСРЕДСТВОМ ИНСТИТУТА ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫХ РЕГЛАМЕНТОВ

Вопрос (3.3.1) о неправомерной технологии замещения показателей института градостроительных регламентов показателями института нормативов градостроительного проектирования **352**

Вопрос (3.3.2) о необходимости и особенностях обеспечения связи между градостроительными регламентами правил землепользования и застройки и рамочными-балансовыми показателями генерального плана **356**

Вопрос (3.3.3) о полноте состава градостроительных регламентов в отношении их параметрической компоненты **356**

Вопрос (3.3.4) о том, какими ныне не используемыми инструментами градостроительного зонирования может решаться проблема недопущения деградации качества проживания, возникающая в результате строительства жилья, не обеспеченного инфраструктурой в объёмах, определённых нормативами градостроительного проектирования **357**

Вопрос (3.3.5) о наличии правовой возможности и особенностях регламентирования посредством правил землепользования и застройки пре-

дельных размеров кварталов для различных территориальных зон **357**

ОБ ИНСТИТУТЕ НОРМАТИВОВ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ПРОЕКТИРОВАНИЯ

Вопрос (3.4.1) о причинах возникновения, способах сохранения и преодоления модели «замещающего» нормирования посредством нормативов градостроительного проектирования **359**

Вопрос (3.4.2) о том, являются ли нормативы градостроительного проектирования обязательствами публичной власти перед населением по обеспечению достижения к соответствующим срокам значений этих нормативов **362**

Вопрос (3.4.3) о том, должны ли значения нормативов градостроительного проектирования дифференцироваться по территории города **363**

Вопрос (3.4.4) о том, каким органом публичной власти — представительным или исполнительным — должны утверждаться нормативы градостроительного проектирования **364**

Вопрос (3.4.5) о целесообразности и особенностях соотношения двух уровней нормативов градостроительного проектирования — регионального и местного, а также о федеральных НГП **364**

Вопрос (3.4.6) о том, является ли рациональным положение, согласно которому НГП могут приниматься не целиком, но частями — применительно к отдельным аспектам регулирования, например в отношении транспортной инфраструктуры **365**

Вопрос (3.4.7) об идеологии и принципах нормирования мест хранения автомобилей в городе **366**

Вопрос (3.4.8) о проблемах планирования и регулирования посредством нормативов градостроительного проектирования инфраструктурного обеспечения застройки в связи с распространением апартаментов **369**

Вопрос (3.4.9) о связи процесса подготовки нормативов градостроительного проектирования с определением локально дифференцированной типологии объектов социального обслуживания, отвечающей особенностям конкретного города **370**

Вопрос (3.4.10) о целесообразности усовершенствования института нормативов градостроительного проектирования в части порядка их подготовки, утверждения и применения **371**

ОБ ИНСТИТУТЕ НОРМИРОВАНИЯ В ВИДЕ УСТАНОВЛЕНИЯ РАМОЧНЫХ-БАЛАНСОВЫХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ В ГЕНЕРАЛЬНЫХ ПЛАНАХ

Вопрос (3.5.1) о содержании рамочных-балансовых показателей генеральных планов, необходимости и особенностях их перевода в градостроительные регламенты правил землепользования и застройки и нормативы градостроительного проектирования **373**

Вопрос (3.5.2) о причинах отсутствия для нормативов градостроительного проектирования возможности быть рациональными без их предварительного моделирования при подготовке генерального плана, а также о необходимости этапов в подготовке и применении нормативов, возникающей как следствие обязательств власти обеспечить их достижение к соответствующим временны́м рубежам **374**

Вопрос (3.5.3) об инструментах недопущения принятия деструктивных решений — инструментах соблюдения запланированной в генеральном плане последовательности освоения и преобразования локальных территорий **374**

ВОПРОСЫ О ПЛАНИРОВКЕ ТЕРРИТОРИИ

О ПРОЯВЛЕНИЯХ ПРИНЦИПА МАКСИМИЗАЦИИ

Вопрос (4.1.1) о максимизации института планировки территории в части недопущения игнорирования исходных правовых фактов и понуждения к их фиксации — вопрос о межевании кварталов, микрорайонов расположения многоквартирных домов **420**

Вопрос (4.1.2) о том, почему должна быть и из чего должна складываться максимизация планировки территории, а также о том, что для неё минимально необходимо **424**

Вопрос (4.1.3) о замещении института системной планировки несистемными действиями по подготовке схем расположения земельных участков на кадастровой карте территории **425**

Вопрос (4.1.4) о технологии и последствиях обеспечения эксклюзивным законодательством несистемных действий при образовании земельных участков для строительства многоквартирных домов в сложившейся застройке **427**

Вопрос (4.1.5) о недопустимости определений, предполагающих мнимую возможность строительства на одном земельном участке не одного, а нескольких многоквартирных домов **430**

О ПРОЯВЛЕНИЯХ ПРИНЦИПА СИСТЕМНОСТИ «ИЗ НАЧАЛА В КОНЕЦ»

Вопрос (4.2.1) об общих положениях относительно максимального и немаксимального подходов к установлению связей между различными институтами градостроительного проектирования **432**

Вопрос (4.2.2) о проявлениях разрыва оптимальных связей между документацией по планировке территории и документами территориального планирования **433**

Вопрос (4.2.2.1) об ошибке узаконения возможности избыточного изъятия недвижимости для государственных или муниципальных нужд **433**

Вопрос (4.2.2.2) об ошибке сужения правовых оснований для подготовки документации по планировке территории в случаях уплотнения улично-дорожной сети **435**

Вопрос (4.2.3) о проявлениях разрыва оптимальных связей между документацией по планировке территории и правилами землепользования и застройки **437**

Вопрос (4.2.4) о системном устройстве территории и конструировании понятия «планировочная структура» **440**

Вопрос (4.2.4.1) о конструировании содержания понятия «планировочная структура» и его правовом определении **441**

Вопрос (4.2.4.2) об определении иных видов структур, помимо планировочной структуры **445**

Вопрос (4.2.4.3) о логической схеме встраивания процесса формирования планировочной структуры в процесс подготовки цепочки документов градостроительного проектирования **450**

Вопрос (4.2.4.4) о последствиях воздействия на законодательство и практику ошибок Приказа Минстроя России от 25 апреля 2017 года № 738/пр «Об утверждении видов элементов планировочной структуры» **452**

Вопрос (4.2.5) о системной организации территории и различных подходах к её планировке в случаях размещения линейных объектов, включая подход, допускающий ошибочное упразднение обязательности планировки территории для размещения отдельных видов линейных объектов **453**

О ПРОЯВЛЕНИЯХ ПРИНЦИПА ТРИЕДИНСТВА МОРФОЛОГИИ, ПРАВА И ЭКОНОМИКИ

Вопрос (4.3.1) о единстве морфологии, права и экономики в проявлениях девелопмента как партнёрства частных застройщиков и органов власти — о логике моделирования и правовой технологии выполнения проектов освоения свободных от застройки территорий **457**

Вопрос (4.3.2) об институте комплексного развития застроенных территорий — об альтернативных подходах к организации этого института **464**

Вопрос (4.3.3) об ошибках закона о регулировании института комплексного развития застроенных территорий **468**

Вопрос (4.3.3.1) об ошибках закона в части определения исходных положений деятельности по обеспечению комплексного развития застроенных территорий **469**

Вопрос (4.3.3.2) об ошибках закона в части регулирования инициатив правообладателей и инициатив органов местного самоуправления по комплексному развитию застроенных территорий **475**

Вопрос (4.3.4) о моделировании проектов развития застроенных территорий как технологии выбора оптимальных сочетаний морфологии, права и экономики **487**

О ПРОЯВЛЕНИЯХ ПРИНЦИПА СИСТЕМНОСТИ «ИЗ КОНЦА В НАЧАЛО»

Вопрос (4.4.1) о связи особенностей планировки территории с альтернативными подходами к реализации генеральных планов **492**

Вопрос (4.4.2) о содержании прямой и обратной связи между документами градостроительного проектирования — об утверждении и отторжении системной планировки территории **493**

Вопрос (4.4.3) о связывании ещё не связанного и завершении ещё не завершённого, или о комплексном применении инструментов градостроительного проектирования на примере планирования-планировки-проектирования-благоустройства улиц **494**

О ПРОВЕРКЕ ДОКУМЕНТОВ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ПРОЕКТИРОВАНИЯ

Вопросы (5.1.1) об отсутствии возможности проводить подлинную проверку документов градостроительного проектирования при отсутствии зафиксированных юридических фактов в виде границ — существующих и создаваемых **560**

Вопрос (5.1.1.1), ранее рассмотренный, об установлении границ категорий земель, границ зон с особыми условиями использования территорий **561**

Вопрос (5.1.1.2), ранее рассмотренный, об установлении границ земельных участков многоквартирных домов **561**

Вопрос (5.1.1.3), ранее рассмотренный, об упразднения из документов территориального планирования границ зон планируемого размещения объектов **561**

Вопрос (5.1.1.4) о псевдоправовой технологии, обеспечивающей отказ от установления границ фактически существующих парков для непрепятствования их застройке **561**

Вопрос (5.1.2) о том, должна ли существовать государственная экспертиза проектов документов градостроительного проектирования **562**

Вопрос (5.1.3), ранее рассмотренный, о создании единого свода правил градостроительного проектирования, применяемого для всех видов такого проектирования и для проверки его результатов **564**

Вопрос (5.1.4), ранее рассмотренный, об установлении запретов на утверждение таких решений, реализация которых создаст неприемлемую степень дисбаланса в соотношении объёмов застройки и призванной её обслуживать инфраструктуры **564**

Вопросы (5.1.5) о проверке проектов документов градостроительного проектирования посредством проведения публичных слушаний **564**

Вопрос (5.1.5.1) о публичных слушаниях как необходимом институте и его исходных положениях — о табличной форме логико-правовой модели публичных слушаний **564**

Вопрос (5.1.5.2) о содержании основных положений регламентирования публичных слушаний **565**

О ПРОВЕРКЕ ПРОЕКТНОЙ ДОКУМЕНТАЦИИ

Вопросы (5.2.1) о создании условий для подготовки и проверки проектной документации путём фиксации соответствующих границ **568**

Вопрос (5.2.1.1), ранее рассмотренный, о том, могут ли существовать основания для подготовки проектной документации при отсутствии сформированного земельного участка и отсутствии прав на него **568**

Вопрос (5.2.1.2) о том, могут ли существовать основания для отказа в выдаче градостроительного плана земельного участка по причине несоответствия его размера минимальным или максимальным размерам согласно правилам землепользования и застройки **569**

Вопрос (5.2.1.3) об определении понятия «объекты капитального строительства» **570**

Вопрос (5.2.1.4) о дополнительных аспектах ранее рассмотренного вопроса об определении понятия «линейные объекты» **572**

Вопросы (5.2.2) о создании для подготовки и проверки проектной документации условий в виде градостроительного плана земельного участка **574**

Вопрос (5.2.2.1) об отображении в ГПЗУ фактов несоответствия земельных участков, иных объектов недвижимости градостроительным регламентам (помимо несоответствия размеров земельных участков установленным требованиям) **575**

Вопрос (5.2.2.2), ранее рассмотренный, о неопределённости части 1.1 статьи 38 ГрК РФ, создающей «соблазны» для противоправного вывода избранных территорий из-под действия института градостроительного зонирования **577**

Вопрос (5.2.2.3) о способах умаления правовой значимости градостроительного регламента и создания его замещений индивидуальными неформализованными требованиями в документах, подготавливаемых для архитектурно-строительного проектирования и строительства **578**

Вопрос (5.2.2.4) об упразднении ГПЗУ как правовой гарантии для подготовки проектной документации — об особенностях проверок в связи с установлением приаэродромных территорий **583**

Вопрос (5.2.2.5), ранее рассмотренный, об ошибке внедрения в ГПЗУ расчётных показателей обеспеченности инфраструктурой, которые не являются дополнительным элементом градостроительного регламента **586**

Вопросы (5.2.3) о процедурах проверки проектной документации посредством экспертизы, проверки перед выдачей разрешения на строительство **586**

Вопрос (5.2.3.1) о логико-правовой модели организации экспертизы проектной документации **586**

Вопрос (5.2.3.2) об особенностях существующего законодательного обеспечения экспертизы проектной документации, а также о требованиях и возможностях его совершенствования, явленных со стороны максимальной модели **587**

Вопрос (5.2.3.3) об иных аспектах, имеющих отношение к подготовке проектной документации и действующему порядку проведения её экспертизы **591**

Вопрос (5.3) о наделении федерального органа исполнительной власти полномочиями проверять соблюдение законодательства в отношении документов градостроительного проектирования **595**

Указатель таблиц

АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ МОДЕЛИ ОРГАНИЗАЦИИ ИНСТИТУТА ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ЗОНИРОВАНИЯ

Таблица 1.1. Сопоставление определяемых логикой возможностей для появления на практике альтернативных моделей зонирования (к подразделу 1.1.1) **21**

Таблица 1.2. Сопоставление понятий «зонирование» и «незонирование» (к подразделу 1.1.1) **23**

Таблица 1П3. Сопоставительное описание альтернативных принципов — принципов зонирования модели А и принципов незонирования модели Б (к подразделу 1.1.1) **144**

Таблица 1П4. Связи между рассмотренными вопросами, распределёнными согласно принципам зонирования и принципам незонирования (к подразделу 1.2) **148**

Таблица 1.5. Сопоставление основных положений системы зонирования и системы незонирования (к вопросу 1.1.2) **33**

Таблица 1.6. Сопоставление процедур незонирования — тех, что продолжительное время действовали, а теперь утратили силу, и тех, что продолжают действовать (к вопросу 1.1.4) **56**

Таблица 1П7. Сопоставление российской законодательной модели зонирования с зарубежными законодательными моделями зонирования (к вопросу 1.1.5) **154**

Таблица 1П8. Сопоставление системы зонирования и системы незонирования (в их максимальных проявлениях) по количеству и видам действий, а также по наличию/отсутствию имеющих юридическую силу формализованных оснований для принятия решений в отношении проектов и объектов строительства (к вопросу 1.3.1) **160**

Таблица 1П9. Сопоставление по основным позициям трёх систем установления ограничений использования недвижимости посредством зон с особыми условиями использования территорий (к вопросу 1.3.5) **164**

Таблица 1П10. Особенности связей между генеральным планом, правилами землепользования и застройки, документацией по планировке территории в случаях использования подхода зонального и подхода незонального (к вопросу 1.4.2) **172**

Таблица 1П11. Соотношение правовых норм о зонировании, зафиксированных в Земельном кодексе РФ и Градостроительном кодексе РФ (к вопросу 1.5.1) **176**

АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ МОДЕЛИ ОРГАНИЗАЦИИ ИНСТИТУТА ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Таблица 2П1. Логико-правовая модель института территориального планирования (к разделу 2.1.4) **278**

Таблица 2П2. Перечень рассмотренных вопросов и их связи с иными вопросами, распределёнными согласно принципам территориального планирования (к разделу 2.2) **284**

Таблица 2.3. Сопоставление ДСП и ДТП в части ответственности за их исполнение (к вопросу 2.1.1.1) **201**

Таблица 2П4. Сопоставление альтернативных моделей устройства системы территориального планирования в части наличия/отсутствия юридически значимых границ, обозначающих места размещения планируемых объектов (к вопросу 2.1.1.2) **290**

Таблица 2.5. Основные позиции альтернативных моделей территориального планирования (к вопросу 2.1.1.2) **209**

Таблица 2П6. Виды существующих (по факту, но не юридически, а также юридически) ещё не внесённых в Единый государственный реестр недвижимости границ, необходимых для начала работ по территориальному планированию — по подготовке генерального плана (к вопросу 2.1.3.1) **296**

Таблица 2П7. Сопоставление различных подходов, в которых проявляются особенности связи между наличием/отсутствием соответствующих согласований проектов документов территориального планирования и наличием/отсутствием существующих границ категорий земель, публично предъявленных (подлежащих публичному предъявлению) до начала действий по территориальному планированию (к вопросу 2.1.3.2) **304**

Таблица 2П8. Сопоставление альтернативных моделей организации института совместного территориального планирования, осуществляемого различными уровнями публичной власти (к вопросу 2.2.3.1) **310**

Таблица 2.9. Агломерация со стороны процедур управления развитием территорий: вариант взаимодействия органов исполнительной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления (к вопросу 2.2.3.3) **249**

Таблица 2П10. Содержание связи документов территориального планирования и документации по планировке территории, явленное сопоставлением двух моделей законодательного обеспечения процесса градорегулирования (к вопросу 2.3.5) **316**

АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ МОДЕЛИ ОРГАНИЗАЦИИ СИСТЕМЫ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО НОРМИРОВАНИЯ

Таблица 3П1. Логико-правовая модель градостроительного нормирования — основные положения (к подразделу 3.1.1) **376**

Таблица 3П2. Детализация логико-правовой модели градостроительного нормирования в части построения исчерпывающего перечня видов показателей, предназначенных для различных институтов градостроительного нормирования (к подразделу 3.1.2) **386**

Таблица 3П3. Детализация логико-правовой модели градостроительного нормирования в части демонстрации принципа непересечения и связности видов показателей, применяемых в рамках различных институтов градостроительного нормирования (к подразделу 3.1.2) **396**

Таблица 3П4. Перечень обсуждаемых вопросов о градостроительном нормировании и связи между ними (к подразделу 3.2.1) **400**

Таблица 3П5. Сопоставление модели «замещающего» нормирования посредством нормативов градостроительного проектирования (модель А) с логико-правовой моделью градостроительного нормирования (модель Б) (к вопросам 3.3.1, 3.4.1) **404**

Таблица 3П6. Виды и характеристики планируемых воздействий на территории, виды соотношений между существующим состоянием территорий и их состоянием согласно правилам землепользования и застройки и генеральному плану (к вопросам 1.4.1 и 3.3.2) **406**

Таблица 3П7. Что такое «часть ГП, противоречащая ПЗЗ» и как эта «часть» предположительно могла бы возникнуть после принятия изменений в правила землепользования и застройки (к вопросу 3.3.2) **410**

АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ МОДЕЛИ ОРГАНИЗАЦИИ ИНСТИТУТА ПЛАНИРОВКИ ТЕРРИТОРИИ

Таблица 4П1. Логико-правовая модель института планировки территории (к подразделу 4.1.2) **498**

Таблица 4П2. Перечень рассмотренных вопросов, их связи с иными вопросами, распределёнными по принципам планировки территории (к подразделу 4.2.1) **504**

Таблица 4П3. Сопоставление двух моделей — максимальной и немаксимальной — в части наличия/отсутствия требований о фиксации реально существующих юридически значимых фактов (оформление которых не завершено и не планируется завершить внесением соответствующих границ в ЕГРН) при осуществлении планировки территорий кварталов, микрорайонов расположения многоквартирных домов (к вопросу 4.1.1) **508**

Таблица 4П4. Сопоставление альтернативных моделей применения способов образования земельных участков — максимального способа (посредством планировки — исключительного использования системной документации по планировке территории) и немаксимального (посредством отрицания необходимости всегда применять планировку, посредством допущения использования несистемных документов — схем расположения земельных участков на кадастровой карте территории) (к вопросу 4.1.3) **512**

Таблица 4П5. Сопоставление модели обеспечения связей и модели обеспечения разрыва связей между различными институтами градостроительного проектирования (к вопросу 4.2.1) **514**

Таблица 4П6. Особенности связей между генеральным планом, правилами землепользования и застройки, документацией по планировке территории в случаях использования зонального и незонального подходов (к вопросу 4.2.3) **516**

Таблица 4П7. Максимальная модель решения вопросов размещения видов сетей инженерно-технического обеспечения в зависимости от их вида, границ мест размещения сетей, определяющих такие границы документов, особенностей планировочной организации территории (к вопросу 4.2.5) **520**

Таблица 4П8. Сопоставление альтернативных моделей к определению исходных оснований для действий и видов документов, посредством которых предлагается обеспечивать связь между сетями вида ЛО-А и ЛО-Б в условиях несистемной-неквартальной застройки (к вопросу 4.2.5) **526**

Таблица 4П9. Сопоставление альтернативных подходов к правовому

обеспечению института комплексного развития застроенных территорий (к вопросу 4.3.2) **528**

Таблица 4П10. Сопоставление альтернативных моделей организации процесса реализации генерального плана (к вопросу 4.4.1) **530**

Таблица 4П11. Альтернативные модели обеспечения прямой и обратной связи («сверху вниз» и «снизу вверх») между различными документами градостроительного проектирования (к вопросу 4.4.2) **532**

Таблица 4П12. Установление исчерпывающего перечня видов элементов планировочной структуры посредством выявления исчерпывающего перечня видов внешних границ земельных участков нелинейных (к вопросу 4.2.4.1) **536**

Таблица 4П13. Сопоставление воспроизведённого из табл. 4П12 исчерпывающего перечня объективно существующих видов элементов планировочной структуры с перечнем, предложенным в Приказе Минстроя России от 25 апреля 2017 года № 738/пр (к вопросу 4.2.4.1) **539**

Таблица 4П14. Пространственно-экономическое моделирование проекта развития застроенных территорий: формирование, сопоставление вариантов и выбор приемлемого варианта (к вопросу 4.3.4) **541**

Таблица 4П15. «Эстафета передачи решений», относящихся к планировочной структуре, от предшествующих к последующим документам градостроительного проектирования (к вопросу 4.2.4.3) **542**

АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ МОДЕЛИ ОРГАНИЗАЦИИ СИСТЕМЫ ПРОВЕРКИ РЕЗУЛЬТАТОВ ПРОЕКТИРОВАНИЯ

Таблица 5П1. Логико-правовая модель системы проверки документов проектирования (к подразделу 5.1.1.1) **598**

Таблица 5П2. Перечень рассмотренных вопросов законодательного обеспечения системы проверки документов проектирования (к подразделу 5.2.1) **604**

Таблица 5П3. Сопоставление альтернативных моделей решения вопроса о фиксации статус-кво — об установлении либо неустановлении юридически значимых границ существующих парков (к вопросу 5.1.1.4) **610**

Таблица 5П4. Сопоставление альтернативных логико-правовых моделей организации института публичных слушаний (к вопросу 5.1.5) **612**

Таблица 5П5. Сопоставление альтернативных моделей применения градостроительных планов земельных участков (к вопросу 5.2.2) **614**

Таблица 5П6. Сопоставление моделей организации процесса проверки-экспертизы проектной документации (к вопросу 5.2.3.1) **616**

ПРОГРАММА ИСПРАВЛЕНИЯ ОШИБОК ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ГРАДОРЕГУЛИРОВАНИИ

Таблица 6.1. Существующее положение дел как результат противоборства альтернативных моделей градорегулирования в современной России (к подразделу 6.1) **621**

Таблица 6.2. Сводный перечень предложений по исправлению ошибок и совершенствованию нормативной правовой базы градорегулирования (к подразделу 6.2) **625**

ПРИЛОЖЕНИЕ – ДОПОЛНЕНИЯ К ОТДЕЛЬНЫМ СНОСКАМ

Стр. 104

Поскольку до принятия № 342-ФЗ (*) формировался текст по данному вопросу, то предлагается принять во внимание также результаты анализа указанного закона в части санитарно-защитных зон (СЗЗ) – результаты размещены в открытом доступе под названием «Вопросы установления СЗЗ». URL: https://urban.hse.ru/discussion/

Стр. 164

Относительно системы Б (системы наложения ограничений посредством СЗЗ) предлагается учесть, что до принятия № 342-ФЗ (*) формировался текст по данному вопросу и относящиеся к нему дополнительные положения представлены в виде результатов анализа указанного закона, размещённых в открытом доступе под названием «Вопросы установления СЗЗ». URL: https://urban.hse.ru/discussion/

Стр. 230

Поскольку до принятия № 342-ФЗ (*) формировался текст по данному вопросу, то предлагается принять во внимание также результаты анализа указанного закона в части СЗЗ – результаты, размещены в открытом доступе под названием «Вопросы установления СЗЗ». URL: https://urban.hse.ru/discussion/

Рассматривается ситуация, существовавшая до принятия № 342-ФЗ (*) – закона, не во всех отношениях эту ситуацию улучшившего. Содержание изменений, произведённых указанным законом, см. в разделе «Вопросы установления СЗЗ» по ссылке: https://urban.hse.ru/discussion/

Стр. 575

Поскольку до принятия № 342-ФЗ (*) формировался данный текст, то предлагается принять во внимание также результаты анализа указанного закона в части СЗЗ – результаты размещены в открытом доступе под названием «Вопросы установления СЗЗ». URL: https://urban.hse.ru/discussion/

Стр. 636

Поскольку до принятия № 342-ФЗ (*) формировались данные предложения, то следует также обратить внимание на предложения, изложенные по результатам анализа указанного закона и размещённые в открытом доступе под названием «Вопросы установления СЗЗ». URL: https://urban.hse.ru/discussion/

Стр. 642

Излагаемые в отношении СЗЗ предложения остаются актуальными и после принятия № 342-ФЗ (*). Результаты анализа указанного закона размещены в открытом доступе под названием «Вопросы установления СЗЗ». URL: https://urban.hse.ru/discussion/

Стр. 655

Излагаемые в отношении СЗЗ предложения остаются актуальными и после принятия № 342-ФЗ (*). Результаты анализа указанного закона размещены в открытом доступе под названием «Вопросы установления СЗЗ». URL: https://urban.hse.ru/discussion/

(*) Федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Трутнев Эдуард Константинович

ГРАДОРЕГУЛИРОВАНИЕ

Правовое обеспечение градостроительной деятельности: альтернативные модели законодательства и программа исправления его ошибок

Ответственный за выпуск
А. Лифанова
Редактор-корректор Е. Абоева
Дизайн и верстка
Р. Хайрудинова