

# Э.К. ТРУТНЕВ

## ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЕ НОРМИРОВАНИЕ:

### ВЫСТРАИВАНИЕ И ДЕМОНТАЖ СИСТЕМЫ<sup>1</sup>

**Трутнев Эдуард Константинович**, кандидат архитектуры, профессор Высшей школы урбанистики имени А.А. Высоковского ФГРП НИУ ВШЭ; Российская Федерация, 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 13, стр. 4.

E-mail: e-kont2@mail.ru

Статья посвящена уникальным особенностям становления в постсоветской России градостроительного нормирования как системы. Отмечается, что игнорирование законов правового обеспечения такой системы неизбежно приводит к проявлениям деструкции, когда невыполнение задач содержательного наполнения отдельных компонентов нормирования «заставляет» совершать подмены — создавать документы-симулякры, которые, в свою очередь, блокируют движение в направлении создания эффективной системы градостроительного нормирования. Указаны пути выхода из этого искусственно созданного тупика.

**Ключевые слова:** градостроительное нормирование; система; технические регламенты безопасности; градостроительные регламенты; нормативы градостроительного проектирования; стандарты планировочные

**Цитирование:** Трутнев Э.К. (2018) Градостроительное нормирование: выстраивание и демонтаж системы // Городские исследования и практики. Т. 3. № 4. С. 81–107.

DOI: <https://doi.org/10.17323/usp34201881-107>

Для отечественного градорегулирования актуальность темы нормирования объясняется тем обстоятельством, что до сих пор остаются невоспринятыми закономерности и методологические основы его выстраивания в условиях рыночной экономики<sup>2</sup>, а также тем, что почти не выполняются действия по содержательному наполнению компонентов нормирования, что приводит к мнимой потребности замещать отсутствующее, но должное некими «дополнительными», но ненужными избыточными положениями, то есть фактически приводит к имитациям и деструкции самой системы градорегулирования. Тема выстраивания системы градостроительного нормирования в современной России имеет три взаимосвязанных уровня, каждый из которых получил отражение в предлагаемой статье: 1) уровень анализа правового обеспечения системы; 2) уровень логического конструирования системы; 3) уровень объяснений несубъективных законов устройства системы. Данная статья посвящена главным образом третьему «объяснительному» уровню темы, но твердо основана на двух предшеству-

<sup>1</sup> Данная статья является уточненной версией текста, первоначально размещенного на сайте: <http://abc-urban.ru/docfiles/tema1/q8.2.1.4.pdf>.

Использованные в статье ссылки на положения законодательства соответствуют его состоянию на 2018 г. – год написания статьи. Указано также на произошедшие с того времени некоторые изменения законодательства, имеющие отношение к градостроительному нормированию».

<sup>2</sup> См.: [Актуальные проблемы нормирования..., 2002; Кривов, 2011; Ананченко, 2014; Совершенствование технического регулирования..., 2015; Базилевич, 2018; Плач о градостроительном нормировании, 2017].

ющих. Это означает, что чтение статьи предполагает наличие или оперативное приобретение минимального знания о двух предшествующих уровнях заявленной темы<sup>3</sup>.

Предопределено было стать неудовлетворительным нынешнему состоянию законодательного обеспечения градорегулирования в современной России<sup>4</sup>. Причины такого положения дел дополнительно раскрываются в данном тексте на примере того, что называется градостроительным нормированием и стандартами в градорегулировании. Изучение темы градостроительного нормирования (далее также — ГН<sup>5</sup>) приведет каждого беспристрастного исследователя к пониманию того, что:

— градостроительное нормирование — это система, а именно то, что под нацеленными на нее вопросами как бы сама раскрывает predetermined, объективно существующие в ней смыслы и закономерности устройства путем саморазвертывания в положениях логики так, что обнаруживается полный набор взаимосвязанных инструментов нормирования, разумное применение которых способно обеспечить основания и возможности для эффективного решения всех без исключения проблем градорегулирования, включая также и те, которые ныне либо замалчиваются, либо не осознаются<sup>6</sup>;

— действующее законодательство допускает отрицание указанной объективно существующей логики устройства ГН как системы — неоправданно создает возможности для построения псевдосистемы, предъявляя под видом правовых инструментов нормирования их имитации — симулякры<sup>7</sup>;

— ныне явленное в законодательстве противоборство логики и псевдологики должно быть преодолено упразднением последней ради недопущения дальнейшего развертывания практики градорегулирования в сторону деградации.

В данной статье кратко обозначен путь к приобретению понимания указанных положений через последовательное рассмотрение следующих вопросов:

1) о системе градостроительного нормирования и ее противоположных проявлениях в альтернативных моделях градорегулирования;

2) о типологии симулякров, явленных отечественной практикой градостроительного нормирования-проектирования;

3) о мнимой автономности стандартов и их встроенности в систему градостроительного нормирования-проектирования;

4) о совершенствовании законодательства в отношении градостроительного нормирования-проектирования.

3 Соответствующая развернутая информация содержится в прилагаемых трех таблицах (*прил., табл. П1–П3*), а также всегда доступна в онлайн-режиме в публикациях, приведенных в списке источников с указанием соответствующих сайтов и ссылок на изученные вопросы [Трутнев, 2017; 2018; 2019].

4 Доказательства этого утверждения содержатся, например, в [Трутнев, 2019б].

5 Для начала будем использовать рабочее определение: градостроительное нормирование — это система необходимых и достаточных правовых инструментов регулирования градостроительной деятельности трех видов — технических регламентов безопасности (1), градостроительных регламентов (2), нормативов градостроительного проектирования (3), особым образом взаимосвязанных между собой. См.: [Трутнев, 2017а].

6 См., например: [Трутнев, 2017б, табл. 1 и 2, вопр. 1.3, 3.4, 4.8].

7 Здесь нам потребуется еще одно рабочее определение, истинность которого будет испытана последующим анализом: симулякры в градорегулировании — это то, что в законодательной практике, транслируемой в практику градостроительного проектирования, явлено в двух проявлениях, в виде: 1) законодательных норм, допускающих неопределенности формулировок и даже противоречия иным нормам и логические ошибки; 2) нормативных правовых актов, использующих в качестве основания неопределенности, противоречия и ошибки законодательных норм, либо порождающих противоречия и ошибки — акты, явленные, в том числе, в виде вторичных производных документов иллюстративно-объяснительного характера, у которых фактически нет самостоятельных предметов правового регулирования — предметов, которые до появления таких актов уже не содержались бы в трех базовых инструментах градостроительного нормирования (технических регламентах, градостроительных регламентах, нормативах градостроительного проектирования), акты, которые самим фактом своего официального принятия и как бы автономного-независимого существования умаляют значимость и эффективность применения исходных-первичных документов, необоснованно вытесняя их на обочину практики и деструктивно воздействуя на утверждение системности-рациональности градорегулирования в целом.

## 1. О системе градостроительного нормирования и ее противоположных проявлениях в альтернативных моделях градорегулирования

### 1.1. Начнем с исходного — с развертывания смыслов в отношении термина «норма»

Термин «норма» является родовым, общим. Он включает в себя также и область смыслов, определяемых видовым термином «норматив», посредством которого устанавливаются соотношения между двумя, тремя нормируемыми показателями — устанавливаются балансы, например, допустимые соотношения между двумя видами объектов нормирования: объемами застройки (1) и возможностями ее обслуживающей инфраструктуры (2) — социальной, инженерно-технической, транспортной.

Норма — это область дозволенного, четко отделенная от области недозволенного — запрещенного. Такое отделение: а) должно быть обязательно соблюдаемым всеми субъектами, а чтобы быть таковым, оно должно быть закреплено нормативными правовыми актами, начиная с законов; б) налагает обязанности на власть как в части установления норм, так и в части обеспечения их исполнения. Поэтому нормирование для власти заведомо является как бы двойственным — и привлекательным, и отталкивающим. С одной стороны, нормирование облегчает жизнь власти — закладывает основания для эффективного управления. С другой стороны, нормирование «напрягает» власть — лишает ее желанной свободы действовать произвольно, не устанавливая и не принимая на себя обязательств. Психологическая неизбытность стремления администраторов к этому виду свободы действовать произвольно-бесконтрольно порождает второй вид субъективной логики управления, а именно:

- есть логика несубъективная — логика системности-максимальности, логика принятия властью на себя обязанностей ради обеспечения блага для всех;
- есть логика субъективная — логика несистемности-немаксимальности, логика произвольных действий, «неприятия по умолчанию» властью на себя обязанностей и обязательств, в том числе в отношении организации системного-рационального нормирования. Согласно этим двум логикам должна формироваться особая отечественная практика градорегулирования, что и происходит в действительности, а именно:

- должны возникнуть, возникают и существуют две модели градорегулирования: максимальная-подлинная и немаксимальная-имитационная;
- должны возникнуть, возникают и существуют две модели построения законодательства о градорегулировании: максимальная-непротиворечивая-подлинная и немаксимальная-противоречивая-имитационная;
- должно развернуться и действительно развернулось противоборство между двумя моделями с последовательностью следующих проявлений.

(1) В начале 1990-х годов немаксимальная модель должна развертываться в силу инерции — почти неосознанно, без рефлексии относительно необходимости для администраций озаботиться системным обустройством будущей жизни в новых условиях, связанных с появлением частных правообладателей недвижимости<sup>8</sup>.

(2) По прошествии некоторого времени должны были возникнуть, а потому и возникают признаки зарождающейся рефлексии по поводу ущербности инерционной, немаксимальной модели. Содержание этой рефлексии складывается из понимания наличия альтернатив и необходимости выбора между ними: понимание необходимости возвращения к системности при одновременном понимании также невозможности такого возвращения уже по сугубо практическим соображениям и субъективным мотивам — понимание неизбежности продолжения инерционного движения прочь от системности — движения, ради оправдания которого потребовалось превратить его из случайного, инерционного-неосознанного в целенаправленно создаваемое — в утвердительное.

(3) В силу положения (2) противоборство альтернативных моделей должно было ужесточиться — приобрести форму войны, прежде всего на законодательном уровне: власть должна была защищать свою свободу от системности — свободу совершения произвольных ненормируемых действий в ручном режиме.

<sup>8</sup> См., например: [Трутнев, 2017а, вопр. 1.1–1.4].

(4) Существует неупразднимая логика, согласно которой посредством рациональных положений никак невозможно не максимальной модели окончательно победить в законодательной войне — невозможно полностью упразднить максимальную модель. К сожалению, не всегда практику определяют доводы логики: бывает, что важнее логики может оказаться псевдологическая формула, согласно которой «если нельзя, но очень хочется, то можно». Поэтому ради обеспечения свободы власти от понуждения ее правовой логикой к нормированию должны быть созданы в законодательстве нормы-имитации-симулякры. Именно утверждение и применение таких имитационных норм должно произойти и происходит, поскольку:

- существует как бы выстраданная практикой ручного управления воля власти к сохранению любой ценой свободы принятия произвольных административных решений;
- существуют проявления усталости, безразличия и скепсиса, а также атрофии сознания у части профессионалов-юристов-архитекторов-градостроителей по причине заинтересованной вовлеченности их значительного числа в практику несистемного ручного управления<sup>9</sup>;
- существует невысокий уровень правовой грамотности у частных правообладателей недвижимости, в том числе и по причине почти намеренного поддержания со стороны власти такого невысокого уровня<sup>10</sup>.

Таким образом, имеются вполне ощутимые объективные предопределения логики, согласно которым неизбежно было появиться в отечественном законодательстве о градорегулировании имитациям-симулякрам. То, что неизбежно, — то закономерно, а то, что закономерно, должно быть изучено ради приобретения понимания и исправления допущенных ошибок. Поэтому продолжим.

## 1.2. Продолжим осмыслять содержание понятий «норма», «нормирование»

Итак, «норма» — это отграничение области дозволенного от области недозволенного — от области запретов. Сама по себе констатация этого факта являет три аспекта для предстоящего домысливания-развертывания: 1) специфика градорегулирования в части обязательности, или добровольности исполнения норм — вопрос о том, допустимо ли, чтобы нормы градорегулирования выполнялись «на добровольной основе»; 2) содержательность области нормы — вопрос о том, что нормируется; 3) способы установления норм как границ между дозволенным и запрещенным.

### 1.2.1. Вопрос о том, допустимо ли, чтобы нормы градорегулирования выполнялись «на добровольной основе»?<sup>11</sup> Последовательное осмысление этого вопроса обнаруживает следующее.

Во-первых, выполнение градостроительной нормы «на добровольной основе» означало бы допущение возможности не выполнять норму, то есть делать то, что запрещено. Сомнительность именно такого допущения очевидна. Но может быть и другое толкование — допущение добровольности выбора в рамках допустимого. Поэтому не будем настаивать на первом допущении и продолжим.

Во-вторых, выполнение градостроительной нормы «на добровольной основе» может означать также, что допускается производить действия в рамках дозволенного самой нормой, но в более узкой области дозволенного — в области добровольно выбранной, то есть намеренно обуженной по сравнению с нормой<sup>12</sup>. Здесь мы обнаруживаем существование «матрешечно-

<sup>9</sup> См., например: [Трутнев, 2017а, вопр. 3.1], «Вопрос о взаимообусловленности несубъективных понятий “архитектура” и “градоустройство”» <[https://urban.hse.ru/discussion\\_trutnev\\_archgrad](https://urban.hse.ru/discussion_trutnev_archgrad)>.

<sup>10</sup> См., например: [Трутнев, 2017а, вопр. 2.7, 3.6, 5.4].

<sup>11</sup> Упоминания о добровольности применения норм в отношении объектов нормирования, стандартизации содержатся в федеральных законах, например, в: 1) Федеральном законе от 27.12.2002 N 184-ФЗ «О техническом регулировании» — ч. 1 ст. 16.1; 2) Федеральном законе от 29 июня 2015 г. N 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации» — п. 1 ст. 2.

<sup>12</sup> Помимо двух указанных толкований можно допустить также и такое толкование: 1) имеется норма в виде цели; 2) цель может достигаться разными способами, в отношении которых и применяется формулировка выбора того или иного способа «на добровольной основе». Такая формулировка способов действий может быть распространена на техническое регулирование безопасности элементов зданий (выбор строительных материалов, конструктивных схем), но не на определение градостроительных параметров зданий извне —

го принципа» включения одной нормы в другую норму. Хорошо это или плохо? Надо разбираться — мысленно двигаться далее, что приводит к пониманию следующего. В ситуации градостроительного нормирования субъектом нормирующим является власть. Для власти такое «матрешечное нормирование» означало бы:

а) упразднение ранее принятой «более широкой» нормы, то есть обесмысливание юридического факта ее установления;

б) утверждение нелогичного принципа, согласно которому сама власть дифференцирует нормы по адресатам-субъектам их применения (для одних субъектов — одни нормы, для других субъектов — другие нормы), упраздняя тем самым универсальность нормы и нелюбезность самой власти по отношению к субъектам исполнения ею принимаемого законодательства. Неразумность такого допущения также становится очевидной<sup>13</sup>. Но и это еще не все, поскольку имеется возможность для третьего допущения.

В-третьих, получается, что со стороны элементарной-максимальной логики нелогичным является такое положение, когда градостроительная норма, адресуемая властью соответствующим видам субъектов, применялась бы ими на добровольной, но не на обязательной основе. В этом месте являет себя следующая логическая формула: градостроительное нормирование — это установление властью (федеральной, региональной, местной) границ областей дозволенного, обязательных для соблюдения всеми субъектами, либо соответствующими видами субъектов<sup>14</sup> в части пребывания в этих границах — границах области свободного выбора, которая:

а) не может по произволу власти сужаться для частных лиц<sup>15</sup>;

б) может сужаться властью для самой себя в порядке ее свободного выбора в стабильных границах области дозволенного — исключительно для объектов публичной собственности;

в) может сужаться частными лицами в порядке их свободного выбора в стабильных границах области дозволенного для объектов частной собственности.

В итоге мы обнаружили существование объективной логической формулы для рационального встраивания в систему градостроительного нормирования того, что может называться «стандартами, применяемыми на добровольной основе». Далее в ч. 3 настоящей статьи эта формула будет осмыслена более подробно. Здесь же следует указать, что действующее законодательство, в отличие от элементарной-максимальной логики, не является последовательным, поскольку допускает противоречия и ошибки в решении вопроса об обязательности/необязательности норм в области градорегулирования<sup>16</sup>.

**1.2.2. Вопрос о содержании градостроительных норм — о том, что нормируется.** Итак, градостроительная норма — это властью установленное отграничение от запрещенного того, что дозволено как область для свободы персонального выбора.

Дозволенное — это область рационального. Логические контуры этой области определяются пересечением «вертикального и горизонтального» — универсальных требований безопасности и локальных требований функциональности-пространственности, а именно пересечением:

---

со стороны собственно градорегулирования. Поэтому развивать указанное толкование в данной статье мы не будем и сосредоточимся на «внешних» градостроительных аспектах регулирования.

**13** Формально этот вывод можно было бы оспорить, указав на факт номинального наличия в эксклюзивном законодательстве особого, не универсального нормирования применительно к условиям так называемой стесненной застройки. Однако содержательный анализ этой эксклюзивной нормы доказывает ее ущербность в части несоответствия общей и правовой логике. См.: [Трутнев, 2017а, вопр. 2.3 о противоречиях фундаментальным принципам законодательства о техническом регулировании новелл относительно определения требований безопасности «в условиях стесненной городской застройки»].

**14** Такое ограничение «соответствующими видами субъектов» должно относиться к нормативам градостроительного проектирования, посредством которых устанавливаются балансы между объемами застройки и ее обслуживающей инфраструктурой различных видов — балансы, ответственность за создание и поддержание которых не должна распространяться на всех без исключения субъектов градостроительной деятельности, но только на некоторых. Более подробно об этом см.: [Трутнев, 2017а, вопр. 4].

**15** Кроме случаев изменения (в сторону ужесточения) самой нормы, выполненного в соответствии с процедурными требованиями законодательства.

**16** Некоторые наиболее одиозные примеры такой непоследовательности представлены в [Трутнев, 2018].

— требований безопасности, которые не могут быть никакими иными, как только универсальными<sup>17</sup>, и потому должны устанавливаться федеральным законодательством в виде технических регламентов безопасности (которые могут реализовываться-конкретизироваться, например, сводами правил, национальными стандартами);

— требований функциональности-пространственности, которые не могут быть никакими иными, как только локальными — устанавливаемыми местной властью в виде: правового режима использования земельных участков — градостроительных регламентов в составе правил землепользования и застройки, а также нормативов градостроительного проектирования, устанавливающих расчетные балансы между объемами застройки и ее обслуживающей инфраструктурой (социальной, инженерно-технической, транспортной).

Таким образом, аналитическое развертывание ответа на вопрос «что нормируется» обнаруживает неупразднимое существование трех правовых инструментов градостроительного нормирования: 1) технических регламентов безопасности (ТР); 2) градостроительных регламентов (ГР); 3) нормативов градостроительного проектирования (НГП). Доказано, что эти три инструмента являют все необходимое и достаточное для нормирования<sup>18</sup>. Это значит, что появление в области нормирования чего-то формально выведенного за пределы этих трех инструментов, в содержательном отношении обречено быть дублированием одного из них. А дублирование, как известно, является неэффективным в лучшем случае и деструктивным — в худшем.

В контексте сказанного обнаруживает себя подлежащий решению вопрос об оптимизации практики градостроительного нормирования в части введения как бы самостоятельных в формальном отношении, но не самостоятельных в содержательном отношении инструментов регулирования в виде, например, стандартов благоустройства. Этот вопрос обсудим позже — в ч. 3 данной статьи.

**1.2.3. Вопрос о способах установления норм — границ между дозволенным и запрещенным.** Вопросы о том, что нормируется и как нормируется различными правовыми инструментами, могут показаться сложными — могут запутать, если не предъявляются их систематизированные решения в наглядном виде. Поэтому заинтересованных читателей мы переадресуем к приложению в виде табл. П1, а здесь продолжим в кратком виде расставлять смысловые акценты.

Очевидно, что границы между дозволенным и запрещенным должны быть юридически значимыми, а чтобы быть таковыми, они должны быть однозначно определенными — такими, чтобы по их поводу не возникало никаких противоречий и различных мнений. Способы установления границ зависят от их вида, а таковых имеется три: (1) границы в отношении пространства (включая его проявления в виде объектов, их элементов — конструкций); (2) границы в отношении функций — видов деятельности; (3) границы в отношении периодов времени.

Первый вид границ между дозволенным и запрещенным — границы в отношении пространства (включая его проявления в виде объектов, их элементов — конструкций). Этот вид границ устанавливается посредством областей значений параметров следующих видов: 1) «не более»; 2) «не менее»; 3) «не менее и не более». Во всех указанных случаях определяется некоторая область значений, в границах которой может свободно происходить легитимный персональный выбор некоторых конкретных значений.

В этом заключается фундаментальный принцип эффективного нормирования: принцип обеспечения должного в сочетании со свободой выбора возможного-допустимого.

Осталось упомянуть четвертый вид предъявления норм путем указания конкретного-единственного-обязательного значения параметра. Это тот вид предъявления норм, который отрицает свободу персональных действий частных лиц в рамках установленных норм — характеризует точечно-административную систему градостроительства (не градорегулирования!) антирыночного, принудительного-приказного толка<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> Попытки посредством эксклюзивного законодательства лишить требования безопасности их универсальности создают проявления абсурдных ситуаций — дискредитируют производимое властью нормирование посредством такого ошибочного законодательства. См.: [Трутнев, 2017а, вопр. 2.3].

<sup>18</sup> См.: [Трутнев, 2017а, вопр. 3.2, табл. 1, 2].

<sup>19</sup> По этому поводу см., например: [Трутнев, 2017а, вопр. 3.1 о максимизации антипринципа неформализации в системе незонирования — о правовом обеспечении технологии применения дополнительных процедур, связанных с подготовкой так называемых архитектурно-градостроительных решений, а также вопр. 5.5

Второй вид границ между дозволенным и запрещенным — это границы в отношении функций, видов деятельности. Деятельность осуществляется в пространстве, оторвать деятельность от пространства невозможно, кроме отстранения-абстрагирования от смыслов путем производства их имитаций-симулякров. Второй вид границ не может устанавливаться посредством указания только значений параметров, но должен устанавливаться также и формализованным описанием самих видов действий — видов разрешенного использования земельных участков и иных объектов недвижимости (ВРИ). Здесь современных специалистов от нормирования поджидает методологическая ловушка, в которую они с энтузиазмом устремляются, когда начинают классифицировать ВРИ автономно — без пространственных параметров, абстрагируясь от неразрывной связи функциональности с пространственностью — связи различных величин локальных пространств с видами и интенсивностью их различного функционального наполнения-использования. Такой метод нецелостного, фрагментарного нормирования, выполняемого с верхнего федерального уровня под видом псевдообъективной классификации, обречен быть неадекватным, деструктивным по причине его отвлеченности — игнорирования индивидуальности локальных ситуаций<sup>20</sup>.

Третий вид границ между дозволенным и запрещенным — это границы в отношении периодов времени. Здесь мы встречаемся с самыми опасными для власти границами, поскольку их установление при градостроительном нормировании равнозначно принятию властью на себя обязательств нечто осязаемое создать к официально установленным конкретным срокам. Однако «спасает» ситуацию, в частности, то, что федеральные законы не понуждают власть такие сроки для себя устанавливать, например, в нормативах градостроительного проектирования, а также нетребовательность населения к законодательству — к качеству нормативного правового обеспечения на местном уровне процессов градостроительного нормирования-проектирования<sup>21</sup>. В результате происходит разбалансированность застройки в части ее инфраструктурного обеспечения, а с другой стороны — не развиваются и, соответственно, не применяются правовые технологии поддержания такой сбалансированности<sup>22</sup>. Получается, что исходная нетребовательность к строгости и качеству законодательства блокирует возможности отработки в последующем инициатив по его развитию, лишает ответственных и знающих управленцев — в случае их появления — правового инструментария эффективного воздействия на совершенствование процессов и результатов градорегулирования.

### *1.3. Вопрос о связи градостроительного нормирования с градостроительным проектированием*

Подлинное нормирование — это сочетание универсального-всеобщего и уникального-ситуативного: универсального, определяемого техническими регламентами безопасности, не зависящими от локальности — от мест расположения<sup>23</sup>, и уникального, определяемого локальностью — градостроительными регламентами и нормативами градостроительного проектирования.

Универсальное может быть понято как общее и транслировано «сверху вниз» для всеобщего применения — такого применения, которое не различает локальных ситуаций. Вот почему технические регламенты безопасности — это прерогатива федерального законодательства. Иное дело — уникальное-ситуативное. Здесь также должны устанавливаться области нормы — нормального. Но заведомо-априори такое установление совершить невозможно в принципе, поскольку для этого необходимо выполнить предваряющую мыслительную работу для приобретения понимания особенностей наличной ситуативности — конкретного места, а такая работа требует соответствующих технологий, каковыми могут быть только и исключительно технологии градостроительного проектирования. Вот почему:

*о развилках направлений, по которым в будущем может развертываться процесс максимизации незонирования].*

20 См.: [Трутнев, 2017а, вопр. 5.3 о методологических основах унификации градостроительных регламентов, а также о классификаторе видов разрешенного использования земельных участков].

21 См.: [Трутнев, 2018].

22 См., например: [Трутнев, 2017б, вопр. 3.4; 2017а, вопр. 2.3].

23 Здесь показательной является уже отмеченная выше ошибка эксклюзивного законодательства относительно псевдовозможности особого технического регулирования в условиях «стесненной застройки». См.: [Трутнев, 2017б, вопр. 2.3].

- производимое на местах ситуативное градостроительное нормирование не может быть оторвано от процесса подготовки документов градостроительного проектирования, прежде всего генеральных планов и правил землепользования и застройки<sup>24</sup>;
- производимое посредством федерального законодательства фактическое отрицание указанной связи обречено деструктивно воздействовать на практику посредством подавления уникального-ситуативного универсальным — безразличным к качеству городской среды — качеству, всегда локальному<sup>25</sup>;
- производимое логикой понуждение к адекватному ситуативному нормированию должно встречать противодействие, особенно в условиях острой ностальгии по «простоте» универсального — нивелирующего механистического нормирования, которое практиковалось в период социалистического градостроительства, а вслед за таким противодействием должны активизироваться действия по псевдозаконодательной реанимации системы точечно-административного градостроительства антирыночного, принудительного-приказного толка<sup>26</sup>.

#### *1.4. Сопоставление противоположных проявлений нормирования в альтернативных моделях градорегулирования*

Такое сопоставление в детальном виде представлено в табл. П2 приложения. Здесь же ограничимся главными выводами, основанными на содержащихся в этой таблице результатах проведенного анализа.

В отечественной практике предопределено обнаружить себя двум логикам в отношении градостроительного нормирования — максимальной-несубъективной-беспристрастной и не-максимальной-субъективной-пристрастной.

Первая несубъективная логика (в случае ее полного-максимального развертывания) обеспечивает создание всего необходимого в части предоставления практике полного набора правового инструментария для рационального решения всех без исключения вопросов в области градорегулирования<sup>27</sup>. Сила этой несубъективной логики заключена в ее неопровержимости-доказательности. Ее слабость заключена в отсутствии энергичных субъектов, заинтересованных в ее реализации на законодательном уровне и готовых противодействовать законодательному воплощению псевдологии.

Вторая субъективная логика (в уже состоявшемся на практике случае ее почти полного-максимального развертывания<sup>28</sup>) создается и реализуется заинтересованными-пристрастными субъектами. Реализаторы этой псевдологии неотвратимо становятся ее заложниками в том смысле, что с самого начала они фактически по умолчанию принудили себя плыть по течению согласно законам развертывания псевдологии, а именно следующим образом. Согласно формальным требованиям федерального закона, реализаторы псевдологии должны обеспечить хотя бы номинальное наличие второго инструмента градостроительного нормирования — наличие градостроительных регламентов (ГР) в составе правил землепользования и застройки (ПЗЗ), определяющих правовой режим использования земельных участков и иных объектов недвижимости. Речь идет об обеспечении именно номинального наличия ГР, поскольку номинально ГР упразднить невозможно, но, как оказалось, взамен можно упразднить ГР фактически — упразднить ради обеспечения ненормируемой свободы принятия произвольных административных решений. Тем не менее такая псевдология и такая псевдоправовая технология оказались не в состоянии упразднить подлинные законы логики и законы технологии градостроительного нормирования-проектирования. Это значит, что:

- упраздненный (фактически, но не номинально) инструмент — градостроительные регламенты — должен быть чем-то замещен-подменен. Чем?

24 См., например: [Трутнев, 2017б, вопр. 3.2 о необходимости и особенностях обеспечения связи между градостроительными регламентами правил землепользования и застройки и рамочными-балансовыми показателями генерального плана].

25 См., например: [Трутнев, 2017а, вопр. 5.3; 2017б, вопр. 4.4].

26 См.: [Трутнев, 2018; 2019а].

27 См. табл. П1 в данном тексте, а также [Трутнев, 2017б, табл. 1 и 2].

28 См.: [Трутнев, 2017а, вопр. 5.4, 5.5].



- подмену нельзя совершить посредством технических регламентов безопасности, поскольку они устанавливаются федеральным законодательством. Поэтому остаются только нормативы градостроительного проектирования (НПП);
- нормативам градостроительного проектирования должно быть вменено регламентирование «чужого» — той области, регламентировать которую полноценно НПП никак не могут ни по формальным требованиям закона, ни по существу<sup>29</sup>;
- в результате неотвратимо должна образоваться брешь в местной системе градостроительного нормирования, поскольку упраздненный инструмент не может быть восполнен другим инструментом нормирования — упраздненные градостроительные регламенты не могут быть полноценным образом замещены-подменены нормативами градостроительного проектирования<sup>30</sup>;
- фактическое наличие бреши в системе свидетельствует о ее неполноценности — разрывании в деструктивном направлении.

Деструкция местной системы градостроительного нормирования-проектирования должна происходить инерционно (как неотвратимое следствие однажды выбранного направления движения в сторону реализации немаксимальной-предвзятой логики) и поначалу как бы неосознанно. Со временем неизбежно появляющееся осознание неполноценности созданной псевдосистемы ставит реализаторов псевдологики перед выбором между ее сохранением и возвращением к системе. Выбор, однако, заведомо предопределен в пользу первого варианта, поскольку второй вариант сулит власти как минимум репутационные потери, которые она не готова принять ради возвращения к эффективным методам градорегулирования. Поскольку же невозможно сохранить псевдосистему логико-правовыми методами, то возникает неотвратимая потребность в имитациях-симулякрах — потребность в сохранении прежних и умножении новых замещений-подмен, а также потребность в умолчаниях об их наличии. Здесь мы подошли к необходимости осмыслить виды применяемых имитаций в области градорегулирования.

## 2. Типология симулякров, явленных отечественной практикой градостроительного нормирования-проектирования

Проведенный анализ заставляет признать, что симулякры в градорегулировании — это не просто ошибки, которые можно было бы не совершать. Симулякры — это неизбежная потребность, оказавшаяся предопределенной-неотвратимой в национальных и региональных-местных условиях-обстоятельствах. Симулякры возникают как результат потребности их создавать в рамках немаксимальной модели градорегулирования (см. прил., табл. П2). Такая потребность является всего лишь следствием исходной фундаментальной потребности реализаторов псевдологики в свободе администрирования, которая не терпит формализации — отторгает нормирование. Поскольку же такое отторжение невозможно признать открыто, то нужно производить имитации — симулякры [Трутнев, 2018; 2019].

Для полноты понимания полезно составить типологию симулякров в отечественном градорегулировании, которая неизбежно должна воспроизводить «эффект домино» — последовательность разрывывания деструктивного процесса их создания (см. ч. 1.4 данной статьи).

Симулякры вида А1: акты, в которых эксплуатируется легализованное законодательством название, но в которые внедряются смыслы иные, диаметрально противоположные тем, которые определены федеральными законами<sup>31</sup>.

29 См.: [Трутнев, 2017б, вопр. 4.1 о причинах возникновения, способах сохранения и преодоления модели «замещающего» нормирования посредством нормативов градостроительного проектирования; вопр. 4.7 об идеологии и принципах нормирования мест хранения автомобилей в городе; вопр. 4.8 о проблемах регулирования посредством нормативов градостроительного проектирования инфраструктурного обеспечения застройки в связи с распространением апартаментов].

30 С особой очевидностью невозможность такой подмены обнаруживается в случаях, связанных с попытками регулировать так называемые апартаменты без использования градостроительных регламентов в составе правил землепользования и застройки. То есть упразднение-девальвация одного из инструментов градостроительного нормирования оборачивается деструкцией — атрофией всей системы. См.: [Трутнев, 2014].

31 Этот вид симулякров-подмен наиболее открыто и дерзко явил себя в отношении института градостроительного зонирования — правил землепользования и застройки. См. об этом, например: [Трутнев, 2018; 2017а, вопр. 5.4, 5.5].

Симулякры вида А2: нормы законодательства, которые как бы «неочевидно» противоречат иным нормам законодательства и создают благоприятные условия для умножения симулякров вида А1, а также такую ситуацию, когда местные администрации по своему усмотрению могут принимать равно легитимные по формальным признакам решения как в области разумного-рационального, так и в области диаметрально противоположной — неразумного-нерационального и деструктивного<sup>32</sup>.

Симулякры вида Б1: акты, в которых фиксируются попытки заместить неустановленное и как бы упраздненное, например, заместить неустановленные, а фактически упраздненные параметры в составе градостроительных регламентов (ГР) на показатели нормативов градостроительного проектирования (НГП) при том, что такое замещение не может быть полноценным и, соответственно, обречено быть деструктивным<sup>33</sup>. Возникает цепная реакция: симулякры А1 порождают потребность в симулякрах Б1, а наличие последних, замещая положения нормирования из области иного инструмента нормирования без возможности их фактического-подлинного замещения, как бы легализуют симулякры А1, то есть происходит содействие продвижению болезни — своего рода цементирование-увечковечивание системы псевдонормирования.

Симулякры вида Б2: акты, которые номинально выведены из состава институтов и инструментов градостроительного нормирования (ТР, ГР, НГП), — акты, которые: а) в принципе не могут обладать самостоятельными содержательными областями регулирования — областями, которые уже не были бы представлены инструментами градостроительного нормирования, но которым номинально такие самостоятельные области как бы вменяются; б) при ответственном отношении к делу, будучи согласованными с инструментами градостроительного нормирования, могут стать рациональными компонентами гармоничной системы градорегулирования<sup>34</sup>.

Ныне посредством симулякров обеспечиваются условия для того, чтобы система градостроительного нормирования-проектирования оставалась фрагментарной, чтобы она публично представлялась ущербной, якобы лишенной на исходном идеологическом уровне комплексности-системности, — представлялась таковой ради блокирования ее формирования как эффективно работающего целостного института, поскольку в таком качестве эта система мешает утверждению немаксимальной модели градорегулирования — мешает свободе произвольного, неподконтрольного извне администрирования<sup>35</sup>.

### 3. О мнимой автономности стандартов и их встроенности в систему градостроительного нормирования-проектирования

Здесь мы должны завершить обсуждение вопроса о выполнении норм градорегулирования «на добровольной основе» (см. выше ч. 1.2.1). Стандарты, на добровольной основе применяемые, стали дополнительным камнем преткновения для понимания специалистами 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 эффектив-

32 К этому виду симулякров могут быть причислены, например, следующие законодательные нормы:

1) о допущении того, чтобы местная власть отказывалась от установления предельных параметров в составе градостроительных регламентов; 2) о допущении того, чтобы документация по планировке территории не соответствовала правилам землепользования и застройки; 3) о допущении того, чтобы застройщиками рассматривались лица, не имеющие прав на земельные участки при том, что и земельные участки не были бы сформированы согласно общим требованиям законодательства; 4) о допущении того, чтобы изменения правил землепользования и застройки могли производиться в предельно сжатые сроки по запросам и согласно интересам заинтересованных лиц, и такие изменения производились бы не представительным, но исполнительным органом власти; 5) о допущении иных положений, деструктивно воздействующих на систему градорегулирования. См. об этом, например: [Трутнев, 2017; 2018].

33 См.: [Трутнев, 2017б, вопр. 4.1 о причинах возникновения, способах сохранения и преодоления модели «замещающего» нормирования посредством нормативов градостроительного проектирования].

34 См. табл. П1, П3 и ч. 3 данной статьи. Примерами симулякров вида Б2 могут служить формально не включенные в инструменты градостроительного нормирования стандарты благоустройства — акты, которые вне этих инструментов в принципе не способны обеспечить полноту и системность регулирования-управления.

35 См.: [Трутнев, 2019а].

ного градорегулирования по причине их девальвации актами-симулякрами. 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 должно быть присвоено особое, новое либо квазиновое название, например, «стандарты»<sup>36</sup>.

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, которые ныне замалчиваются либо не осознаются<sup>37</sup>.

Налицо противоречие. Его разрешение или неразрешение должно быть рассмотрено применительно к максимальной модели и немаксимальной модели градорегулирования.

### 3.1. 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, на добровольной основе применяемые.

(1) Градостроительное нормирование (ГН) — это то, что должна определять власть.

(2) ГН определяет все необходимое и достаточное как для потребностей управления самой власти, так и для потребностей частных лиц.

(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<sup>38</sup>; 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), 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<sup>39</sup>. При этом для власти отсутствует императивная необходимость совершить посредством нормирования второй «обуженный» выбор, поскольку власть всегда может в рамках предзаданных широких границ первого выбора принимать решения проектным способом — по аналогии с частными лицами. Проще

**36** Здесь уместно указать на то, что в отечественном градорегулировании соотношение «обязательное — необязательное» периодически становится предметом слабо артикулированных дискуссий. После того как затихла активная, но малосодержательная дискуссия о соотношении пары «генеральный план — мастер-план» (затихла с тем, чтобы ныне опять с дополнительной «силой бессилия-бессодержательности» стать возобновленной), должна была возникнуть новая, тоже малосодержательная дискуссия о соотношении пары «обязательные нормы — псевдообязательные стандарты». Эта ситуация показательна в том отношении, что укоренившееся небрежение теоретическими основами градорегулирования понуждает участников подобных дискуссий постоянно кружиться на месте без продвижения к пониманию сути обсуждаемых вопросов [Трутнев, 2019а; 2019б].

**37** См., например: [Трутнев, 2017б].

**38** 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 от немаксимальной модели градорегулирования — отличие, которое не замечается профессионалами от архитектуры, — отличие системы зонально-правового градорегулирования от системы точно-административного градостроительства социалистического, антирыночного и антиправового толка, закрепившейся в современной практике. Об этом см.: 1) [Трутнев, 2017а, вopr. 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) «Вопрос о взаимообусловленности несубъективных понятий “архитектура” и “градоустройство”» <[https://urban.hse.ru/discussion\\_trutnev\\_archgrad](https://urban.hse.ru/discussion_trutnev_archgrad)>.

**39** За исключением национальных стандартов, обеспечивающих, наряду со сводами правил, реализацию технических регламентов безопасности.

говоря, для власти отсутствует императивная необходимость создавать стандарты для себя, такое создание может стать для власти результатом необязательного желания.

(5) Типология стандартов, которые могли бы устанавливаться властью в контексте ГН, показана в табл. ПЗ (см. прил.). Представленная типология стандартов в градорегулировании фиксирует все возможные виды случаев и помогает понять, в частности, что может делать и чего власть не может делать 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» многоквартирных домов (МКД);
- может и должна: а) осуществлять и завершить к некоторому предельному сроку межевание путем установления границ земельных участков МКД<sup>40</sup>; б) устанавливать градостроительные регламенты, действие которых должно распространяться также и на земельные участки МКД, включая установление их минимальных и максимальных размеров<sup>41</sup>, параметров, имеющих отношение к благоустройству (предельные значения процента озеленения, процента твердых покрытий, например, в виде детских, спортивных площадок и пр.);
- может подготавливать рекомендации («стандарты») 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 четкого правового упорядочения ситуации в рамках максимальной модели градорегулирования аналогичные программы и «стандарты» обречены сохранять потенциальную конфликтность — то, что в силу правовой специфики актов-симулякров должно ими неизбежно порождаться.

### 3.2. О стандартах при не максимальной модели градорегулирования

Теперь нам надо раскрыть логический алгоритм существования стандартов при не максимальной модели градорегулирования, который определяется (точнее — предопределяется!) следующими положениями.

(1) Инструменты градостроительного нормирования девальвированы: либо не установлены вовсе, либо частично установлены в деформированном виде<sup>42</sup>.

- (2) Факт отсутствия инструментов ГН или их наличия в неполном и деформированном виде:
- является результатом целенаправленной градостроительной политики в части ее псевдоправового обеспечения — создания условий для свободного принятия произвольных административных решений;
  - свидетельствует об отсутствии для администрации юридически значимых обязательств в части установления и соблюдения балансов на общегородском и на «точечно-площадочном» уровнях — балансов между предельными объемами застройки и ее обслуживающей инфраструктурой<sup>43</sup>;
  - свидетельствуют о наличии бреши в местной системе градорегулирования.

(3) Брешь должна быть заполнена. При не максимальной системе градорегулирования такое заполнение может состояться только одним способом — посредством проявления инициативы заинтересованными частными лицами.

<sup>40</sup> См.: [Трутнев, 2017б, вопр. 2.2].

<sup>41</sup> Очевидно, что в отношении минимальных размеров земельных участков существует особая связь между техническими регламентами (показателями сводов правил) и градостроительными регламентами: значения показателей последних не могут быть меньше значений показателей технических регламентов. См.: [Трутнев, 2017б, вопр. 1.2, 2.2].

<sup>42</sup> См.: [Трутнев, 2018].

<sup>43</sup> Балансы являются либо не установленными, либо не актуализированными, либо установленными, но не обязательными в юридическом отношении по причине фактического отсутствия градостроительных регламентов [Трутнев, 2017а].

(4) Должна быть выработана соответствующая технология проявления и реализации указанных инициатив. Эта технология заведомо predetermined. Фактически она является «новой градостроительной политикой», новизна идеологии которой должна замалчиваться по причине отсутствия в ней системности. Суть этой идеологии определяется следующими положениями.

(4.1) Со стороны власти заинтересованным частным лицам фактически предоставлена свобода в определении судьбы принадлежащих им или намеченных к приобретению «площадок» для строительства, реконструкции.

(4.2) В условиях отсутствия публично предъявленных и юридически значимых балансов между застройкой и инфраструктурой (в сочетании с возможностью практически беспрепятственно менять эти балансы в пользу заинтересованных частных лиц) инициатива частных лиц должна быть предъявлена «красиво» в визуальном и процедурном отношениях. Понятно как — в силу логики следующим образом.

(4.3) Инициатива заинтересованных частных лиц должна быть представлена планировочным квазидокументом — необязательным в юридическом отношении. Этот квазидокумент должен иметь красивое название, например, «проект стандарта» в отношении соответствующей территории.

(4.4) Очевидно, что проект стандарта, подготовку которого обеспечило заинтересованное частное лицо, должен превратиться из проекта в стандарт, утверждаемый юридическим лицом в виде уполномоченного органа в составе администрации (см. строку «Д» в табл. ПЗ). Чтобы такое утверждение состоялось, лучше всего, чтобы подготовку проекта стандарта осуществляла организация, подведомственная уполномоченному органу.

(4.5) Очевидно также, что проект стандарта, подготовку которого оплачивает заинтересованное частное лицо, должен соответствовать намерениям этого лица. В условиях целенаправленно обеспеченного властью отсутствия юридически значимых «верхних» ограничений объемов застройки такие намерения будут состоять в том, чтобы «выжать максимум» из территории. При этом заинтересованное частное лицо имеет возможность почти гарантировать для себя этот максимум, в том числе специально оговаривая его значение в договоре с организацией, подведомственной уполномоченному органу, — организацией, чью работу это заинтересованное лицо оплачивает.

(4.6) В указанных обстоятельствах подготавливаемый за счет заинтересованного частного лица проект стандарта обречен предъявлять объемы застройки выше тех, которые соответствовали бы экспертным представлениям об оптимальности<sup>44</sup>. При этом уполномоченный орган заведомо ограничен в своих возможностях независимо и властно воздействовать на заинтересованных частных лиц в отношении уменьшения их завышенных намерений, поскольку такие лица финансируют работу подведомственных этому органу организаций, в существовании и бесперебойном функционировании которых этот орган, естественно, заинтересован.

(4.7) Предполагается, что проект стандарта должен быть представлен публично. Главное на этом этапе заключается в сокрытии того факта, что этот проект стандарта фактически, почти по объективным основаниям, не должен предъявляться как образец оптимальности, поскольку он таковым не является по причине очевидно завышенных объемов застройки. Задача сокрытия факта завышенных объемов застройки относительно просто решается в технологическом отношении с использованием простых средств: особым визуальным качеством предъявляемых публике материалов, иллюстрирующих гламурную красоту проекта стандарта, а также пропагандой его как бы неотразимой привлекательности.

(4.8) Уполномоченный орган формально не обязан утверждать подготовленный проект стандарта — переводить его в статус официального документа, хотя и для «внутреннего поль-

<sup>44</sup> Экспериментальные оценки проектов подобных стандартов показывают нечто закономерное-неизбежное, а именно то, что содержащиеся в них объемы застройки превышают экспертные представления об оптимальности не менее чем на 30%. Показательным является также и то, что приходится говорить об экспертных представлениях, поскольку в рассматриваемой ситуации отсутствуют какие бы то ни было иные критерии оценки, а отсутствуют они по причине намеренного упразднения градостроительного контекста будущего — юридически значимого контекста, который должен быть предъявлен градостроительными регламентами, а таковые не определены, несмотря на номинальное наличие правил землепользования и застройки [Трутнев, 2017а].

зования», действие которого распространяется на соответствующую территорию или также и на некоторые иные аналогичные территории. Достаточно будет просто перевести положения проекта стандарта в пункты технического задания на подготовку проекта планировки соответствующей территории с завышенными объемами застройки (см. табл. ПЗ).

(4.9) Далее надо будет обеспечить публичное «прохождение» проекта планировки территории. Вот здесь-то и потребуются наличие предварительно подготовленных и заблаговременно принятых законодательных новелл. Для этого надо было загодя выполнить следующее, в том числе посредством принятия эксклюзивного законодательства, — дать возможность: утверждать проекты планировки «одновременно» с утверждением изменений правил землепользования и застройки; утверждать изменения в ПЗЗ не представительным, но исполнительным органом власти, и делать это в предельно сжатые сроки практически без внешнего контроля со стороны горожан и независимых профессионалов<sup>45</sup>, заинтересованных в поддержании сбалансированности города и знающих, как ее обеспечить правовыми методами.

(5) Таким образом, стандарты могут использоваться не только во благо системного и эффективного градорегулирования согласно его максимальной модели. Благодаря специально деформированному региональному законодательству стандарты могут использоваться и как средство выдавливания из практики подлинных инструментов градостроительного нормирования-проектирования. В этом случае параллельно с утверждением не максимальной системы градорегулирования утверждается возможность для функционирования особой индустрии производства градостроительной документации за счет средств заинтересованных частных лиц и ради обеспечения их намерений, которые не обязаны быть согласованными с подлинными потребностями города. Идеологические корни для налаживания такого административного производства погружены в: (а) намеренное невыполнение властью должного в части градостроительного нормирования-проектирования и (б) перекалывание на плечи особо заинтересованных частных лиц того, что фактически не выполнено властью, точнее выполнено в форме имитаций-симулякров (это относится, например, к неустановлению градостроительных регламентов в составе ПЗЗ)<sup>46</sup>.

#### **4. О совершенствовании законодательства в отношении градостроительного нормирования-проектирования**

После проведенных исследований этот вопрос стал понятным в части того, что совершенствовать и как совершенствовать<sup>47</sup>. Менее понятно и требует специального осмысления решение задачи приобретения ответа на этот вопрос в отношении субъектов — кто будет совершенствовать законодательство. Дело в том, что до тех пор, пока существуют реализаторы псевдологики, такое совершенствование по меньшей мере проблематично, поскольку оно равнозначно согласию этих субъектов на самоустранение из системы градостроительства-градорегулирования, что почти невозможно. Также ясно, что соответствующие предложения можно будет реализовать только при одновременном наличии двух условий-положений:

- положение (1) о том, что совершенствование законодательства ведет к улучшению системы градорегулирования, а улучшение этой системы, в свою очередь, способствует улучшению функционально-морфологических характеристик российских городов — способствует повышению качества среды проживания горожан;
- положение (2) о том, что субъекты-реципиенты результатов деятельности местных систем градорегулирования обладают способностью и навыками (поддержанными помощью независимых от администраций экспертов) отличать факты улучшения от фактов ухудшения функционально-морфологических характеристик городов и увязывать происходящие

<sup>45</sup> О содержательной и формально-юридической ущербности этих и иных законодательных новелл см. [Трутнев, 2017, *Азбука градостроительного зонирования, вопр. 2.2, 2.7*].

<sup>46</sup> 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. также: [Трутнев, 2017а, *вопр. 2.6 о неправомерном взимании платы за изменения видов разрешенного использования земельных участков*].

<sup>47</sup> Заинтересованные читатели могут продолжить знакомство с опубликованными доводами, доказательствами и законодательными предложениями, например, в [Трутнев, 2017б; 2019б, *разд. 6 «Программа исправления ошибок законодательства...»*].

изменения с качеством этой деятельности, уровнем ее рациональности, а при наличии такой способности преобразуют ее в формы активного воздействия на эти системы, понуждая администрации к совершенствованию нормативной правовой базы, а также и документов градостроительного нормирования-проектирования.

Первое положение имеется в наличии почти везде и всегда по причине того, что оно почти всегда очевидно всем. Второе положение в нынешних российских условиях отсутствует почти повсеместно по той же причине почти полной очевидности. Это значит, что в текущих условиях задача совершенствования функционально-морфологических характеристик российских городов не будет непосредственно и в первоочередном порядке связываться с задачей совершенствования законодательства и задачей совершенствования местных систем градорегулирования, а будет связываться лишь только с «малым и наглядным» — с конкретными, осязаемыми и фрагментарными действиями<sup>48</sup>, выполняемыми на основании действующих противоречивых, часто деструктивных законодательных и иных актов, несовершенство которых «компенсируется» тем, что они оставляют администрациям почти абсолютную, то есть неконтролируемую извне свободу для произвольных, неформализованных-ненормируемых действий.

## 5. Заключение

Поставленные в преамбуле к данной статье задачи решены<sup>49</sup>. Теперь можно переходить к заключению.

Псевдологика тождественна подлинной логике в том отношении, что она также предопределяет-направляет действия. Псевдологика, содержащаяся в актах-симулякрах, предопределяет псевдодействия — действия фрагментарные, пристрастные, несистемные, с негативными и даже деструктивными результатами — действия-симулякры. В субъективном плане спасает эту ситуацию от осознания ее наличия и понимания ее сути то, что действия-симулякры материализуются — воплощаются в камне зданий, плитках мощения, в иных элементах благоустройства и прочих материальных, визуально воспринимаемых вещах. А то, что материализовано в камне, чего коснулись руки строителей, то как бы свято — по умолчанию и по рас пространенной среди населения привычке должно обращаться в «абсолютное благо» — должно оправдывать ошибки псевдологик, а также должно активизировать забвение ошибок, должно понуждать к тиражированию ошибок, к воспроизводству актов-симулякров и на их основе выполняемых действий-симулякров, в свою очередь обреченных воспроизводить-множить в необозримом будущем результаты-симулякры.

Это значит, что особо заинтересованными лицами творимая псевдологика всегда настроена на создание замкнутых-порочных кругов, осознать возникновение и существование которых и тем более разорвать которые по прошествии времени становится все более и более проблематичным как в мышлении, так и в действиях, включая действия в области законодательства, поскольку псевдологика претендует на увековечивание, на утверждение нескончаемой ситуации, характеризующей неизбывной логической формулой, обозначающей театрализованную судьбу градорегулирования в России, — формулой, согласно которой всегда и несмотря ни на что “show must go on...”<sup>50</sup>.

48 Конкретными, осязаемыми и фрагментарными предопределено быть прежде всего действиям по благоустройству, поскольку они: 1) поверхностны в буквальном и переносном смысле, относительно мало-затратны и эффективны в визуальном отношении — способны ярко и точно явить привлекательное качество на фоне почти общераспространенного отсутствия того, что соответствовало бы представлениям о приемлемом качестве городской среды; 2) способны отвлечь внимание от первостепенных задач совершенствования устройства и функционирования локальных систем градорегулирования, как бы убеждая граждан в том, что здесь все в порядке.

49 Включая общие задачи в отношении принципов совершенствования законодательства в области градостроительного нормирования. Более детально с конкретными законодательными предложениями можно познакомиться в [Трутнев, 2019б, разд. «Программа исправления ошибок законодательства...»].

50 Об устойчивом воздействии этой формулы на современную практику свидетельствуют, в частности, последние законодательные инициативы, направленные на деструктивное освобождение процедур градорегулирования в Москве от применения норм федеральных законов. См., например: [Трутнев, 2020].

### Источники

- Актуальные проблемы нормирования в области архитектуры и градостроительства (2002). М.: Едиториал, УРСС.
- Ананченко А.Ю. (2014) О техническом регулировании и градостроительном нормировании // Архитектурный Петербург. № 3.
- Базилевич А.М. (2018) Вопросы методологии градостроительного нормирования озеленных территорий // Лесной вестник. Т. 22. № 3.
- Кривов А.С. (2011) О развитии системы градостроительного нормирования и проектирования на региональном уровне // Управление развитием территорий. № 2.
- Плач о градостроительном нормировании (2017). Режим доступа: <https://spjasshka.livejournal.com/32696.html> (дата обращения: 12.12.2018).
- Совершенствование технического регулирования как приоритетная задача градостроительной политики современной России (2015) // Актуальные вопросы экономики, управления и права: сборник научных трудов. № 2–3. С. 74–90. Режим доступа: <https://ruscont.ru/efd/527239> (дата обращения: 12.12.2018).
- Трутнев Э.К. (2014) Сбалансированность города: правовые аспекты // Городской альманах. Вып. 6. М.: Институт экономики города.
- Трутнев Э.К. (2017а) Азбука градостроительного зонирования. Режим доступа: <http://abc-urban.ru/docfiles/tema1/6%20A%20Azбуka%20gradzone.pdf> (дата обращения: 12.12.2018).
- Трутнев Э.К. (2017б) Азбука градостроительного нормирования. Режим доступа: <http://abc-urban.ru/docfiles/tema1/8%20A%20Azбуka%20gradnorm.pdf> (дата обращения: 12.12.2018).
- Трутнев Э.К. (2018) О неправомерном градорегулировании // Имущественные отношения в Российской Федерации. № 7 (202). Режим доступа: <https://urban.hse.ru/data/2018/06/09/1149840941/%20неправомерном%20градорегулировании.pdf> (дата обращения: 12.12.2018).
- Трутнев Э.К. (2019а) Вопросы предопределенности содержания новелл законодательства по упразднению генеральных планов. Режим доступа: [https://urban.hse.ru/discussion\\_trutnev\\_nogenplan](https://urban.hse.ru/discussion_trutnev_nogenplan) (дата обращения: 12.12.2018).
- Трутнев Э.К. (2019б) Градорегулирование. Правовое обеспечение градостроительной деятельности: альтернативные модели законодательства и программа исправления его ошибок. М.: Институт экономики города. С. 682. Режим доступа: [http://www.urbanecomics.ru/sites/default/files/verstka\\_kniga\\_2019\\_print\\_0.pdf](http://www.urbanecomics.ru/sites/default/files/verstka_kniga_2019_print_0.pdf) (дата обращения: 12.12.2018).



## Приложение

Таблица П1. Максимальная модель градостроительного нормирования (ГН) – основные положения

Позиции, характеризующие систему градостроительного нормирования	Инструменты ГН			Комментарии, пояснения (* ) ТР – технические регламенты безопасности; (** ) ГР – градостроительные регламенты в составе правил землепользования и застройки – определяют правовой режим использования земельных участков и иных объектов недвижимости; (***) НГП – нормативы градостроительного проектирования – определяют балансы между застройкой и инфраструктурой
	ТР (*)	ГР (**)	НГП (***)	
1. Градостроительное нормирование по целям:				
– рациональность	+	+	+	
– рациональность в части безопасности	+			
– рациональность в части функциональности-пространственности:		+	+	
– рациональность в части правового режима использования недвижимости		+		
– рациональность в части балансов между объемами застройки и ее обслуживающей инфраструктурой			+	
2. Градостроительное нормирование по видам объектов:				
– все виды объектов	+			
– все виды объектов, кроме тех, которые нормируются не зональным способом (*)		+		(*) Объекты, нормируемые не зональным способом, – объекты, на которые не распространяются ГР и не устанавливаются ГР, например: территории общего пользования – дороги, улицы; озелененные территории общего пользования – парки, набережные и т.д.
– объекты инфраструктуры (социальной, инженерно-технической, транспортной), параметрически соотношенные с объемами застройки, обслуживаемой этими объектами инфраструктуры			+	
3. Градостроительное нормирование по субъектам выполнения его требований:				
– все субъекты градостроительной деятельности	+	+		
– не все субъекты градостроительной деятельности, а только те, на которые, согласно законодательству, возложены обязанности, либо приняты обязательства создавать объекты инфраструктуры – органы власти, застройщики-девелоперы			+ (*)	(*) В указанном отношении Градостроительный кодекс РФ содержит ошибку, источником которой является неверное определение понятия «градостроительный регламент» <sup>51</sup>

<sup>51</sup> См. вопр. 3.2 об определении понятия «градостроительный регламент» в [Трутнев, 2017а].

4. Градостроительное нормирование частей объектов и/или объектов целиком:				
– ГН частей объектов и объектов целиком	+ (*)	+ (**)	+ (***)	(*) Помимо нормирования объектов целиком (например, нормирование минимальных размеров земельных участков для определенных видов объектов различной величины, включая многоквартирные дома <sup>52</sup> ), нормируются части объектов, в том числе элементы их конструкций. (**) Помимо нормирования общих параметров объектов (предельные параметры общей площади, высоты, процента застроенности земельного участка) могут нормироваться части объектов – параметры членения и оформления их фасадов, параметры благоустройства земельных участков, а также осуществляться так называемое «вертикальное зонирование» по видам функционального использования различных этажей <sup>53</sup> . (***) При максимальной модели помимо нормирования общих параметров объектов инфраструктуры регионального, местного значения могут нормироваться также: – части таких объектов, например, посредством классификации местных улиц в сочетании с использованием стандартов их благоустройства <sup>54</sup> ; – местные типологические особенности объектов социальной инфраструктуры относительно их размеров (вместимости), функционально-планировочной организации <sup>55</sup>
– ГН только объектов целиком			+ (****)	(****) Согласно формальным требованиям действующего законодательства, НГП могут распространяться на объекты инфраструктуры только целиком. С одной стороны, это хорошо, поскольку формально (не фактически) сдерживает деструктивную практику замещения градостроительных регламентов нормативами градостроительного проектирования. С другой стороны, это плохо, поскольку сдерживает развитие института НГП
5. Градостроительное нормирование в части учета фактора времени:				
– требования нормирования действуют в каждый момент времени со дня принятия таких требований и далее в неопределенно далекое будущее – до тех пор, пока не будут внесены изменения в соответствующие нормативные правовые акты	+	+		
– требования нормирования действуют в виде:				

<sup>52</sup> См. вопр. 1.1, 1.2, 2.2 в [Трутнев, 2017б].

<sup>53</sup> См. вопр. 3.3 о полноте состава параметрической компоненты градостроительных регламентов, их взаимосвязи с иными институтами в системе градостроительного нормирования в [Трутнев, 2017а].

<sup>54</sup> См. вопр. 1.3 о цепочках параметрических связей между различными документами градостроительного проектирования – связей, обсуждаемых на примере регулирования и благоустройства улично-дорожной сети, определения правового статуса стандартов такого благоустройства, в [Трутнев, 2017б].

<sup>55</sup> См. вопр. 4.9 о связи процесса подготовки НГП с определением локально дифференцированной типологии объектов социального обслуживания, отвечающей особенностям конкретного города, в [Трутнев, 2017б].

– обязательств власти не позднее соответствующего срока обеспечить требуемое соотношение между объемами застройки и ее обслуживающей инфраструктурой, а также в виде санкций за неисполнение таких обязательств			+ (*)	(*) Такие требования определяются максимальной моделью градорегулирования, но не действующим законодательством, которое надлежит усовершенствовать в указанной части <sup>56</sup>
– запретов на выполнение действий, в результате которых баланс между застройкой и инфраструктурой снизится ниже некоторых пороговых значений			+ (*)	(*) Такие запреты определяются максимальной моделью, а градорегулирование в этой части осуществляется при синхронизации действия НГП и ГР с использованием института несоответствующего использования недвижимости <sup>57</sup>
6. Градостроительное нормирование как обеспечение необходимого и достаточного путем:				
– недопущения пересечений областей применения инструментов нормирования	+ (*)	+ (*)	+ (*)	(*) См. [Трутнев, 2017б] <sup>58</sup>
– максимизации возможностей каждого инструмента градостроительного нормирования	+ (*)	+ (*)	+ (*)	(*) См. [Трутнев, 2017б] – таблицы приложения
7. Градостроительное нормирование в части обеспечения связей между различными инструментами ГН:				
– связь между ТР и ГР	+ (*)			(*) Пример установления связи между ТР и ГР <sup>59</sup>
– связь между ГР и НГП		+ (*)		(*) Пример установления связи между ГР и НГП <sup>60</sup>
– связь между ТР и НГП	+ (*)		+ (*)	(*) Пример установления связи между ТР и НГП <sup>61</sup>
– связь между ТР, ГР и НГП	+ (*)			(*) Пример установления связи между ТР, ГР и НГП <sup>62</sup>
8. Градостроительное нормирование, рациональным образом инкорпорирующее в себе стандарты благоустройства (*)	+ (*)	+ (*)	+ (*)	(*) См. табл. ПЗ в данном тексте

<sup>56</sup> См. вопр. 4.2 о том, являются ли НГП обязательствами публичной власти перед населением по обеспечению достижения к соответствующим срокам значений этих нормативов, в [Трутнев, 2017б].

<sup>57</sup> См. вопр. 2.3 об устойчивости и изменчивости прав использования недвижимости на примере применения института «несоответствующего использования» в [Азбука градостроительного зонирования].

<sup>58</sup> Вопрос 1.2 – о непересечении показателей и их связности – показателей, определяемых техническими регламентами безопасности и градостроительными регламентами; 3.1 – о неправомерной технологии замещения показателей одного института показателями другого института.

<sup>59</sup> См. вопр. 2.2 о минимальных размерах земельных участков, о том, должны ли в законодательстве о техническом регулировании безопасности устанавливаться минимальные размеры земельных участков, в том числе и для многоквартирных домов, о том, какие негативные последствия возникают при отсутствии такого установления, в [Азбука градостроительного нормирования].

<sup>60</sup> См. вопр. 2.3 в [Азбука градостроительного зонирования].

<sup>61</sup> См. вопр. 1.3 в [Азбука градостроительного нормирования].

<sup>62</sup> См. связь вопр. 1.3 в [Трутнев, 2017б] с вопр. 3.3 в [Трутнев, 2017а].

**Таблица П2. Сопоставление альтернативных моделей правового обеспечения градостроительного нормирования.  
Причины возникновения и проявления псевдологики замещения обязательного необязательным**

Позиции сопоставления	Альтернативные модели градостроительного нормирования (ГН)									Комментарии, пояснения	
	Модель максимальная-полная (*)			Модель не максимальная-неполная (**)						(*) В данной модели нет необходимости в замещениях по причине полноты всего необходимого. (**) В данной модели есть псевдо необходимость в замещениях по причине искусственно созданной, мнимой неполноты-недостаточности необходимого	
	Компоненты ГН обязательные-неупразднимые			Компоненты ГН обязательные-неупразднимые			Компоненты, формально представляемые автономными от системы ГН – необязательные компоненты, если их рассматривать со стороны максимальной модели (*)			(*) Необязательные компоненты ГН: – являются таковыми по тем причинам, что они: 1) не имеют самостоятельных предметов нормирования, которые уже не содержались бы в обязательных компонентах; 2) искусственно, то есть безосновательно выделены в самостоятельные компоненты в не максимальной модели; – представлены, например, не связанными с обязательными компонентами ГН «стандартами благоустройства»; – являются упразднимыми путем их инкорпорирования в обязательные компоненты ГН согласно максимальной модели	
	ТР (а)	ГР (б)	НГП (в)	ТР (а)	ГР (б)	НГП (в)	СГ (г)	СБ (д)	СИ (е)	(а) ТР – технические регламенты безопасности (могут обеспечиваться, в частности, сводами правил); (б) ГР – градостроительные регламенты в составе правил землепользования и застройки (ПЗЗ), определяют правовой режим использования земельных участков, включая права создания на них объектов с определенным назначением и параметрами; (в) НГП – нормативы градостроительного проектирования, устанавливают балансы между объемами застройки и ее обслуживающей инфраструктурой (социальной, инженерно-технической, транспортной); – формально выведенные (необоснованно) из ГН: (г) СГ – стандарты в области градорегулирования; (д) СБ – стандарты благоустройства; (е) СИ – стандарты иные	

1. Наличие (+), отсутствие (-) исчерпывающей полноты системы градостроительного нормирования в целом	+			– (*)						– (**)					(*) Отсутствие полноты по причине неиспользования потенциала обязательных-неупраздненных компонентов в системе ГН <sup>63</sup> (**) Отсутствие полноты по причине разрыва эффективных связей с обязательными-неупраздненными компонентами в системе ГН	
2. Наличие (+), отсутствие (-) псевдонеобходимости в псевдозамещениях по причине создания искусственного отсутствия исчерпывающей полноты системы градостроительного нормирования в целом	–			+						+						
3. Позиции в отношении технических регламентов безопасности – ТР:																
3.1. Наличие (+), отсутствие (-) единого, всеобъемлющего свода правил для подготовки всех видов документов градостроительного проектирования (*)	+	(*)								–	(*)					(*) См. вопр. 2.4 в Азбуке градостроительного нормирования
3.2. Наличие (+), отсутствие (-) определяемых требованиями безопасности минимальных размеров земельных участков для объектов различных видов, включая многоквартирные дома (*)	+	(*)								–	(*)					(*) См. вопр. 2.2 в Азбуке градостроительного нормирования
4. Позиции в отношении градостроительных регламентов – ГР:																
4.1. Наличие (+), отсутствие (-) всех видов предельных параметров объектов, включая параметры, определяющие внешний облик зданий			+	(*)							–	(*)				(*) См. вопр. 3.3 в Азбуке градостроительного зонирования
4.2. Наличие (+), отсутствие (-) такого базового классификатора видов использования земельных участков (ВРИ), в котором увязывались бы ВРИ с предельными пространственными параметрами земельных участков и объектов, но не блокировались бы возможности ситуативных решений			+	(*)							–	(*)				(*) См. вопр. 5.3 в Азбуке градостроительного зонирования

<sup>63</sup> См. вопр. 3.3 в [Трутнев, 2017а].

4.3. Наличие (+), отсутствие (-) таких параметров и процедур, которые были бы увязаны с нормативами градостроительного проектирования в части недопущения разбалансированности объемов застройки с ее обслуживающей инфраструктурой		+	(*)			-	(*)									(*) См. вопр. 2.3 в Азбуке градостроительного зонирования	
5. Позиции в отношении нормативов градостроительного проектирования – НГП:																	
5.1. Наличие (+), отсутствие (-) такого положения, которое может быть охарактеризовано логической формулой «собака на сене», когда НГП вторгаются в «чужую» область нормирования, создавая ситуацию, когда: 1) с одной стороны, НГП нормируют неполноценно соответствующие позиции; 2) с другой стороны, «чужая» область нормирования, в которую вторглись НГП – градостроительные регламенты, как бы лишаются права нормировать то, что они обязаны нормировать. То есть, происходит эрозия всей системы ГН						-	(*)										(*) См. вопр. 1.2, 4.1, 4.7, 4.8 в Азбуке градостроительного нормирования
5.2. Наличие (+), отсутствие (-) такого положения, когда НГП увязываются с ГР и процедурами градостроительного зонирования для предотвращения разбалансированности между застройкой и обслуживающей ее инфраструктурой																	(*) См. вопр. 2.3 в Азбуке градостроительного зонирования
5.3. Наличие (+), отсутствие (-) такого положения, когда НГП увязываются со стандартами благоустройства территорий общего пользования																	(*) См. вопр. 1.3 в Азбуке градостроительного нормирования
6. Позиции в отношении содержательных и формальных связей между инструментами градостроительного нормирования – ТР, ГР, НГП:																	
6.1. Наличие (+), отсутствие (-) связей между ТР и ГР																	(*) См. вопр. 2.2 в [Трутнев, 2017б]
6.2. Наличие (+), отсутствие (-) связей между НГП и стандартами благоустройства																	(*) См. вопр. 2.2 в [Трутнев, 2017б]

<p>7. Позиции в отношении компонентов, формально представляемых в не максимальной модели автономными от системы ГН – в отношении стандартов градорегулирования, стандартов благоустройства, иных стандартов</p>										
<p>7.1. Наличие (+), отсутствие (-) ситуации перевертывания системы градорегулирования «с ног на голову», когда: – обеспечивается фактическое отсутствие ГР; – отсутствие ГР как бы оправдывает необходимость подготовки заинтересованными лицами точечно-площадочных стандартов градорегулирования, преобразуемых в документацию по планировке территории (ДПТ); – ДПТ, которая уже как бы не обязана соответствовать ГР, утверждается «через голову» ПЗЗ, а для оправдания такой перевернутости вводится эксклюзивное законодательство, согласно которому ДПТ и ПЗЗ «утверждаются одновременно», что является нонсенсом с правовой точки зрения</p>					+ (*)	+ (*)	+ (*)	+ (*)	+ (*)	<p>(*) См.: – [Трутнев, 2018], – вопр. 1.1–1.4, 5.4, 5.5 в [Трутнев, 2017а]</p>
<p>7.2. Наличие (+), отсутствие (-) ситуации, когда стандарты (стандарты в области градорегулирования, стандарты благоустройства, иные стандарты) превращаются в документы, неполноценно замещающие инструменты ГН (ГР, НГП), – в акты-симулякры</p>					+ (*)	+ (*)	+ (*)	+ (*)	+ (*)	<p>(*) См. табл. ПЗ в данном тексте</p>

**Таблица ПЗ. Типология стандартов как формализованных, так и не формализованных законодательством – стандартов, которые устанавливаются, могут устанавливаться властью в контексте градостроительного нормирования**

Инструменты градостроительного нормирования-проектирования и в их составе содержащиеся либо с ними связанные стандарты		Правовой статус стандартов		Комментарии, пояснения
Инструменты градостроительного нормирования-проектирования-программирования	Стандарты, формализованные и не формализованные законодательством	Документы, соответствующие определениям N 162-ФЗ <sup>64</sup> – обозначены знаком «v»	Документы, в названиях которых используется, может использоваться слово «стандарты», но которые не определяются как стандарты согласно N 162-ФЗ, – обозначены знаком «v»	Комментарии, пояснения
А. Технические регламенты безопасности – ТР	1. Национальные стандарты – НЦ (*)	v НЦ обязательны для всех субъектов градостроительной деятельности		(*) Наряду со сводами правил НЦ используются для обеспечения технических регламентов безопасности <sup>65</sup>
Б. Градостроительные регламенты – ГР	2. «Стандарты» (*) в виде технического задания (**) на подготовку предложений по изменению ГР в составе правил землепользования и застройки	(**) Не имеют правовой силы указанные «стандарты» до тех пор пока они не реализованы-переведены в ГР в составе правил землепользования и застройки		(*) Слово «стандарты» поставлено в кавычки по причине необязательности использования этого слова. (**) Техническое задание может подготавливаться юридическим лицом в виде уполномоченного органа в составе местной администрации – см. п. 3 ст. 14, ст. 21 N 162-ФЗ
	3. «Стандарты» (*) в виде рекомендаций частным лицам – правообладателям недвижимости – в части соблюдения требований ГР		v Указанные «стандарты» не могут противоречить ГР. Вопрос о применении, не применении таких «стандартов» решается правообладателями недвижимости	(*) Слово «стандарты» поставлено в кавычки по причине необязательности использования этого слова

<sup>64</sup> Федеральный закон от 29 июня 2015 г. N 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации».

<sup>65</sup> Ныне для обеспечения технических регламентов безопасности используются четыре национальных стандарта, относящихся к (1) строительным конструкциям, (2) обследованию зданий и сооружений, (3) оценке прочности бетонов, (4) наружной рекламе – см.: Постановление Правительства РФ от 26 декабря 2014 г. N 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». Следует указать на наличие в законодательстве неопределенности в части разграничения содержания и правового статуса национальных стандартов и сводов правил – документов, используемых для реализации технических регламентов.



В. Нормативы градостроительного проектирования – НГП	4. «Стандарты» (*) в виде разделов НГП, относящихся, например, к благоустройству территорий общего пользования – улиц, парков, набережных		√ По факту включения в состав НГП указанные «стандарты» приобретают статус НГП – становятся обязательными для соответствующих субъектов в соответствующей части	(*) Слово «стандарты» поставлено в кавычки по причине необязательности использования этого слова
	5. «Стандарты» (*) в виде технического задания (**) на подготовку, например, проектов благоустройства улиц, парков, набережных	√ (**) Такого рода «стандарты» являются обязательными только для лица, подготавливающего указанные проекты по договору с уполномоченным органом в составе администрации		(*) Слово «стандарты» поставлено в кавычки по причине необязательности использования этого слова. (**) Техническое задание может подготавливаться юридическим лицом в виде уполномоченного органа в составе местной администрации – см. п. 3 ст. 14, ст. 21 N 162-ФЗ
Г. Программы, подготавливаемые властью в области градорегулирования, жилищного строительства, развития инфраструктуры	6. «Стандарты» (*) в виде технического задания (***) для подготовки программы	√ (**) Не являются обязательными для третьих лиц указанные «стандарты» до тех пор, пока они не будут реализованы-переведены в ГР, а также в НГП (где может возникнуть обязательность для соответствующих субъектов в соответствующих случаях)		(*) Слово «стандарты» поставлено в кавычки по причине необязательности использования этого слова. (**) Техническое задание может подготавливаться юридическим лицом в виде уполномоченного органа в составе местной администрации – см. п. 3 ст. 14, ст. 21 N 162-ФЗ
	7. «Стандарты» (*) в виде разделов утвержденных программ, которые в свою очередь, используются при подготовке технических заданий (**) для реализации-перевода соответствующих положений программы в ГР, НГП			
Д. Проектные предложения, адресуемые власти со стороны заинтересованных юридических лиц – девелоперских фирм в виде «точечно-площадочных стандартов»	8. «Стандарты» (*) как проектные предложения, направляемые власти для подготовки документов вида 2, 4, 5, 6		√ Не имеют правовой силы указанные «стандарты» до тех пор, пока они не будут переведены в инструменты градостроительного нормирования – в ГР, НГП	(*) Слово «стандарты» поставлено в кавычки по причине необязательности использования этого слова

# EDOUARD TRUTNEV

## URBAN PLANNING NORMS: CREATION AND DEMOLITION OF A SYSTEM

**Edouard Trutnev**, PhD, Professor of the Vysokovsky Graduate School of Urbanism, Faculty of Urban and Regional Development, HSE University; 13 bldg. 4 Myasnitskaya Ulitsa, Moscow, 101000, Russian Federation.

E-mail: e-kont2@mail.ru

This article discusses the process of developing urban planning norms as a system in post-soviet Russia. The legal basies of such a system ignores the process takes place. The manifestation of destruction appears as an inevitable result, when instead of fulfilling the tasks of creating certain components of norms, substitutions are developed. The simulacrum of documents, which block the creation of an effective town planning's norms system. The ways out of this simulated impasse are presented.

**Key words:** town planning norms; system; technical safety regulations; site construction legal rules; town planning infrastructure norms; planning standards

**Citation:** Trutnev E. (2018) Urban Planning Norms: Creation and Demolition of a System. *Urban Studies and Practices*, vol. 3, no 4, pp. 81–107 (in Russian).

DOI: <https://doi.org/10.17323/usp34201881-107>

### References

- Actualnue problemy normirovaniya v oblasti architektury i gradostroitelstva [Current problems of architecture and urban planning norming] (2002). Moscow: Editorial, URSS. (in Russian)
- Anantchenko A.Y. (2014) O technicheskom regulirovani i gradostroitelnom normirovani [On technical regulation and urban planning norming]. *Architecturnyi Peterburg [Architectural Petersburg]*, no 3. (in Russian)
- Basilevitch A.M. (2018) Voprosy metodologii gradostroitel'nogo normirovaniya oselenennuyih territoriy [The methodological issues of urban planning regulation of green areas]. *Lesnoy vestnik [Forestry Bulletin]*, vol. 22, no 3. (in Russian)
- Krivov A.S. (2011) O rasviti systemy gradostroitel'nogo normirovaniya i proectirovaniya na regionalnom urovne [On urban planning norming system development and planning on a regional level]. *Upravlenie rasvitiem territoriy [Territory development management]*, no 2. (in Russian)
- Platch o gradostroitelnom normirovani [Crying on urban planning] (2017). Available at: [https://spjasshka.](https://spjasshka.livejournal.com/32696.html)

[livejournal.com/32696.html](https://spjasshka.livejournal.com/32696.html) (accessed 12 December 2018). (in Russian)

- Soverchenstvovaniye technicheskogo regulirovaniya kak prioritelnaya sadatcha gradostroitel'noy politiki sovremennoy Rossuyi [Technical regulation improvement as a urban planning policy priority issue of modern Russia] (2015). *Actualnyue voprosy ekonomyy, upravlenyuya i prava: sbornik nautchnyih trudov [Current issues of economics, governance and law: collection of scientific papers]*, no 2–3, pp. 74–90. Available at: <https://rucont.ru/efd/527239> (accessed 12 December 2018). (in Russian)
- Trutnev E.K. (2014) Sbalansirovannost' goroda: pravovye aspekty [City balance: legal aspect]. *Gorodskoj al'manah [City almanac]*, iss. 6. Moscow: Institut ekonomiki goroda. (in Russian)
- Trutnev E.K. (2017a) Asbuka gradostroitel'nogo zonirovaniya [Alphabet of zoning in urban planning]. Available at: <http://abc-urban.ru/docfiles/tema1/6%20A%20Azbukazbuka%20gradzone.pdf> (accessed 12 December 2018). (in Russian)
- Trutnev E.K. (2017b) Asbuka gradostroitel'nogo normirovaniya [Alphabet of norming in urban planning]. Available at: <http://abc-urban.ru/docfiles/tema1/8%20A%20Azbukazbuka%20gradnorm.pdf> (accessed 12 December 2018). (in Russian)
- Trutnev E.K. (2018) O nepravovom gradoregulirovanii. [On nonlegal urban planning regulation] Imutchestvennyy otnosheniya v Rossyiskoi Federatsii [Property relations in Russian Federation], no 7 (202): Available at: <https://urban.hse.ru/data/2018/06/09/1149840941/%20неправовом%20градорегулировании.pdf> (accessed 12 December 2018). (in Russian)
- Trutnev E.K. (2019a) Voprosy predopredelennosti sodernaniya novell zakonodatelstva po uprazhdeniy general'nuih planov [Issues of the content predetermination of the legislation novels on the abolition of master plans]. Available at: [https://urban.hse.ru/discussion\\_trutnev\\_nogenplan](https://urban.hse.ru/discussion_trutnev_nogenplan) (accessed 12 December 2018). (in Russian)
- Trutnev E.K. (2019b) Gradoregulirovanie. Pravovoe obespechenie gradostroitel'noy deyatel'nosti: alternativnyue modely zakonodatelstva i programma is-

pravlenuya ego oshibok [Urban planning regulation. Legal support of urban practice: alternative models of legislation and a program for correcting its mistakes]. Moscow: Institut ekonomiky goroda. Available at: [http://www.urbaneconomics.ru/sites/default/files/verstka\\_kniga\\_2019\\_print\\_0.pdf](http://www.urbaneconomics.ru/sites/default/files/verstka_kniga_2019_print_0.pdf) (accessed 12 December 2018). (in Russian)

Trutnev E.K. (2020) Voprosy podgotovki koncepcii programmy ispravleniya destruktivnykh oshibok zakonodatel'stva o gradoregulirovanii [Questions of preparing of urban planning regulations destructive mistakes editing programm concept]. Available at: <https://urban.hse.ru/mirror/pubs/share/361063159.pdf> (accessed 15 May 2020)