

# Э.К. ТРУТНЕВ

## ДЕСТРУКЦИЯ ГОРОДА СТРОИТЕЛЬСТВОМ.

К ПОСТАНОВКЕ НЕОПОЗНАННОЙ ПРОБЛЕМЫ – ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЙ,  
ЗАКОНОТВОРЧЕСКОЙ, УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ

Urban Studies and Practices Vol.1 #2, 2016, 49-68  
<https://doi.org/10.17323/usp12201649-6>

**Автор:** Трутнев Эдуард Константинович, канд. архитектуры, научный руководитель направления «Рынок недвижимости» Фонда «Институт экономики города», профессор Высшей школы урбанистики им. А.А. Высоковского.

**E-mail:** trutnev@urbaneconomics.ru

### Аннотация

Для рассмотрения в качестве реальной проблемы предложен еще не ставший предметом научных исследований некий феномен, которому дано название «деструкция города строительством», а также рабочее определение этого феномена. Предложен перечень правовых инструментов регулирования развития города, наличие которых может не допустить указанную деструкцию и обеспечить «минимальную систему градорегулирования». Сопоставлены два подхода к формированию системы градорегулирования, рассмотрены последствия их применения. Предъявлен так называемый черный список норм законодательства, способствующих либо не препятствующих разрыванию явления, называемого «деструкция города строительством».

**Ключевые слова:** город; девелопмент; редевелопмент; моделирование инвестиционно-строительных проектов; законодательное регулирование градостроительной деятельности

Строительство — это благо? Да. В большинстве случаев, но не всегда. Почему? Может ли этот вопрос быть предметом научного исследования? Должен стать.

Польза, приносимая строительством тем, кому предназначено пользоваться построенным объектом, имеет почти абсолютный статус. Этот психологический факт придает строительству как бы неопровержимое алиби — не допускает возможности заподозрить строительство в том, что оно может приносить вред. Тем не менее, несмотря на распространенность такого мнения, указанная возможность все же существует и проявляет себя на практике вполне ощутимо: строительство не только приносит пользу, но может приносить и вред — окружению. Тема деструкции города строительством не мнимая, она существует, но до сих пор не поставлена должным образом применительно к российской практике как самостоятельная область исследования<sup>1</sup>. Данная статья подготовлена с тем, чтобы этот пробел частично восполнить и показать наличие почти нехоженой дороги для будущих исследователей заявленной темы, готовых приступить к усовершенствованию законодательства и практики градорегулирования в России.

Можно ли пока лишь ощущаемое, но еще не доказанное как реально существующее явление деструкции города определить априори — до предъявления и разбора эмпирических фактов? Не только можно, но и должно — необходимо по следующим основаниям. «Можно», поскольку любое действие, включая негативно оцениваемое, определяется мотивациями, а они произрастают из логики — из того, что предшествует и предопределяет действия. «Необходимо», поскольку исследование любых управленческих действий в конечном счете должно

<sup>1</sup> Отдельные аспекты этой проблемы применительно к российской практике рассматривались в публикациях: [Бочаров, 1972; Трутнев, 1990; Валлетта, 1997; Высоковский, 1998; Владимиров, Саваренская, Смоляр, 1999].

быть направлено на их усовершенствование, т.е. предполагает определение неких логических критериев для последующего сопоставления с ними эмпирических фактов. Таким образом, исходно существует как бы понуждение к тому, чтобы выстроить следующую логическую структуру данного текста: 1) первоначально предложить определение понятия «деструкция города строительством»; 2) затем предъявить перечень минимально необходимых инструментов для недопущения такой деструкции — предъявить своего рода модель «минимальной системы градорегулирования»; 3) далее рассмотреть логику развертывания действий в противоположных ситуациях — в ситуации отсутствия такой системы в сопоставлении с ситуацией наличия системы (или предполагаемого наличия); 4) и наконец, определить последствия происходящего с указанием на нормы законодательства, которые в первоочередном порядке требуют исправления ради недопущения деструкции городов строительством.

### **Определение понятия изучаемого явления – «деструкция города строительством»**

Очевидно, что искомому определению предопределено быть двуединым: оно должно вмещать в себя как (1) результаты действий, явленных в виде деструкции, так и (2) процесс принятия решений — указание на систему, предопределяющую характер и последовательность действий, приводящих к деструктивному результату. Итак, «деструкция города строительством» — это:

1) приносимый посредством строительства несоразмерный ущерб окружению в следующих проявлениях — в виде: а) снижения потребительских качеств и, соответственно, рыночной стоимости смежно расположенной с объектом строительства недвижимости, — снижения, возникающего по причине целенаправленного использования ситуации отсутствия, или намеренного неустановления, т.е. фактического отказа от установления градостроительных регламентов — отсутствия формализованного правового режима допустимого использования недвижимости, когда такое отсутствие делает как бы «допустимым все, даже недопустимое»; б) создания условий для существования дольше некоторого приемлемого срока одной или нескольких сопряженных локальных территорий (квартала, микрорайона), или даже всей территории города в состоянии разбалансированности — превышения установленных пороговых значений недостачи объемов и качества инфраструктурного обеспечения жизнедеятельности одного или нескольких видов инфраструктур; в) блокирования инвестиций в недвижимость в результате создания правовых неопределенностей и через них — чрезмерных экономических рисков, приводящих в том числе к упразднению возможности в пределах некоторого приемлемого срока осуществлять рентабельные проекты преобразования территорий расположения ветхих многоквартирных домов ради переселения из них граждан в благоустроенное жилище;

2) процесс функционирования такой административной системы управления, принимаемые в рамках которой решения обречены поддерживать и воспроизводить состояние деструкции города строительством.

Это определение нуждается в комментариях.

Во-первых, данное определение являет одно из ряда возможных состояний города, независимое от восприятий субъекта, изучающего город — объект. Поэтому определение имеет объективный характер: деструкция города строительством существует как объективное явление, а значит, это состояние может и должно измеряться и публично предъявляться — в случае наличия.

Во-вторых, данное определение обозначает ту область существования, которой быть не должно: деструкция города не должна допускаться. Это значит, что данное определение должно быть в последующем развернуто указанием на действия, которые должны выполняться с тем, чтобы не допускать того, чего не должно быть, — развернуто указанием на соответствующие инструменты градорегулирования. Это должно будет выполнено и предъявлено ниже.

В-третьих, фактор времени является одним из ключевых при определении понятия деструкции города. Смысл фактора времени определяется двояким образом. С одной стороны, не каждое строительство деструктивно воздействует на окружение. Состояние деструкции может возникать не сразу по завершении строительства, но по прошествии некоторого периода времени, как бы отпущенного на преодоление возникших диспропорций. Это должно быть так

потому, что каждое строительство новых объектов, которые не являются инфраструктурными, почти неизбежно нарушает в сторону ухудшения ранее сложившийся баланс распределения-потребления ресурсов и услуг инфраструктуры (кроме случаев, когда заведомо предусмотрена «ресурсная встроенность» новых объектов в контекст окружения посредством документов градорегулирования) — баланс, который должен быть восстановлен «покрытием возникшей нехватки» через последующее строительство новых объектов инфраструктуры, а ожидание такого восстановления не должно быть чрезмерно долгим, поскольку иначе возникает состояние долго длящегося или даже перманентного дисбаланса — постоянного нахождения окружения в состоянии деструкции. Для системы управления это указывает на фундаментальный руководящий принцип: каждое строительство «двулико» — не является автономным по отношению к его окружению и должно планироваться только в контексте определения меры его допустимого воздействия на окружение. Нет иного способа определения такой меры, как только посредством подготовки и применения документов территориального планирования и градостроительного зонирования с установлением допустимых прав использования и предельных параметров объектов недвижимости — градостроительных регламентов.

Есть другая сторона проявления фактора времени в отношении деструкции города. Деструкция может существовать постоянно как угроза — как дамоклов меч в виде нескончаемой, постоянно присутствующей, неупраздняемой угрозы возникновения ущерба любому объекту недвижимости, независимо от пространства (места расположения объекта) и времени (момента, когда угроза станет реальностью). Такое состояние возникает тогда, когда недвижимость не защищена формализованными, имеющими юридическую силу правами ее использования — правами, определенными градостроительными регламентами. Такой вид деструкции существует как реальная возможность при наличии уникальной, рудиментарной системы управления. Поэтому именно в этом месте ради понимания существа обсуждаемого явления деструкции возникает необходимость упомянуть о двух антагонистических друг другу системах управления, существование каждой из которых предопределено одной из двух областей логики управления: 1) область логики действий в рамках не-системы — действий, определяемых приоритетом точки-объекта над контекстом-окружением и 2) область логики действий в рамках системы — действий, определяемых приоритетом контекста-окружения над точкой-объектом. Каждая логическая область являет свой собственный принцип материализации в практике конкретного управления: 1) принцип не-системы — это принцип отторжения необходимости заранее устанавливать формализованные требования и, соответственно, утверждать для каждого конкретного случая, для каждой точки-объекта право принимать неформализованные, субъективные, неподконтрольные «извне» решения администрацией (точнее — верховным администратором) при том, что такое абсолютное право требует сопутствующего права свободы от контроля (поскольку контроль может быть организован только при наличии формализованных требований, которые при не-системе отсутствуют и необходимость которых воинственно отвергается ради самосохранения не-системы) — права не нести ответственности за неисполнение принятых решений и/или сроков их исполнения, за произвольное изменение принятых решений в любое время и по любому неподконтрольному внешней публичной проверке поводу, совокупность указанных прав утверждает систему точно-административного градостроительства; 2) принцип системы противоположен принципу не-системы, принцип системы — это принцип утверждения необходимости заранее устанавливать формализованные требования в отношении использования недвижимости, а такое установление возможно только посредством применения зонального подхода, что влечет за собой необходимость утверждения системы зонально-правового градорегулирования и отвержения системы абсолютного права верховного должностного лица — отвержения системы точно-административного градостроительства [Трутнев, 2015а, 2015б; Библиотека, вопрос 59].

В-четвертых, деструкция существует не только как следствие отсутствия действий либо наличия действий, но и как следствие недоделанных и ошибочных действий — в виде последствий создания правовых неопределенностей и неоправданных рисков, последствий выполнения частичных, незавершенных действий, отсекающих возможности выполнять в последующем на локальных территориях позитивные действия — инвестировать в недвижимость и преобразовывать территории. Речь идет о так называемых омертвленных территориях, неликвидных остатках — явлениях, природа возникновения которых будет предьявлена

далее<sup>2</sup>. Этот вид деструкции может оказаться наиболее губительным, поскольку предъявляются некоторые действия, простой факт наличия которых создает иллюзию стремления к лучшему при фактическом утверждении противоположного.

В-пятых, деструкция города строительством, хотя и существует как реальное явление, никогда не станет официально признанной до тех пор, пока не будут приняты и публично предъявлены некоторые измеряемые пороговые значения состояния города — не будет произведена параметризация города, которая должна обеспечивать рационализацию его управления. Здесь неизбежно возникает развилка: с одной стороны, совершенствование системы управления требует использования в постоянном режиме параметрической модели города<sup>3</sup>, с другой стороны, использование методов параметризации неотвратимо вскрывает нелестное для власти неопознанное деструктивное состояние отдельных частей города. Эта развилка определяет необходимость выбора между нерациональной системой управления с непризнанием объективных и нелестных фактов наличия деструкции и рациональной системой управления с признанием объективных фактов наличия деструкции ради усовершенствования и системы управления, и условий жизни в городе — выбора между системой точечно-административного градостроительства и системой зонально-правового градорегулирования. Любая попытка измерить-объективизировать явление деструкции, вывести его из «тени отсутствия», явить его профессиональному и общественному сознанию потенциально опасна для самолюбия управленческих структур. То есть обречена быть скорее объектом отвержения, чем принятия.

#### **Инструменты минимальной системы градорегулирования для предотвращения деструкции города строительством**

Теперь следует представить уже обещанное — то, что как бы по умолчанию содержится в данном выше определении в виде пока еще не предъявленных инструментов градорегулирования. Их использование должно обеспечить начальные необходимые условия для целенаправленного блокирования возможности деструкции города строительством. Очевидно, что блокирование недопустимого — это то, что является началом, минимумом для системы управления. Поэтому совокупность представленных ниже инструментов определяет то, что можно назвать «минимальной системой градорегулирования». Отсутствие таких инструментов — это ситуация фактического допущения того, что не должно допускаться, поскольку ведет к деструкции города — к тому, что ниже минимального, т.е. «ниже системы», это ситуация функционирования «не-системы», либо «недо-системы» градорегулирования. Итак, инструменты минимальной системы градорегулирования, совокупное использование которых должно предотвращать деструкцию города, таковы.

Первый инструмент в составе минимальной системы градорегулирования — это градостроительное зонирование. В контексте обсуждаемой темы важно указать, что при отсутствии этого инструмента деструкция города строительством будет существовать как почти легализованная и постоянно ожидаемая опасность в любой точке города и в любой период времени<sup>4</sup>.

Второй инструмент в составе минимальной системы градорегулирования — это параметрическая модель города. Необходимо быть тому, чтобы каждый город был объектом измерения в постоянном режиме — располагал параметрической моделью, особым образом структурированной и позволяющей определять факты нахождения соответствующих территорий в приемлемом состоянии или в состоянии деструкции, или приближения к такому состоянию<sup>5</sup>.

2 См. ниже раздел «Пример проявления на практике логики саморазвертывания недо-системы — логики, обеспечивающей процесс деструкции города строительством», а также п. 12 приложения к настоящей статье.

3 Об особенностях этой модели будет сказано далее.

4 См. п. 1а) определения понятия «деструкция города строительством».

5 Приведем одно из возможных определений указанного понятия: «параметрическая модель города — это модельный комплекс данных, построенный на вычислительных связях показателей генерального плана, показателей статистики, иных показателей. Параметрическая модель включается в информационную систему обеспечения градостроительной деятельности города 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 города» [*Генеральный план Перми*].

Третий инструмент в составе минимальной системы градорегулирования — это моделирование инвестиционно-строительных проектов в контексте окружения. Необходимо быть тому, чтобы применительно к каждому планируемому проекту комплексного преобразования территории проводилось пространственно-экономическое моделирование с позиций определения рентабельности проекта при недопущении состояния деструкции окружения посредством строительства.

Четвертый инструмент в составе минимальной системы градорегулирования — это нормативы градостроительного проектирования, но не нынешние номинальные нормативы, а нормативы, налагающие на власть ответственность за их достижение в пределах установленных сроков. Необходимо быть тому, чтобы каждый город располагал не номинальными, не универсальными (якобы пригодными всегда и для любого города), но отвечающими его специфике и условиям реальной жизни местными нормативами градостроительного проектирования (МНГП), что означает: 1) необходимость быть МНГП территориально дифференцированными, «произрастающими» из обоснованных решений генерального плана (основанного на параметрической модели), устанавливающего различные качественные типы городских сред [Трутнев, 2013]; 2) необходимость быть пороговыми значениям — индикаторам состояния деструкции, переход через которые должен быть связан с установлением запрета на строительство в силу нехватки потребных объемов инфраструктурного обеспечения (запрета, действующего до тех пор, пока такая нехватка не будет устранена); 3) необходимость быть тому, чтобы с утверждением МНГП власть принимала на себя обязательства к определенному сроку ликвидировать разрывы между значениями МНГП и значениями показателей инфраструктурного обеспечения на момент утверждения МНГП (разрывы, в режиме текущего времени фиксируемые в параметрической модели города), а также необходимость установления ответственности власти за несоблюдение указанных обязательств<sup>6</sup>.

Пятый инструмент в составе минимальной системы градорегулирования — это объективные формализованные критерии оценки состояния недвижимости. Необходимо, в частности, быть тому, чтобы существовали объективные формализованные критерии определения фактов наступления состояния аварийности/ветхости многоквартирных домов (МКД) и, соответственно: 1) существовала отражающая реальность статистика процессов ветшания МКД; 2) существовало основанное на объективных данных планирование процесса переселения граждан из аварийного/ветхого жилищного фонда; 3) существовали распределенные во времени обязательства власти и последствия за их неисполнение<sup>7</sup>.

Шестой инструмент в составе минимальной системы градорегулирования — это обеспечение неразрывности процесса передачи импульсов-заданий от предшествующих документов последующим документам градорегулирования. Необходимо быть тому, чтобы между указанными документами существовала круговая взаимосвязь «сверху вниз» и «снизу вверх» при недопущении противоречий и при наличии обязанности эту взаимосвязь обеспечивать без разрывов [Трутнев, 2014а, 2014б].

Определение понятия «деструкция города строительством» вместе с представленным перечнем минимально необходимых инструментов для предотвращения такой деструкции создают критерии-основания для выделения следующих четырех областей управления: 1) не-система, 2) недо-система, 3) минимальная система и 4) развитая система.

На данный момент в городах России градорегулирование существует в двух состояниях — не-система (в городах, не удостоенных наличием и применением правил землепользования и застройки, где не применяется первый инструмент из набора минимальной системы), недо-система (во всех иных городах в силу неполноты минимального набора инструментов — отсутствия законодательно закрепленных возможностей применения инструментов четвертого и пятого, а также невысокой профессиональной культуры применения иных инструментов). Это значит, что перспективы и требования к развитию полномасштабных местных систем градорегулирования остаются значительными, еще не освоенными. Главное отличие минимальной системы от не-системы и недо-системы состоит в том, что применение последних — это пребывание в потоке обстоятельств и подчинения частным, фрагментарным интересам по преимуществу, а при минимальной системе возникает возможность начать твердо, правовыми методами утверждать правила создания обстоятельств, направлять частные интересы

<sup>6</sup> См. п. 7 приложения к данной статье.

<sup>7</sup> См. п. 14 приложения к данной статье.

и предвидеть последствия косвенного правового воздействия на процессы. Это кардинальное отличие системы от не-системы (недо-системы) далее проиллюстрировано логическим анализом различных на практике явленных подходов к градорегулированию.

**Пример проявления на практике логики саморазвертывания недо-системы – логики, обеспечивающей процесс деструкции города строительством**

Функционирование недо-системы градорегулирования – недооформленной до уровня минимально необходимого инструментария управления – обречено быть связанным с «самопроизвольным» возникновением деструкции по принципу: нет измерения проблемы – нет осознания проблемы, нет и факта существования самой проблемы, несмотря на очевидные признаки ее наличия. При такой недо-системе проявления деструкции неизбежны и разнообразны: они всегда сопутствуют как бы добрым намерениям содействовать строительству несистемными методами. Показательной для понимания сути современной российской практики является деструкция в ее двух наиболее наглядных и распространенных проявлениях:

1) в виде неконтролируемого создания так называемых неликвидных остатков – появления «обделенных» ветхих многоквартирных домов (МКД), оставленных-брошенных продолжать свое ветхое существование после состоявшихся частичных, фрагментарных строительных вторжений на частях территорий, фактически отсеченных от будущих процессов инвестирования, – частях территорий, ставших нерентабельными вследствие таких частичных-незавершенных строительных вторжений (феномен административной поддержки процесса точечного снятия с застроенных территорий «инвестиционных сливок»);

2) в виде снижения качества городской среды в результате опережающего падения ниже минимальных порогов удельных затрат на содержание каждой единицы городской территории по причине неоправданного расползания застройки – подстегивания нового периферийного строительства при небрежении необходимостью дооформления-дообеспечения сложившейся застройки в центральных и срединных зонах города (феномен административного обеспечения приоритета количества строящегося жилища – дешевого и разбросанного по периферии – над приемлемым качеством, сконцентрированным в рационально ограниченном городском пространстве квартальной застройки).

Указанные два проявления деструкции взаимосвязаны. Как – покажем, проследив шаг за шагом логику саморазвертывания процессов, которые начинаются с намерения власти обеспечить переселение граждан из аварийного и ветхого жилищного фонда посредством привлечения частных инвестиций – в рамках использования института развития застроенных территорий, определенного ст. 46.1–46.3<sup>8</sup> Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ). Пошаговое рассмотрение процесса в рамках недо-системы будет повторено в следующем разделе, где формально аналогичные задачи выполняются содержательно противоположным образом в рамках хотя и недо-системы, но более продвинутой, стремящейся к минимальной системе градорегулирования.

Саморазвертывание логики процесса – это ситуация, когда исходные условия и обстоятельства определяют все последующее, понуждают субъектов управления выполнять соответствующие действия как бы механистически – без глубокой рефлексии относительно целесообразности, нецелесообразности, степени рациональности и последствий от производимых действий. Подобное саморазвертывание логики процесса начинается с принятия муниципальной адресной программы переселения граждан из ветхих многоквартирных домов (МКД) и продолжается следующим образом.

1. Обычно считается, что на органы местного самоуправления возложена обязанность обеспечивать переселение граждан из аварийных и ветхих МКД.

2. Анализ законодательства показывает, что указанная обязанность возникает лишь тогда, когда тот или иной МКД включен в соответствующую адресную муниципальную программу. Вопрос же о включении или невключении того или иного МКД в программу решается по усмотрению органа местного самоуправления, т.е. объем указанной обязанности не опреде-

<sup>8</sup> В редакции, которая будет действовать до 1 января 2017 г.

ляется строго формализованным образом — не является объективно выявленной и строго зафиксированной величиной, но может изменяться субъективными решениями власти<sup>9</sup>.

3. При наличии указанной обязанности и заведомой ограниченности на местах бюджетных ресурсов ее выполнять, а также при одновременном наличии возможности субъективными административными решениями определять-изменять объем обязанности неизбежно быть тому, чтобы этот объем определялся бы как самый минимальный — определялся бы только случаями экстраординарными, когда откладывать переселение граждан из аварийных/ветхих МКД становится физически опасным для проживающих в них граждан, а также политически опасным для власти.

4. Логика необходимости формировать муниципальную программу под давлением экстраординарных неотложных обстоятельств — необходимости включать в программу особо надежные по соображениям безопасности МКД — определяет неизбежность быть тому, чтобы в программе были представлены «разбросанные» по территории города МКД, не объединенные расположением в пределах одного квартала или нескольких смежных кварталов. То есть градостроительные условия и обстоятельства обычно никак не влияют на объем и содержание указанных программ.

5. Неизбежным следствием «разбросанности» расположения «программных МКД» является малая площадь территорий, предлагаемых программой для преобразований с использованием института развития застроенных территорий — РЗТ<sup>10</sup>.

6. Малая площадь предлагаемых программой проектов РЗТ — это: а) предопределенность для большинства таких проектов быть нерентабельными, это порождение «мертвых проектов РЗТ»<sup>11</sup>; б) «понуждение» к применению эксклюзивных способов оживления «мертвых проектов РЗТ»: под давлением администрации («спасающей программу») вносятся оперативные-срочные изменения в правила землепользования и застройки так, чтобы позволить на месте «программных МКД» возводить высотную точечную застройку<sup>12</sup>.

7. Указанным эксклюзивным способом происходящее вырождение проектов РЗТ в точечную высотную застройку — это: а) создание «неликвидных остатков» в виде ветхих МКД, обойденных одноразовым точечным высотным вторжением, — МКД, преобразование частей территорий, на которых они расположены, уже никогда не состоится, поскольку такое преобразование должно быть рентабельным, а рентабельным оно станет при возможности точно такого же высотного строительства, которое уже стало невозможно осуществить вплотную с недавно созданной новейшей высотной структурой; б) создание «неликвидных остатков» — это возникновение и распространение гетерогенной застройки как сочетания несочетаемого и друг другу враждебного на локальных территориях, это упразднение возможности осуществлять в будущем комплексные преобразования, включая упразднение возможности создания квартальной застройки с уплотнением улично-дорожной сети — упразднение того, в чем остро нуждаются российские города; в) дискредитация института РЗТ и косвенное стимулирование процесса освоения незастроенных периферийных территорий в условиях недооформленности-незавершенности застройки в центральных и срединных районах городов.

8. Смещение и перенаправление (осознанное или неосознанное) баланса строительства в сторону новой периферии в ущерб недооформленному-недоделанному «старому» городу — это: а) снижение качества городской среды в результате опережающего падения ниже минимальных порогов удельных затрат на содержание каждой единицы городской территории по причине неоправданного расползания застройки [Трутнев, 2015а; Трутнев, 2015 б]; б) рас-

9 См. п. 14 приложения к настоящей статье.

10 Выявленный логический факт подтверждается фактами эмпирическими: проведенный Институтом экономики города в начале 2016 г. опрос специалистов ряда городов России показал, что на аукционы, как правило, выставляются малые площадки (которые обычно не превышают одного гектара), что часто предопределяет их нерентабельность для организации проектов РЗТ.

11 По экспертным оценкам реализуются далеко не все проекты РЗТ (меньшая часть) из тех, которые были запланированы соответствующими программами.

12 Развертыванию срочно-пожарных мероприятий содействует федеральное законодательство: посредством внесения в 2011 г. соответствующих изменений в ГрК РФ был неоправданно облегчен и ускорен исключительно под нужды застройщиков процесс внесения изменений в правила землепользования и застройки (см. п. 3 приложения к настоящей статье).

падение города на отдельные автономные фрагменты — это деструкция не только морфологическая, но и функциональная, т.е. последовательное и неуклонное превращение города в место, неудобное для жизни.

Почему описанным событиям предопределен деструктивный путь саморазвертывания? Во-первых, потому, что с самого начала по умолчанию, но фактически отрицается необходимость выдерживать связь последующих документов с предшествующими — отрицается необходимость применения шестого инструмента градорегулирования. Отсутствие такой связи, ее разрыв, явленной в виде автономной программы (не связанной с документами градостроительного проектирования — параметрического моделирования) — это и есть предопределенность, неизбежность наступления проблем с реализацией программы. Во-вторых, потому, что для решения неотвратимо порождаемых автономной программой проблем должен состояться затем выбор одного из двух вариантов. Первый вариант: вернуться к началу — увязать автономную программу с документами градорегулирования, а это возможно только при наличии параметрической модели города, которой, как правило, нет и которую необходимо создавать — создавать элементарные основания системы управления, но это «долгая песня», а проблемы не ждут и требуют немедленного решения, поэтому «сейчас не до системы». Второй вариант: решать проблемы не системно, эксклюзивными, экстраординарными методами, в том числе путем превращения института РЗТ в деструктивный способ точечного вторжения в сложившуюся застройку со всеми описанными выше последствиями. То есть недо-система градорегулирования, фактически вопреки воле как бы управляющих субъектов, обречена творить деструкцию по круговой траектории, которую «некому разорвать».

#### **Пример проявления на практике логики развертывания недо-системы в минимальную систему градорегулирования с целью предотвращения процесса деструкции города строительством**

Выше были описаны инструменты, применение которых способно сдерживать и предотвращать деструктивное развитие событий. Настало время показать, как эти инструменты, либо некоторые из этих инструментов, могли бы применяться при решении тех же самых проблем, но при задействовании соответствующих технологий, даже в ситуации отсутствия минимальной системы градорегулирования.

В данном разделе будет рассмотрена логика развертывания событий в случаях, когда активно используются указанные выше инструменты градорегулирования, предотвращающие проявления деструкции, за исключением двух инструментов, применение которых еще не легализовано действующим законодательством (четвертый инструмент — не номинальные, но налагающие на власть ответственность нормативы градостроительного проектирования, и пятый инструмент — объективные формализованные критерии оценки аварийности/ветхости многоквартирных домов). В отличие от рассмотренного выше случая развертывание логики того же самого процесса будет происходить иным, а именно следующим образом.

1. Обычно считается, что на органы местного самоуправления возложена обязанность обеспечивать переселение граждан из аварийных и ветхих МКД.

2. В отличие от первого случая, рассмотренного в предшествующем разделе, принимается, что объем указанной обязанности определяется строго формализованным образом — является объективно выявленной и строго зафиксированной величиной (на конкретный момент времени), которая не может изменяться субъективными решениями муниципальной власти<sup>13</sup>.

3. При наличии указанной обязанности и заведомой ограниченности бюджетных ресурсов ее выполнять, а также при одновременном отсутствии возможности субъективными решениями произвольно определять-изменять объем обязанности неизбежно быть тому, чтобы этот объем не определялся бы как самый минимальный — не определялся бы только случаями экстраординарными, когда откладывать переселение граждан из аварийных/ветхих МКД становится физически опасным для проживающих в них граждан, а также политически опасным

<sup>13</sup> То есть предполагается, что кардинально изменено Постановление Правительства РФ от 28 января 2006 г. N 47 «Об утверждении Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции». См. п. 14 приложения к настоящей статье.

для власти, но определялся бы реальным положением дел с учетом создания таких условий для частных инвесторов, когда соответствующие программы не только номинально указывали бы на планируемые проекты РЗТ, но и предусматривали, гарантировали рентабельность таких проектов.

4. Логика необходимости формировать муниципальную программу не под давлением экстраординарных неотложных обстоятельств — необходимости включать в программу особо ненадежные по соображениям безопасности МКД — снимает неизбежность быть тому, чтобы в программе были представлены «разбросанные» по территории города МКД, вырванные из контекста планировочных образований. Напротив — создается возможность выделять и объединять в локальные группы ветхие МКД в пределах кварталов или нескольких смежных кварталов, снимается ранее почти неотвратимая неизбежность точечных строительных вторжений в сложившуюся застройку и создаются предпосылки для комплексных преобразований — выдерживается контекст взаимосвязанных системных решений правового градорегулирования.

5. Ранее почти неизбежное следствие «разбросанности» расположения «программных МКД» — малая площадь территорий, предлагаемых программой для преобразований с использованием института РЗТ, и связанная с этим низкая рентабельность проектов РЗТ — может преодолеваться посредством заблаговременного пространственно-экономического моделирования таких проектов с варьированием правовых условий их выполнения — моделирования, определяющего следующее.

Во-первых, решение вопроса о возможности расширения границ проектов РЗТ. Ныне используемый для этого правовой инструментарий ошибочно сокращен федеральным законодателем<sup>14</sup>, и теперь он состоит в следующем: 1) приходится разделять понятия «установленная граница РЗТ» и «проект РЗТ» — последний больше первого образования в пространственном отношении; 2) в пределах разницы между последним и первым предстоит обеспечить приобретение недвижимости в соответствии с гражданским законодательством, а такое обеспечение должно быть подкреплено соответствующим моделированием, предполагающим среди прочего и возможность внесения изменений в правила землепользования и застройки — в необходимых случаях.

Во-вторых, решение вопроса о синхронизации выполнения проекта РЗТ с иными проектами, например с так называемыми масштабными проектами, которые также могут быть связаны с решением проблем переселения граждан из аварийного и ветхого жилищного фонда<sup>15</sup>. Такое моделирование, нацеленное на создание правовых условий для обеспечения

**14** Федеральным законом от 3 июля 2016 г. N 373-ФЗ переформулирована ч. 4 ст. 46.1 ГрК РФ таким образом, что отныне фактически запрещается вводить в границы подлежащей развитию территории объекты недвижимости, не соответствующие градостроительным регламентам правил землепользования и застройки (см. п. 10 приложения к настоящей статье). Проведенное до введения указанной ошибочной нормы экспериментальное моделирование в различных городах показало наличие возможности в соответствующих случаях увеличивать площади территорий в границах РЗТ в несколько раз (с 0,5–1 га до 3–4 га) с повышением до приемлемого уровня рентабельности проектов.

**15** Инструмент «масштабных инвестиционных проектов», предусмотренный п. 2 ст. 39.6 Земельного кодекса Российской Федерации, предоставляет дополнительные возможности для решения рассматриваемой проблемы следующим образом. Вблизи территории проекта РЗТ изыскивается, образуетеся находящийся в публичной собственности земельный участок для строительства МКД. Затем указанный земельный участок предоставляется без торгов на правах аренды. Для реализации указанной возможности необходимо, чтобы был принят региональный закон о «масштабных инвестиционных проектах» (\*), в котором должно быть установлено, что к «масштабным инвестиционным проектам» относятся также те проекты, которые связаны с расселением граждан из ветхих МКД согласно соответствующим программам (\*\*). Кроме того, должны быть соответствующим образом скорректированы муниципальные программы, посвященные расселению граждан из аварийных и ветхих многоквартирных домов, которые должны учитывать результаты преаукционного моделирования проектов РЗТ.

(\*) См. пп. 3 п. 2 ст. 39.6 ЗК РФ: «Договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается без проведения торгов в случае предоставления... 3) земельного участка юридическим лицам в соответствии с распоряжением высшего должностного лица субъекта Российской Федерации для... реализации масштабных инвестиционных проектов при условии соответствия указанных инвестиционных проектов критериям, установленным законами субъектов Российской Федерации».

(\*\*) Аналогичные примеры имеются. Так, например, в Законе Московской области от 18 марта 2015 г. № 27/2015-ОЗ «Об установлении критериев...» предусмотрено, что одним из критериев, которым должен

рентабельности проектов РЗТ и иных проектов, фактически должно использоваться как рутинная, постоянно применяемая в каждодневном режиме управленческая процедура-технология на всех стадиях градостроительного проектирования (при территориальном планировании, градостроительном зонировании, планировке территории), а также на стадии подготовки адресной муниципальной программы по переселению граждан из аварийного и ветхого жилищного фонда и на стадии подготовки аукционов на право РЗТ.

6. Посредством упреждающего пространственно-экономического моделирования проектов РЗТ и определения адекватных правовых условий их осуществления преодолеваются негативные явления, как то: а) ранее наблюдавшаяся предопределенность для большинства таких проектов быть нерентабельными; б) порождение «мертвых проектов РЗТ» в составе адресных муниципальных программ; в) «понуждение» к применению экстраординарных способов оживления «мертвых проектов РЗТ» путем внесения деструктивных изменений в правила землепользования и застройки так, чтобы позволить на месте программных МКД возводить высотную точечную застройку, масштабно не соотношенную с окружением, но как бы с экономической точки зрения оправдывающую морфологически и функционально деструктивное строительное вторжение.

7. Обеспечивается блокирование ранее происходившего вырождения проектов РЗТ в точечную высотную застройку, а именно: а) останавливается процесс создания «неликвидных остатков» в виде ветхих МКД, обойденных одноразовым точечным высотным вторжением, — МКД, преобразование которых уже никогда не состоялось бы, поскольку такое преобразование должно быть рентабельным, а рентабельным оно могло бы стать только при возможности такого же высотного строительства, которое перестало быть возможным, располагаясь вплотную с уже созданной новейшей высотной структурой; б) вместе с предотвращением создания «неликвидных остатков» предотвращается возникновение и распространение гетерогенной застройки как сочетания несочетаемого и друг другу враждебного на локальных территориях, вместо этого формируется гомогенная застройка — комплексная квартальная застройка с уплотнением улично-дорожной сети — того, в чем остро нуждаются российские города; в) останавливается процесс дискредитации института РЗТ, выравнивается территориальный баланс застройки — происходит переориентация с освоения новых незастроенных периферийных территорий на завершение преобразований ранее недооформленной существующей застройки в центральных и срединных районах города.

8. Выравнивание территориального баланса застройки — это: а) недопущение снижения качества городской среды в результате опережающего падения ниже минимальных порогов удельных затрат на содержание каждой единицы городской территории по причине неоправданного расползания застройки, это, напротив, — пространственная концентрация ресурсов ради повышения качества городской среды; б) недопущение распада города на отдельные автономные фрагменты — недопущение деструкции морфологической и функциональной, т.е. последовательное превращение города в место, удобное для жизни [Трутнев, 2014б].

#### **Последствия инертного пребывания градорегулирования в состоянии не-системы и недо-системы**

Выше представлена в двух проявлениях логика саморазвертывания недо-системы на одном из многих возможных для разбора частных примеров. Могли бы быть выбраны другие примеры практики, но логика саморазвития недо-системы неотвратимо привела бы к тем же самым деструктивным результатам.

Выбранный пример показателен в силу его универсальности — того, что характеризует нечто общераспространенное. Сам факт наличия логики саморазвертывания говорит о присутствии чего-то такого, что может происходить помимо воли управляющих субъектов — «само

---

соответствовать инвестиционный проект, планируемый к реализации, является *строительство* в рамках реализации масштабного инвестиционного проекта «индивидуальных жилых домов, многоквартирных домов, передаваемых в собственность или социальный наём гражданам, лишившимся жилого помещения в результате чрезвычайных ситуаций, а также гражданам, переселяемым из аварийного жилищного фонда». Аналогичные критерии можно обнаружить и в иных субъектах РФ: в Ленинградской области (плюс дополнительное условие, «что общая площадь квартир в таком многоквартирном доме, предназначенная для переселения граждан из аварийного жилищного фонда, составляет не менее 60%»), Республике Дагестан, Брянской области.

собой». В этой связи возникает необходимость поднять вопрос о соотношении управляемого и не управляемого — о градостроительной политике. С одной стороны, градостроительная политика — это широковещательная декларация воли власти в виде выбора делать что-то определенное и не допускать свершения противоположного, это претензия контролировать направленность развития событий. С другой стороны, деструкция — это то, что происходит неотвратно, как бы помимо воли, вопреки воле, в том числе воплощенной в градостроительной политике. То есть имеются основания говорить о наличии контруправления в системе управления — в случаях, когда эта система не достигла минимально необходимого уровня. Строго говоря, лишь достижение такого минимального уровня и возвышение над ним может блокировать возможность разворачивания неуправляемых процессов — создает предпосылки для возникновения реальной градостроительной политики: нет минимальной системы градорегулирования — не может быть и ответственной градостроительной политики, поскольку она неотвратно и как бы незаметно поглощается тем, что деструктивно происходит само собой без направляющего воздействия. Фактически мы имеем дело с ситуацией, когда не направляющий направляет события, но события направляют направляющего.

Если не контролировать сами по себе протекающие деструктивные процессы, то их разворачивание приводит к двум видам последствий, неотвратно наступающим в результате функционирования местных не-систем и недо-систем градорегулирования: 1) последствия для функционально-морфологического состояния города и 2) последствия для процесса управления городом — методологического, законодательного и технологического обеспечения этого процесса.

Первый вид последствий — последствия функционально-морфологические. Это, с одной стороны, возрастание внутри локальных частей городской территории гетерогенности-раздерганности застройки — возрастание враждебности-непримиримости между недовытесненным со своего места старым недооформленным с суперновыми фрагментарными, случайными, точечными строительными вторжениями. С другой стороны, это возрастание в масштабах всего города гомогенности-однородности, выравнивания застройки между различными локальными частями городской территории — между центральными, срединными и периферийными частями города, которые неуклонно утрачивают различия — выравниваются, несмотря на внутреннее псевдоразнообразие в виде гетерогенности-раздерганности. Это свидетельствует о деформации морфологии города, за которой неотвратно следуют деформации функциональные — утрата связности-целостности города и удобства жизни в нем. Скорость такой утраты в силу устойчивости и инерционности деформационных процессов превышает скорость реализации попыток восстановления потерянной связности-целостности города за счет лишь мегапроектов транспортного строительства, поскольку такие проекты, оторванные от отсутствующих преобразований самой системы градорегулирования, лечат не причины нарастающей деформации-распадения морфологии города — не выводят недо-систему на уровень системы, но фактически оправдывают и подстегивают проявления причин деформации с еще большей силой, т.е. процесс становится все более необратимым, но зато обеспечивающим порождение полезных иллюзий — как бы спасительной надежды на лучшее будущее, оправдывающей неуклонное продолжение действий «в том же духе»<sup>16</sup>.

Второй вид последствий — последствия управленческие. Это перманентная и становящаяся катастрофической нехватка времени и интеллектуальных ресурсов для принятия управленческих решений в отношении нарастающих как снежный ком проблем. В такой ситуации как бы само собой возникает понуждение использовать экстраординарные меры — то, что одноразового пользования, что вне системы, что утверждает не-систему, которая в свою очередь неотвратно порождает указанные деформации, которые требуют все более сильных лекарственных средств — более экстраординарных мер, т.е. требуют все более ожесточенного и целенаправленного отторжения минимальной системы градорегулирования, в том числе на законодательном уровне [Трутнев, 2011а].

И что же делать? Как выходить из этого замкнутого порочного круга? Для начала надо не что не сделать и нечто сделать: 1) не сделать — не отторгать с порога предъявленные аргументы как «вымысел», но 2) сделать — приступить к аналитической работе понимания, начиная

<sup>16</sup> Изложенное, помимо некоторого основанного на результатах осмысления ситуации экспертного утверждения, предлагается воспринимать также и как гипотезу, которую при желании относительно нетрудно будет подвергнуть измерениям, т.е. аналитической проверке — тем, кто пожелает это сделать.

с фиксации фактов, с параметризации города, с открытого предъявления модели его истинного состояния, представленного в режиме реального времени, в целях последовательного совершенствования управления — для выхода из состояния не-системы через восхождение к состоянию недо-системы и далее к состоянию минимальной системы с тем, чтобы целенаправленно продвигаться к состоянию развернутой системы зонально-правового градорегулирования.

В заключение следует сказать, что представленные аналитические рассуждения о деструкции города — это не результат эмоций и субъективных оценок, это отражение не явленного с неопровержимой очевидностью, но объективно существующего явления, с которым необходимо ответственно работать<sup>17</sup>. В числе шагов на предстоящем начальном этапе этой работы, помимо совершенствования методов и технологии градостроительного проектирования и регулирования, должна быть задача устранения представленных ниже в приложении норм законодательства, способствующих либо не препятствующих распространению деструкции городов строительством, а также задача введения ныне отсутствующих правовых норм, которые могли бы воспрепятствовать распространению такой деструкции.

Приложение к данной статье свидетельствует, что ныне в России деструкция городов строительством поддерживается в определенной степени деструкцией законодательства<sup>18</sup>.

### Приложение

#### **Черный список основных норм законодательства, которые своим наличием или отсутствием деструктивно воздействуют на становление минимальной системы градорегулирования в России<sup>19</sup>**

*А. Нормы законодательства, имеющие отношение к первой части определения «деструкция города строительством»<sup>20</sup> и к инструменту № 1 минимальной системы градорегулирования<sup>21</sup>*

А1. Нормы законодательства, которые должны быть упразднены в силу прямого содействия либо не препятствования деструкции

1. Переход от не-системы к системе требует понуждения, а реакция на понуждение защищает не-систему от перехода к системе. То и другое происходит в сфере федерального законодательства.

В очередной раз измененная ч. 1 ст. 4 Федерального закона от 29 декабря 2004 г. N 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса РФ» переносит предельный срок принятия правил землепользования и застройки. Первоначально в 2004 г. этим законом был установлен предельный срок до 01.01.2010 г., после многочисленных переносов ныне (после принятия Федерального закона от 3 июля 2016 г. N 373-ФЗ) такой срок определяется новой датой — 01.07.2017 г. С этим сроком связано действие ч. 3 ст. 51 ГрК РФ, согласно которой «не допускается выдача разрешений на строительство при отсутствии правил землепользования и застройки...». Очевидно, что постоянное продление указанного срока защищает не-систему от перехода к системе — содействует деструкции городов строительством.

<sup>17</sup> В представленной статье намеренно не был назван ни один город, поскольку в логическом исследовании в этом нет никакой понуждающей необходимости (кроме возможного субъективного желания представить эмпирические иллюстрации того, что предопределено логикой — в случае, если желание в предоставлении таких иллюстраций возникает, что нетрудно будет сделать): все здесь сказанное относится к каждому российскому городу в большей или меньшей степени.

<sup>18</sup> Приложение указывает на существование новой неопознанной темы, родственной той, которая была затронута в данной статье, — темы, которую можно было бы обозначить как «деструкция городов законодательством». Но эта тема должна стать предметом иных исследований для пока еще не явивших себя исследователей.

<sup>19</sup> Список разбит на три части — согласно принадлежности соответствующих норм законодательства той или иной части из трех частей определения понятия «деструкция города строительством».

<sup>20</sup> Напоминание — фрагмент определения: «деструкция города строительством — это... посредством строительства приносимый ущерб окружению в следующих проявлениях — в виде: а) снижения потребительских качеств и, соответственно, рыночной стоимости смежно расположенной с объектом строительства недвижимости, возникающего по причине целенаправленного использования ситуации отсутствия, намеренного неустановления, фактического отказа от установления градостроительных регламентов — отсутствия формализованного правового режима допустимого использования недвижимости, когда такое отсутствие делает как бы «допустимым все, даже недопустимое».... Полное определение см. в начале данной статьи.

<sup>21</sup> Первый инструмент в составе минимальной системы градорегулирования — это градостроительное зонирование.

В борьбе за недопущение введения в действие указанной нормы ч. 3 ст. 51 ГрК РФ, помимо нескончаемого продления указанного срока (первый способ), задействованы еще три способа — в общей сложности не менее четырех способов.

Способ второй реализуется посредством двух действий: 1) Федеральный закон от 30 декабря 2012 г. № 289-ФЗ определил дополнительное исключение, согласно которому были выведены из-под запрета выдачи разрешений на строительство объекты федерального, регионального и местного значения; 2) объекты регионального и местного значения определяются законами субъектов Российской Федерации (в соответствии с № 41-ФЗ от 20 марта 2011 г.); 3) нет формальных препятствий для того, чтобы под определение объектов регионального, местного значения подпал практически неограниченный круг объектов. Пример дает ч. 2 ст. 13 Градостроительного кодекса города Москвы, где практически отсутствуют виды объектов, которые не определялись бы как объекты регионального значения. Это значит, что если даже наступит указанный предельный срок, а правила землепользования и застройки (ПЗЗ) в Москве так и не будут приняты<sup>22</sup>, то норма ч. 3 ст. 51 ГрК РФ фактически действовать не будет, ее смысл выхолощен — упразднен: безразлично, будут или не будут приняты ПЗЗ, недо-система уже гарантировала себе продолжение существования в необозримо далекое будущее.

Способ третий. Принято Постановление Правительства РФ от 30 апреля 2014 г. № 403 «Об исчерпывающем перечне процедур в сфере жилищного строительства». Помимо утверждения обязательных процедур (что хорошо), утверждены дополнительные процедуры, которые фактически противоречат федеральным законам и могут применяться без ограничения срока — даже и после принятия правил землепользования и застройки сколь угодно долго<sup>23</sup> [Трутнев, 2015а].

Это значит, что совокупность указанных способов (включая четвертый — см. ниже п. 2 данного списка) можно будет достаточно эффективно использовать для вытеснения системы зонально-правового градорегулирования и утверждения, как и все предшествовавшие годы, системы точечно-административного градостроительства, а точнее — для закрепления в незыблемом виде абсолютного права верховного должностного лица на бесконтрольное принятие неформализованных субъективных решений применительно к каждой точке городского пространства. Так закладываются псевдоправовые основы деструкции города строительством, когда отсутствие и отрицание необходимости формализованного правового режима допустимого использования недвижимости делает как бы «допустимым все, даже недопустимое».

2. Федеральным законом от 14 октября 2014 г. N 307-ФЗ ст. 63 Градостроительного кодекса РФ дополнена ч. 4.1, согласно которой «правила землепользования и застройки субъектов Российской Федерации — городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга утверждаются нормативными правовыми актами высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации — городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга». То есть: 1) для указанных городов сделано исключение из общего правила, согласно которому правовой режим использования недвижимости (определяемый градостроительными регламентами в составе правил землепользования и застройки) утверждается законодательным, а не исполнительным органом власти; 2) сделанное исключение: а) отвергает универсальный принцип устройства законодательства — принцип, согласно которому имущественные права могут определяться только законодательной властью; б) неоправданно снижает уровень гарантий стабильности прав использования недвижимости, что будет негативно воздействовать на инвестиции в обустройство и развитие недвижимости в указанных городах. В силу деструктивного воздействия на процессы градорегулирования ч. 4.1 ст. 63 ГрК РФ должна быть упразднена.

3. Посредством Федерального закона от 20 марта 2011 г. № 41-ФЗ была внесена в ч. 14 ст. 31 ГрК РФ следующая норма: «В случае подготовки изменений в правила землепользования

<sup>22</sup> Что не происходит уже на протяжении почти двадцати лет — с 1998 г., с даты принятия первого ГрК РФ, определившего необходимость введения правового (градостроительного) зонирования.

<sup>23</sup> Например, в части неформализованного определения «архитектурно-градостроительного облика объекта» — того инструмента, посредством которого отрицаются градостроительные регламенты в составе правил землепользования и застройки, вместе с этими правилами. Этот пример состоявшегося законодательного содействия функционированию не-системы точечно-административного градостроительства поддерживается законодательными предложениями в части реанимирования неформализованных, по субъективным решениям администрации выдаваемых «архитектурно-планировочных заданий» — инструмента, также воинственно отрицающего систему зонально-правового градорегулирования [Библиотека, вопрос 62].

и застройки в части внесения изменений в градостроительный 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». Это, в частности, означает, что правообладатели недвижимости, расположенной вне «конкретной» территориальной зоны, отстранены от решения вопросов допущения и недопущения негативного воздействия на принадлежащую им недвижимость со стороны соседей, например, собственников производственных предприятий. В силу деструктивного воздействия на процессы градорегулирования указанная норма должна быть упразднена.

4. В соответствии с п. 2 ст. 7 Земельного кодекса Российской Федерации приказом Министерства экономического развития РФ от 1 сентября 2014 г. N 540 утвержден классификатор видов разрешенного использования земельных участков. Этот классификатор деструктивно воздействует на процессы подготовки правил землепользования и застройки и внесения в них изменений, поскольку неправомерно допускает недопустимое — в пределах одной и той же территориальной зоны сочетание несочетаемых между собой видов использования недвижимости, что противоречит нормам сразу двух федеральных законов — п. 2 ст. 85 Земельного кодекса РФ и п. 1 и 6 ч. 1 ст. 34 Градостроительного кодекса РФ<sup>24</sup>. В силу деструктивного воздействия на процессы градорегулирования указанный классификатор должен быть кардинально переработан, и такая переработка должна быть начата с пересмотра методологически ошибочного и деструктивного положения, закрепленного п. 2 ст. 7 ЗК РФ.

A2. Нормы отсутствующие, которые должны быть введены в законодательство ради противодействия деструкции

5. Для недопущения деструкции в виде блокирования, сдерживания процессов преобразования производственных территорий в городах следует ввести в законодательство положения, согласно которым массовая оценка нежилой недвижимости в целях налогообложения должна производиться с учетом не только ее текущего использования, но и разрешенного использования, определенного градостроительными регламентами в составе правил землепользования и застройки.

*Б. Нормы законодательства, имеющие отношение ко второй части определения «деструкция города строительством»<sup>25</sup> и к инструментам № 2, 3, 4, 6 минимальной системы градорегулирования<sup>26</sup>*

B1. Нормы законодательства, которые должны быть упразднены в силу прямого содействия либо непрепятствования деструкции

6. Часть 3 ст. 29.3, ч. 5 ст. 29.4 гл. 3.1 ГрК РФ<sup>27</sup> устанавливают такое положение, согласно которому нормативы градостроительного проектирования должны подготавливаться вне и до подготовки генерального плана, т.е. ошибочно утверждается необходимость так называемого априорного нормирования — нормирования вне контекста рациональной организации тер-

<sup>24</sup> Более подробно об этом см. [Библиотека, вопрос 58, вопрос 60].

<sup>25</sup> Напоминание — фрагмент определения: «деструкция города строительством — это... посредством строительства приносимый ущерб окружению в следующих проявлениях — в виде... б) создания условий для существования дольше установленного срока одной или нескольких сопряженных локальных территорий (части квартала, всего квартала, микрорайона), или даже всей территории города в состоянии разбалансированности — превышения установленных пороговых значений недостачи объемов и качества инфраструктурного обеспечения жизнедеятельности одного или нескольких видов...». Полное определение см. начало данной статьи.

<sup>26</sup> Напоминание: второй инструмент в составе минимальной системы градорегулирования — это параметрическая модель города, третий инструмент — это моделирование инвестиционно-строительных проектов в контексте окружения, четвертый инструмент — это нормативы градостроительного проектирования, налагающие на власть ответственность за их достижение в пределах установленных сроков, шестой инструмент — это обеспечение неразрывности процесса передачи импульсов-заданий от предшествующих документов последующим документам градорегулирования.

<sup>27</sup> Введены Федеральным законом от 5 мая 2014 г. № 131-ФЗ.

ритории<sup>28</sup>. Кроме того, введение ошибочного положения о том, что местные нормативы градостроительного проектирования должны утверждаться представительным органом местного самоуправления (ч. 1 ст. 29.4 ГрК РФ), блокирует утверждение необходимости введения ответственности исполнительной власти за обеспечение процесса последовательного достижения установленных значений нормативов в контексте реализации генерального плана (см. ниже п. 7 данного списка). В силу ошибочности и деструктивного воздействия на процессы градорегулирования гл. 3.1 Градостроительного кодекса РФ должна быть переработана в отношении ее концептуальных основ.

Б2. Нормы отсутствующие, которые должны быть введены в законодательство ради противодействия деструкции

7. Для недопущения разбалансированности города должны быть введены законодательные нормы, обязывающие органы местного самоуправления: 1) фиксировать разницу между значениями фактической обеспеченности застройки в различных частях города инфраструктурой различных видов (социальной, инженерно-технической, транспортной) и значениями будущей обеспеченности инфраструктурой согласно утвержденным нормативам градостроительного проектирования; 2) принимать на себя обязательства последовательно ликвидировать указанную разницу, руководствуясь комплексным планом реализации генерального плана; 3) определять ситуации, при которых новое строительство на соответствующих территориях признается невозможным по причине превышения максимально допустимых порогов недостачи инфраструктурного обеспечения с установлением следующих последствий такого определения: а) принятие на себя органами власти обязательств устранения указанной недостачи в пределах фиксированного срока; б) введение запрета на выдачу разрешений на строительство на соответствующих территориях вплоть до выполнения обязательств, определенных пунктом «а» за исключением случаев, когда застройщик принимает на себя обязательство самостоятельно устранить указанную недостачу посредством строительства за свой счет необходимых объектов инфраструктуры.

8. Для недопущения деструкции города должны быть усовершенствованы базовые условия для выполнения рационального градостроительного проектирования. Помимо активизации применения инструментов минимальной системы градорегулирования (см. основной текст настоящей статьи) должен быть подготовлен единый комплексный документ — свод правил, содержащий в себе все необходимое и достаточное в части обеспечения всех без исключения требований технических регламентов безопасности применительно ко всем видам документов градостроительного проектирования<sup>29</sup>.

*В. Нормы законодательства, имеющие отношение к третьей части определения «деструкция города строительством»<sup>30</sup> и к инструменту № 5 минимальной системы градорегулирования<sup>31</sup>*

В1. Нормы законодательства, которые должны быть упразднены в силу прямого содействия либо непротивостояния деструкции

9. Должны быть упразднены противоправные, противоречащие федеральным законам нормы регионального законодательства о плате за изменения видов разрешенного использо-

<sup>28</sup> Доказательство пагубности «априорного нормирования» — см. [Трутнев, 2013; Библиотека, вопрос 39].

<sup>29</sup> Ныне применяемый актуализированный СНиП 2.07.01–89\* не является таким единым комплексным документом по причине отсутствия в нем многих требований технических регламентов безопасности, включая требования в отношении санитарно-защитных зон и проч. Очевидно, что формат такого единого комплексного документа должен допускать наличие в нем ссылок на всю совокупность иных сводов правил, в этом документе упоминаемых.

<sup>30</sup> Напоминание — фрагмент определения: «деструкция города строительством — это... посредством строительства приносимый ущерб окружению в следующих проявлениях — в виде... в) сдерживания вплоть до блокирования инвестиций в недвижимость посредством создания неопределенностей и рисков, в том числе упразднение возможности в пределах установленного срока осуществлять рентабельные проекты преобразования территорий расположения аварийных и ветхих многоквартирных домов с переселением из них соответствующих категорий граждан...». Полное определение см. в начале данной статьи.

<sup>31</sup> Напоминание: пятый инструмент в составе минимальной системы градорегулирования — это объективные формализованные критерии оценки состояния недвижимости.

вания земельных участков. Помимо формальных противоречий деструктивность этих норм состоит в том, что они негативно воздействуют на процессы инвестирования в обустройство недвижимости<sup>32</sup>.

10. Федеральным законом от 3 июля 2016 г. N 373-ФЗ переформулирована ч. 4 ст. 46.1 Градостроительного кодекса РФ таким образом, что отныне фактически запрещается вводить в границы подлежащей развитию территории объекты недвижимости, не соответствующие градостроительным регламентам правил землепользования и застройки. Это существенно снижает возможности применения института развития застроенных территорий в отношении возможностей поддержания рентабельности проектов на приемлемом уровне. Проще говоря, эта новелла федерального законодателя делает значительную часть таких проектов экономически невыгодными. Эта деструктивная норма должна быть упразднена — должен быть возвращен прежний смысл этой части Закона.

11. Федеральным законом от 3 июля 2016 г. N 373-ФЗ предусмотрено путем включения новой ч. 5.1 в ст. 30 ГрК РФ, что на карте градостроительного зонирования должны устанавливаться «территории, в границах которых предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории». Помимо недопустимого формального смещения разных по смыслу и статусу правовых институтов, используемых в разных целях и в разное время, закреплена ситуация, деструктивность которой неотвратимо проявится следующим образом — по совокупности следующих положений: 1) правила землепользования и застройки утверждаются представительными органами местного самоуправления<sup>33</sup>, а вместе с такими правилами N 373-ФЗ предлагает заблаговременно утверждать границы территорий для комплексного развития; 2) заблаговременно в рассматриваемом случае значит преждевременно, поскольку комплексные проекты обречены быть многовариантными — они зависят от многих условий и обстоятельств, в том числе меняющихся во времени, а выбор приемлемого варианта может происходить никак иначе, как только посредством пространственно-экономического моделирования с определением конкретных обязательств многих участников проекта, а в процессе такого моделирования границы территории для комплексного проекта могут претерпевать существенные изменения; 3) в силу второго положения (формальной и технологической ошибки, возведенной в ранг закона) заблаговременно фиксируемые в правилах землепользования и застройки границы территорий комплексных проектов обречены быть ошибочными — неадекватными; 4) между тем ошибочные-неадекватные границы территорий комплексных проектов утверждены представительным органом власти, а обеспечивать реализацию комплексных проектов будет исполнительная власть, которая, в случае ее грамотной профессиональной работы, должна будет обеспечивать пространственно-экономическое моделирование и на его основе должна будет устанавливать оправданные (не ошибочные) границы территорий комплексных проектов, и здесь возникает развилка: а) либо должны быть внесены изменения в правила землепользования и застройки относительно преждевременно и ошибочно утвержденных границ (но тогда выяснится бессмысленность нормы федерального закона, понудившей такие границы утверждать в ПЗЗ); б) либо комплексные проекты будут обречены выполняться нерационально — в рамках границ, ошибочно определенных по причине неправильной технологии градорегулирования, закреплённой федеральным законом. Очевидно, что рассмотренная норма (ч. 5.1 ст. 30 ГрК РФ в редакции № 373-ФЗ) должна быть упразднена ради недопущения деструкции городов строительством.

12. Посредством Федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части вопросов территориального планирования» от 20.03.2011 № 41-ФЗ были упразднены ранее предусмотренные для документов территориального планирования «границы зон планируемого размещения объектов» — было упразднено то, без чего институт территориального планирования не может существовать в качестве юридически значимого действия, предполагающего ответственность власти за утверждаемые ими документы<sup>34</sup>. Поэтому ныне

<sup>32</sup> Подробно об этом см. [Библиотека, вопрос 51].

<sup>33</sup> См. п. 2 настоящего списка, где указано на деструктивность нормы, согласно которой по данному вопросу сделано исключение для городов федерального значения.

<sup>34</sup> Недаром этим же законом была упразднена ч. 1 ст. 59 ГрК РФ, ранее определявшая ответственность орга-

мы имеем дело с такой ситуацией: 1) планируемые объекты, например, линейные — дороги — в документах территориального планирования не имеют юридически значимых границ планируемого расположения, действует принцип — «где-то здесь»; 2) в силу первого положения нет и не может быть гарантий относительно неизъятия на соответствующих территориях недвижимости для прокладки дороги (с правовой точки зрения «где-то здесь» означает «езде»); 3) в силу первого и второго положений неизбежным образом возрастают риски инвестирования в недвижимость вплоть до остановки этого процесса — происходит инвестиционное омертвление соответствующих территорий. Введенные посредством № 41-ФЗ условия для обеспечения указанной деструкции должны быть ликвидированы посредством возвращения в документы территориального планирования «границ зон планируемого размещения объектов»<sup>35</sup>.

13. Посредством № 171-ФЗ от 23 июня 2014 г. была упразднена прежняя формулировка ч. 4 ст. 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». Это значит, что отныне образование земельных участков многоквартирных домов в давно сложившейся застройке может происходить в размерах «меньше минимальных» — правовые препятствия для этого фактически противоправного действия устранены. Таким образом, законодательно оправдывается возможность точечных, фрагментарных вторжений в существующую жилую застройку без внимания к нормативам приемлемой организации территории, что есть не что иное, как деструкция. Очевидно, что с позиции недопущения правовых оснований для деструкции указанная норма должна быть возвращена в ГрК РФ (одновременно с введением нормы, указанной в п. 15 данного списка).

14. Посредством постановления Правительства РФ от 28 января 2006 г. N 47 «Об утверждении Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции» узаконена идеология управления, согласно которой: 1) фактически отрицается необходимость введения объективных формализованных критериев определения фактов наступления состояния аварийности/ветхости многоквартирных домов; 2) фактически утверждается необходимость оценки такого состояния на основании субъективных критериев, что освобождает власть от четкого однозначного определения объема ее обязательств. Указанные обстоятельства деструктивно сказываются на процессе преобразования ветхой застройки, особенно с использованием средств частных инвесторов (см. основной текст данной статьи).

**В2. Нормы отсутствующие, которые должны быть введены в законодательство ради противодействия деструкции**

15. В законодательство должна быть введена норма, возлагающая на органы власти в некий предельный срок завершить межевание кварталов, микрорайонов многоквартирных домов (с использованием возвращенной в законодательство нормы о нормативах, действовавших в период застройки — см. выше п. 13) и обеспечить государственный кадастровый учет образованных земельных участков таких домов, а также земельных участков в составе озелененных и иных территорий общего пользования. Такая норма, наряду с иными нормами, позволит: 1) блокировать процесс неоправданных точечных вторжений в сложившуюся жилую застройку; 2) предотвратить застройку озелененных территорий общего пользования — парков, набережных; 3) отказавшись от точечных бессистемных вторжений, перейти к комплексному преобразованию территорий, основанному на результатах пространственно-экономического моделирования инвестиционно-строительных проектов, выполняемого в контексте использования всех инструментов системы зонально-правового градорегулирования.

---

нов государственной власти за утвержденные ею документы градостроительного проектирования. Однако по прошествии пяти лет федеральный законодатель осознал свою ошибку в части ответственности государства и вернул ее в указанную статью посредством Федерального закона от 3 июля 2016 г. N 373-ФЗ.

**35** См. [Трутнев 2011б; Библиотека, вопрос 33].

## Литература

- Бочаров Ю.П., Кудрявцев О.К. (1972) Планировочная структура. Москва.
- Валлетта У. (1997) Об инвестиционно-строительной деятельности в Москве и Нью-Йорке // Архитектурный вестник. № 4 (36).
- Владимиров В.В., Саваренская Т.Ф., Смоляр И.М. (1999) Градостроительство как система научных знаний / под ред. И.М. Смоляра. Москва.
- Высоковский А. (1998) Теоретические модели пространственной организации города // Городское управление. № 3.
- Генеральный план Перми. Утвержден решением Пермской городской Думы от 17.12.2010 № 205. Гл. 2. Определение основных понятий, п. 11.
- Трутнев Э.К. (1990) Использование городских территорий. Зарубежная и отечественная практика. М.: ВНИИТАГ. Вып. 4.
- Трутнев Э.К. (2011а) Логика развертывания системы правового градоуправления Москвы: чем опасно и чем полезно прошлое для будущего? // Проект Россия. № 62.
- Трутнев Э.К. (2011б) Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации в части института территориального планирования, измененного Федеральным законом от 20.03.2011 № 41-ФЗ // Имущественные отношения в Российской Федерации. № 8. Режим доступа: <http://www.urbanecomomics.ru/node/4617> (дата обращения: 15.06.2016).
- Трутнев Э.К. (2013) Азбука градостроительного нормирования. М.: Институт экономики города, 2013; вопрос 39 в Библиотеке ответов на вопросы о градостроительной деятельности. Режим доступа: <http://www.urbanecomomics.ru/expert/trutnev-eduard-konstantinovich/biblioteka-otvetov-na-voprosy-o-gradostroitelnoy-deyatelnosti> (дата обращения: 15.06.2016).
- Трутнев Э.К. (2014а) Сбалансированность города: правовые аспекты // Городской альманах. Вып. 6. М.: Институт экономики города.
- Трутнев Э.К. (2014б) Городская среда: воздействие правовых норм на повышение качества. М.: Институт экономики города.
- Трутнев Э.К. (2015а) Город и право: логика циклического развертывания и свертывания из прошлого в будущее и из настоящего в прошлое институтов правового градорегулирования в постсоветской России // Городские исследования и практики. Пилотный номер. Режим доступа: <https://usp.hse.ru/data/2016/03/16/1127563000/%D0%A2%D1%80%D1%83%D1%82%D0%BD%D0%B5%D0%B2.pdf> (дата обращения: 15.06.2016).
- Трутнев Э.К. (2015б) Сбалансированность города // Имущественные отношения в РФ. № 9 (168).
- Библиотека ответов на вопросы о градостроительной деятельности. Режим доступа: <http://www.urbanecomomics.ru/expert/trutnev-eduard-konstantinovich/biblioteka-otvetov-na-voprosy-o-gradostroitelnoy-deyatelnosti> (дата обращения: 15.06.2016), в том числе:
- Вопрос (33) о том, почему появилось упоминание о координатах в «Требованиях к описанию и отображению в документах территориального планирования объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения», утвержденных как приложение к приказу Министерства регионального развития Российской Федерации от 30 января 2012 г. № 19.
- Вопрос (39) о градостроительном нормировании. Азбука градостроительного нормирования: краткие ответы на вопросы в отношении местных нормативов градостроительного проектирования, излагаемые с использованием правовых актов, включая подготовленные с участием Института экономики города.
- Вопрос (51) о том, почему противоречит федеральному законодательству, экономической логике и является деструктивным введение платы за изменение видов разрешенного использования земельных участков в Москве и Московской области.
- Вопрос (58) о том, что не должен применяться Классификатор видов разрешенного использования земельных участков ввиду его противоречия федеральным законам и разрушительного воздействия на практику землепользования и застройки.
- Вопрос (59) о выборе прав на город: между градостроительством и градорегулированием.
- Вопрос (60) о законодательном обеспечении развития института градостроительного зонирования в части совершенствования классификатора видов разрешенного использования земельных участков.
- Вопрос (62) о законопроекте по изменению Федерального закона «Об архитектурной деятельности».

E. TRUTNEV

# CITY DESTRUCTION BY DEVELOPMENT. FORMULATING THE UNKNOWN PROBLEM – ANALYTICAL, LEGAL, PRACTICAL

**Author:** *Edouard Trutnev*, candidate in Architecture, Research Supervisor of Realty Market research sector of Urban Economics Institute Foundation, professor of Graduate School of Urbanism NRU HSE.

**E-mail:** trutnev@urbaneconomics.ru

## Abstract

The definition of the phrase “annihilation of the city by development” is offered for discussion. The measures preventing such annihilation are considered as a “minimal system of development regulation”. Two different approaches to regulation are compared and their consequences for urban environment are presented. The list of legal norms in the Russian legislation which potentially lead to annihilation of the city by development is compiled.

**Keywords:** the city; annihilation; development; redevelopment; project modelling; town planning legislation

## References

- Botcharov Y.P., Kudriavtsev O.K. (1972) Planirovochnaja struktura [Planning structure of the city]. Moscow, 1972.
- Valletta W. (1997) Ob investicionno-stroitel'noj dejatel'nosti v Moskve i N'ju-Jorke [Investment activities in Moscow and Ney-York]. *Arhitekturnyj vestnik*, no 4 (36).
- Vladimirov V.V., Savarenskaya T.F., Smoliar I.M. (1999) Gradostroitel'stvo kak sistema nauchnyh znaniy [Urban development planning as a system of science]. Moscow, 1999.
- Visokovskiy A. (1998) Teoreticheskie modeli prostranstvennoj organizacii goroda [Theoretical models of the city space organization]. *Gorodskoe upravlenie*, no 3.
- General'nyj plan Permi (2010). Utverzhden resheniem Permskoj gorodskoj Dumy ot 17.12.2010 no 205, Glava 2: Opredelenie osnovnyh ponjatij, punkt 11 [The Perm-City Apprehensive Plan. Approved by The City Council 17.12.2010, resolution no 205, the chapter 2: the main definitions, point 11].
- Trutnev E.K. (1990) Ispol'zovanie gorodskih territorij. Zarubezhnaja i otechestvennaja praktika [Urban land use: the international comparison]. Moscow: VNIITAG, no 4.
- Trutnev E.K. (2011) Logika razvertyvaniya sistemy pravovogo gradoupravlenija Moskvy: chem opasno i chem polezno proshloe dlja budushhego? [Logic of developing the legal town-planning regulation in Moscow: wat is the danger of the past for the future?]. *Proyekt Rossiya*, no 62.
- Trutnev E.K. (2011) Kommentarij k Gradostroitel'nomu kodeksu Rossijskoj Federacii v chasti instituta territorial'nogo planirovanija, izmenennogo Federal'nym zakonom ot 20.03.2011 № 41-FZ [Comment to the Town Planning Code of the Russian Federation related to the territorial planning, amended by the Federal law of 20.03.2011 № 41-FZ]. *Imutchestvennyi otnotcheniuya v Ros-siyskoyi Federatzii*, no 8, a takzhe: <http://www.urbaneconomics.ru/node/4617>
- Trutnev E.K. (2013) Azbuka gradostroitel'nogo normirovanija. Vopros 39 v Biblioteke otvetov na voprosy

- o gradostroitel'noy deyatelnosti [The Alphabet of the town-planning norms. The question 39 in the Library of answers on the questions, related to the urban development activities]. Available at: <http://www.urbanecomomics.ru/expert/trutnev-eduard-konstantinovich/biblioteka-otvetov-na-voprosy-o-gradostroitel'noy-deyatelnosti> (accessed 15.06.2016).
- Trutnev E.K. (2014) Sbalansirovannost' goroda: pravovye aspekty [The balanced city: legal aspects]. *Gorodskoj al'manah*, Vypusk 6. Moscow: The Institute for Urban Economics, 2014.
- Trutnev E.K. (2014) Gorodskaya sreda: vozdeystvие pravovuh norm na povutcheniye katchestva [The urban environment: legal aspects]. Moscow: The Institute for Urban Economics, 2014.
- Trutnev E.K. (2015) Gorod i pravo: logika ciklichesko-go razvertyvaniya i svertyvaniya iz proshlogo v budushhee i iz nastojashhego v proshloe institutov pravovogo gradoregulirovaniya v postsovetskoj Rossii [The City and the Law: the Legal Institutions Cycling Evolution Logic in the Post-Soviet Russia]. *Gorodskie issledovaniya i praktiki* [Urban Studies and Practices], no pilotnyj. Available at: <https://usp.hse.ru/data/2016/03/16/1127563000/%D0%A2%D1%80%D1%83%D1%82%D0%BD%D0%B5%D0%B2.pdf> (accessed 15.06.2016).
- Trutnev E.K. (2015) Sbalansirovannost goroga [The balanced city]. *Imutchestvennyi otnotcheniuya v Rossiyskoy Federatzii*, no 9 (168).
- Biblioteka otvetov na voprosy o gradostroitel'noj dejatel'nosti [The Library of answers on the questions, related to the urban development activities]. Available at: <http://www.urbanecomomics.ru/expert/trutnev-eduard-konstantinovich/biblioteka-otvetov-na-voprosy-o-gradostroitel'noy-deyatelnosti> (accessed 15.06.2016):
- Vopros (33) o tom, pochemu pojavilos' upominanie o koordinatah v "Trebovaniyah k opisaniyu i otobrazheniyu v dokumentah territorial'nogo planirovaniya objektov federal'nogo znachenija, ob#ektov regional'nogo znachenija, objektov mestnogo znachenija", utverzhdenykh kak prilozhenie k prikazu Ministerstva regional'nogo razvitija Rossijskoj Federacii ot 30 janvarja 2012 g., no 19 [The question 33 on coordinates, mentioned in the Decree no 19 of the Ministry on regional development issues, adopted 30.01.2012].
- Vopros (39) o gradostroitel'nom normirovanii. Azbuka gradostroitel'nogo normirovaniya: kratkie otvety na voprosy v otnoshenii mestnyh normativov gradostroitel'nogo proektirovaniya, izlagaemye s ispol'zovaniem pravovyh aktov, vkljuchaja podgotovlennyye s uchastiem Instituta jekonomiki goroda [The question 39 on the system of norms in the town-planning regulation process].
- Vopros (51) o tom, pochemu protivorechit federal'nomu zakonodatel'stvu, jekonomicheskoj logike i javljaetsja destruktivnym vvedenie platy za izmenenie vidov razreshennogo ispol'zovaniya zemel'nyh uchastkov v Moskve i Moskovskoj oblasti [The question 51 on illegal situation when owners are forced to pay for making a choice between the permitted uses of land plots].
- Vopros (58) o tom, chto ne dolzhen primenjat'sja Klassifikator vidov razreshennogo ispol'zovaniya zemel'nyh uchastkov vvidu ego protivorechija federal'nym zakonam i razrushitel'nogo vozdeystviya na praktiku zemlepol'zovaniya i zastrojki [The question 58 on the land use Classifier, which does not correspond with the federal laws].
- Vopros (59) o vybore prav na gorod: mezhdugradostroitel'stvom i gradoregulirovaniem [The question 59 on the choice between the administrative and legal systems of regulation in the urban development sphere].
- Vopros (60) o zakonodatel'nom obespechenii razvitija instituta gradostroitel'nogo zonirovaniya v chasti sovershenstvovaniya klassifikatora vidov razreshennogo ispol'zovaniya zemel'nyh uchastkov [The question 60 on improving the land use classifier].
- Vopros (62) o zakonoproekte po izmeneniyu Federal'nogo zakona "Ob arhitekturnoj dejatel'nosti" [The question 62 on the draft for improving the federal law on the architectural activity].