



На вопросы редакции отвечает
**профессор Высшей школы
урбанистики имени А.А. Высоковского
НИУ ВШЭ кандидат архитектуры
Эдуард Константинович ТРУТНЕВ**

ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫЙ КОДЕКС РФ КАК ЗЕРКАЛО «ПОЛЕЗНОЙ» РАЗДВОЕННОСТИ МЫШЛЕНИЯ И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Принимал участие в подготовке Земельного и Градостроительного кодексов РФ, градостроительных документов для различных городов, в том числе Великого Новгорода, Казани, Хабаровска, Самары, Нижнего Новгорода, Екатеринбурга, Перми, Ноябрьска. Преподает в Высшей школе урбанистики. Автор порядка 10 книг и около 200 иных публикаций по вопросам правового градорегулирования, агломерационного управления, обеспечения инвестиционно-строительной деятельности, устранения административных барьеров в проектировании и строительстве, морфологического устройства города.

— Вы участвовали в создании Градостроительного кодекса 2004 года. Расскажите про историю его принятия?

— Хорошо. Только я, с Вашего позволения, сосредоточусь не на перипетиях процесса и позициях его участников — об этом уже много было сказано и написано, — но на самой идее создания такого законодательного акта и смыслах развертывания этой идеи. Здесь потребуются краткая преамбула о градостроительном регулировании.

Градорегулирование — это то, что имеет под собой незыблемый научный фундамент в виде доказанных и доказываемых положений, понятий. В этом и сила, и беда градорегулирования, поскольку для понимания его простой сути необходимо совершить малую интеллектуальную работу — пройти короткую последовательность из 3-4-5 базовых положений. Однако вместо этого обычно предъявляются субъ-

ективные-произвольные-бездоказательные мнения, порождаемые чаще всего выгодоприобретательными интересами, — мнения, переложение которых в законодательную и проектную практику неизбежно приводит к нерациональным и деструктивным результатам. Это создает опасную возможность раздвоения — появления наряду с подлинным градорегулированием также и псевдоградорегулирования.

Подлинное градорегулирование доступно доказательному пониманию каждого, поскольку последовательно развертывает себя из объективных законов по универсальной логической схеме: сначала права на недвижимость, потом — ценности пространственные базовые, потом — соразмерная застройка, потом — идентичная морфология застройки города, потом — система зонально-правового градорегулирования. Наука градорегулирования имеет опорные понятия, ознакомиться с которыми можно на сайте Высшей школы урбанистики¹.

Градостроительный кодекс РФ 2004 года создавался как законодательный акт, предъявляющий вектор для последовательного развертывания системного **градорегулирования**; акт, незыблемый в силу непротиворечивости, **рациональности-справедливости** его фундаментальных положений. Что же мы получили через двадцать лет?

С одной стороны, невозможно было упразднить, сдвинуть с места, пошатнуть парадигму правового градорегулирования, заложенную в исходной версии ГрК РФ. С другой стороны, она не получила должного развития, как предполагалось, зато обрела искажения. Параллельно в ГрК РФ была внедрена другая, диаметрально противоположная парадигма — возможность применения **несистемы точечно-административного градостроительства**. Эта раздвоенность (а) объясняет большое количество изменений, внедренных в Кодекс, (б) символизирует утверждение и применение феномена в виде **дуалистического законодательства о градорегулировании** — законодательства, которое для своего существования нуждается в производстве и распространении «полез-

ных» противоречий — полезных для приоритетного обеспечения **выгодоприобретательных интересов альфа-бенефициаров строительства**.

— **Под точно-административным градостроительством Вы понимаете точечные градостроительные решения сиюминутных вопросов?**

— Именно так. Есть такой термин — **локальная внесистемная максимизация застройки**. Он довольно точно отражает созданную **правовую реальность**. На фундаменте такой максимизации зиждется парадигма точечно-административного градостроительства. Это точечность-площадочность застройки. Несистемность же проявляется в том, что на основе специально созданного псевдозакона, или квазизакона, могут игнорироваться системные **документы градостроительного проектирования: генеральный план, правила землепользования и застройки**.

Что нужно застройщику, создающему жилье на продажу? Обеспеченная законодательством возможность получить с каждой единицы территории города максимальный, лучше — неограниченный, объем застройки. Ему совсем не нужны ограничения градорегулирования, не нужны **градостроительные регламенты**, содержащиеся в правилах землепользования и застройки. Застройщики по-своему правы: «бизнес обязывает». Но помимо застройщиков существуют иные субъекты — горожане, **бета-бенефициары строительства**, интересы которых (в отличие от интересов **альфа-бенефициаров строительства**) связаны с наличием и соблюдением некоторых юридически значимых ограничений. Сейчас же в раздвоенный ГрК РФ внедрены положения, которые создают условия для строительства без учета необходимых-обязательных ограничений. Дуалистическое законодательство позволяет реализовывать отрицающий правовое градорегулирование принцип **локальной-внесистемной максимизации застройки** в каждой точке-площадке города.

— **Какой была бы идеальная система правового градорегулирования?**

— Сначала обратим внимание на вопрос об аутентичном применении слова «идеальность» по отношению к системе, призванной создавать рациональные-справедливые балансы разных интересов, включая диаметрально противоположные.

¹ См.: Азбука понятий градорегулирования с доказательствами, иллюстрациями, комментариями (по состоянию на 10.02.2025). URL: <https://urban.hse.ru/mirror/pubs/share/1014809221.pdf> (дата обращения: 03.03.2025).

Градорегулирование — это вещь простая, честная, понятная даже детям (при условии нелукавого его применения²). Прежде всего **система зонального правового градорегулирования** должна выстраиваться на ценностях пространственных базовых, которые среди прочего должны включать минимально необходимые размеры приобъектных пространств «дворов» многоквартирных домов. Эти ценности (а) саморазвертываются в такие понятия, как, например, **критериальная шкала соразмерной застройки**, (б) должны быть зафиксированы в виде запрета создавать пространства в размерах меньше минимально необходимого — больше можно, меньше нельзя. Сейчас законодательство не фиксирует в юридически принудительном виде **ценности пространственные базовые** и тем самым не запрещает, но позволяет и фактически побуждает застройщиков и всех иных **альфа-бенефициаров строительства** строить то, что в обиходе стало называться **человейниками**. Созданы такие правовые условия, при которых экономически более выгодно строить именно **несоразмерную**, чем **соразмерную застройку**. Примечательно то, что в советский период соответствующие ограничения существовали, а сегодня они упразднены.

— Почему так вышло?

— Ранее жилье создавалось почти исключительно государством, которое заботилось о своем реноме перед населением. Поэтому были установлены соответствующие нормативы, включая и минимальные размеры приобъектных пространств «дворов» многоквартирных домов — размеры, дифференцированные в зависимости от этажности зданий. Относительно недавно эти нормативы, суть требования безопасности как начальные проявления ценностей пространственных базовых, были намеренно упразднены, поскольку они блокировали процесс приоритетного обеспечения выгодоприобретательных интересов альфа-бенефициаров строительства посредством принципа **локальной-внесистемной максимизации застройки** — принципа, игнорирующего ограничения как класс, в том числе ограничения императивные, обусловленные требованиями безопасности, должны устанавливаться посредством федерального

законодательства о техническом регулировании безопасности. Поэтому стало возможным строить меньше минимально необходимого, а также строить то, что опасно (как нарушение требований комплексной безопасности — функционально-технологической, социально-психологической, гигиенической). Отсюда неизбежным, как бы предзаданным образом произрастают **человейники**: не от плохих застройщиков (которые не нарушают требований, не случайно отсутствующих в законодательстве), но от плохого законодательства — противоречивого, нецелостного, **дуалистического**.

Возвращаемся к системе правового градорегулирования. Если мы принимаем **ценности пространственные базовые** (а мы, будучи разумными людьми, никак не можем позволить себе их не принять — если исходим из антропоцентричного подхода), то необходимо соблюдать объективно существующую **критериальную шкалу соразмерной застройки**, которая фиксирует разные требования к застройке в зависимости от ее этажности, максимальных и минимальных размеров кварталов и т.д. В результате образуется **идентичная морфология застройки города**. Каждый город обладает своей идентичной морфологией. Ее нужно осмысливать, выявлять и целенаправленно формировать посредством профессиональной и ответственной разработки градостроительных документов, а точнее — посредством применения **системы зонально-правового градорегулирования** (здесь полезно указать на объективное существование **индикаторов работоспособности местных систем градорегулирования**). Это и есть обобщенные контуры той одновременно и ценностной, и логической модели, к которой можно было бы попытаться приложить слова «идеальная система» правового градорегулирования.

— Что же помешало создать «идеальное» правовое регулирование градостроительной деятельности?

— Главная причина случившегося и не случившегося состоит в том, что на текущем историческом этапе определять качество законодательства предписано не разумению, но **выгодоприобретательным интересам**. В подтверждение укажем лишь на два примера из длинного ряда многих.

Первый пример. Предопределено было случиться связке трех положений:

² См.: Лукавства неизбежные проявления в дуалистическом законодательстве // Азбука понятий градорегулирования... С. 373.



1) внедрению в ГрК РФ (а до него — в ЗК РФ) института зонально-правового градорегулирования (института установления правового режима использования недвижимости посредством **градостроительных регламентов** в составе **правил землепользования и застройки**);

2) образованию неформальных альянсов **альфа-бенефициаров строительства**, которым, в свою очередь, предопределено стремиться не к системному устройению городской жизни, но к законодательному обеспечению своих частных-корпоративных **выгодоприобретательных интересов** — причем стремиться максимально, чему мешает первое положение, которое поэтому должно быть устранено, ликвидировано;

3) отсутствию по объективным основаниям возможности непротиворечивого выполнения ложно поставленного задания для дуалистического законодательства, поэтому «тем хуже для логики смыслов» в том отношении, что это задание должно быть выполнено несмотря ни на что — путем одновременно как создания «полезного» противоречия³, так и умолчания о созданном противоречии.

Так работает технология выстраивания **дуалистического законодательства** — технология раздвоения ГрК РФ на две антагонистические части.

Второй пример. Главные интересанты строительства нуждаются не в утверждении правового градорегулирования, но в прямо противоположном — в **дуалистическом законодательстве**, которое может только «терпеть» правовое градорегулирование (исключительно по причине отсутствия логической возможности его упразднить окончательно). Гипотетически не главными, но важными интересантами правового градорегулирования могли бы стать, например,

³ Таким «полезным» противоречием должна была стать и стала новелла, предусмотрительно внедренная в ГрК РФ как ч. 1.1 ст. 38, — часть, которая позволила вообще не устанавливать в правилах землепользования и застройки предельные параметры разрешенного строительства, указав, что такие параметры «не подлежат установлению» тогда, когда неустановление отвечает **выгодоприобретательным интересам** управленцев — **альфа-бенефициаров строительства**. Более подробно об этом см.: Феномен незаконного узаконения ложного права местной власти отказываться от применения градостроительного зонирования // Азбука понятий градорегулирования... С. 621.

специалисты проектирования и/или правообладатели недвижимости, но:

— специалисты проектирования в условиях **псевдоградорегулирования** обречены оставаться субъектами лишь второго плана, зависимыми от заказчиков — **альфа-бенефициаров строительства**. Здесь действует феномен, называемый **заложничество при псевдоградорегулировании**. Кроме того, в разумении проектировщиков продолжает негласно культивироваться ложное представление о том, что «свобода архитектурного творчества не должна ничем ограничиваться, даже градорегулированием»⁴;

— правообладатели недвижимости не организованы до того уровня, на котором они могли бы осознавать свои кровные имущественные интересы и отстаивать их посредством включенности в законодательный процесс, — они остаются безразличными, в том числе подверженными **феномену безразличного притяжения любой морфологии застройки**.

Так закладывается в Градостроительный кодекс РФ парадигма точно-административного градостроительства и размываются ценности правового градорегулирования.

— **Может ли стать выходом возврат к более жесткому регулированию градостроительства в части установления норм?**

— Парадокс в том, что **альфа-бенефициары строительства** обречены стать заложниками ситуации, которую они сами же создали и постоянно воспроизводят, — ситуации, в которой «плохое планирование» («непланирование», отказ от планирования) лучше «хорошего планирования». Дело в том, что «хорошее планирование» упреждает, предвидит, осознанно моделирует максимальные объемы строительства, знание о которых предоставляет саму возможность заведомо выстраивать балансы между застройкой и инфраструктурой, однако максимальные сбалансированные объемы — это ограничения, препятствия для реализации **выгодоприобретательных интересов**

⁴ См.: Архитектура без градорегулирования — потребность для альфа-бенефициаров строительства и их подрядчиков при несистеме ТАГ // Азбука понятий градорегулирования... С. 80.

посредством применения принципа **локальной-внесистемной максимизации застройки**. Для реализации таких интересов альфа-бенефициарам строительства нужно нечто прямо противоположное планированию — нужно, чтобы к намеренно не лимитируемым, беспредельно большим объемам застройки прилагивалась бы задним числом инфраструктура, которая обречена всегда отставать от застройки, но и это не беда, поскольку **дуалистическое законодательство** не случайно не устанавливает за такое отставание юридически значимой ответственности.

Таковы логика планирования подлинная-необманная и логика иная⁵.

— **Возможно, здесь есть и влияние культуры XXI века, основанной на ценностях индивидуализма, творческой самореализации каждого?**

— Да, можно усмотреть такое влияние. Абсолютная свобода. Я творец, я так вижу. Но в сфере градостроения абсолютная свобода разрушительна и неэстетична. Планирование требует видения-понимания и твердой воли — ограничения близорукого неразумного насилия части над целым, ограничения нормами права. Не бывает архитектурных шедевров при игнорировании градостроительного контекста⁶.

— **Сейчас широко обсуждаются вопросы распределения обязанностей и прав между субъектами градостроительной деятельности — разными уровнями власти, бизнесом и гражданами, — например обязанностей по созданию инфраструктуры. Как в такой правовой реальности должен или может решаться этот вопрос?**

— Система требует балансировки отношений с субъектами, которые в ней находятся. **Несистема точно-административного градостроительства**, которая сейчас доминирует, ориентирована на производство неопределенностей, благодаря которым можно декларировать ответственность, но только не в юридически значимом виде, что и требуется: ответ-

ственность как бы есть, как бы провозглашена, но ее как бы и нет, поскольку отсутствуют конкретные положения-показатели, а «за отсутствующее нет возможности и необходимости отвечать». Когда же на фоне повсеместной неопределенности появляются локальные-точечные проектные предложения, то они обречены быть неконтекстуальными-произвольными-независимыми — такими, которые требуют подверствывания под них псевдодокументов планирования как бы задним числом⁷. Градорегулирование — это осмысленное упреждение будущего. Планирование вдогонку за тем, что создается во исполнение деструктурирующего город принципа **локальной-внесистемной максимизации застройки**, — это псевдоградорегулирование, которое фактически препятствует становлению подлинных профессионалов, препятствует неискаженному освоению многоаспектных компетенций специалистами новой генерации, которым предстоит исправлять методологические ошибки предшественников.

— **Если планирование требует высокой компетенции, то, может быть, и не страшно, что граждане фактически устранили от принятия градостроительных решений?**

— Нет, это неправильно. Нужно ответить на детский вопрос: откуда и у каких субъектов вообще может возникать право лишать горожан прав, не подлежащих отторжению от них? Оставим неангажированным юристам ответ на этот публично проигнорированный вопрос и пойдем дальше.

Если ты не работаешь в градорегулировании с задачей балансировки разных интересов, то это уже нецелостный подход, а нецелостность выливается в пренебрежение к ценностям и деструкцию рационального подхода. Город — это средоточие разнообразных интересов, и надо уметь их сопрягать между собой, не поступаясь при этом принципами, заложенными в то, что называется **идентичная морфология застройки города**. Градорегулирование — это одновременно и наука, и искусство. Если такая балансировка не осмысливается, зара-

⁵ См., напр.: Догоняющее-недогоняющее-отстающее планирование // Азбука понятий градорегулирования... С. 235.

⁶ См.: Архитекторов стремление быть свободными от градорегулирования — ложное стремление, навязанное несистемой ТАГ // Азбука понятий градорегулирования... С. 77.

⁷ См.: «Цифровое мастер-планирование» как способ неоправданного, но «необходимого» отторжения подлинного градорегулирования // Азбука понятий градорегулирования... С. 668.



нее не моделируется в пространстве, то эта наука и это искусство отмирают в сиюминутной практике (но не в вечной логике). Можно, конечно, сказать, что в градостроительном хаосе, намеренно или неосознанно сотворенном, есть своя привлекательная эстетика, но это не может быть оправданием для отвержения градорегулирования⁸. Рано или поздно этот хаос сказывается на качестве жизни. Можно рассматривать Москву как наглядный пример неполяризованной-недифференцированной морфологии застройки: «**неприкаянные небоскребы**» произвольно-хаотично разбрелись по всему городу вместо одного-двух мегацентров. И уже некуда деваться, поскольку неэффективная морфология застройки — это неотвратимое следствие практикуемого в городе порядка в виде **несистемы точечно-административного градостроительства**.

— **И как тогда вернуться к профессиональному градостроительному планированию?**

— Осмыслить ошибки, признать их тупиковость и вернуться к самому началу — к методологии, которая не дает обмануть ни себя, ни всех иных субъектов. Вернуться не в том смысле, что все снести и заново построить, а именно в начало процесса **саморазвертывания смыслов градорегулирования** — признать и юридически оформить **ценности пространственные базовые**, из которых произрастает **соразмерная застройка** — произрастает подлинный город. Нужно вернуться к бесосновательно отвергнутым правилам землепользования и застройки, которые обеспечивают начальные правовые основания для выстраивания **идентичной морфологии застройки города** и без которых такая морфология не может возникнуть в принципе, без которых город будет и далее «терять себя, не осознавая себя».

— **Для этого нужно отменить ч. 1.1 ст. 38 Градостроительного кодекса?**

— Да, это могло бы стать первым шагом, символизирующим готовность законодателей исправлять не случайно созданные ошибки — «полезные» противоречия. Но требуются и другие действия, зафиксированные

в соответствующей программе⁹, например действия в отношении зон с особыми условиями использования территорий. Здесь порождена тупиковая ситуация, которую можно рассматривать как символ того, что творится **дуалистическим законодательством**.

— **Почему тупиковая?**

— Возьмем наиболее показательный пример — санитарно-защитную зону (СЗЗ). Избежать деструкции — наложения СЗЗ на зону жилой застройки — можно только загодя, в рамках предварительного планирования по осмысленному сопряжению границ этих зон. Если ты не обязан следовать предписаниям правил землепользования и застройки, то можешь построить промышленный объект так, что распространяемая от него СЗЗ накроет зону жилой застройки. Без следования таким предписаниям ты не сможешь добиться того, чтобы СЗЗ не накладывались бы на жилые территории. Далее возникают основания для изъятия жилых помещений, хотя такие помещения возникли тут задолго до строительства нового промышленного объекта, — основания ложные-несправедливые, зато одобренные **дуалистическим законодательством**. В этом законодательстве явлена ошибочная логика, исправить которую можно только посредством градорегулирования в рамках, первоначально задаваемых территориальным планированием и градостроительным зонированием. А это те институты, которые не могут регулироваться Земельным кодексом РФ, которому ныне ошибочно предписано регулировать зоны с особыми условиями использования территорий. Примечательно, что ГрК РФ в исходной редакции 2004 года (двадцать лет назад) уже предложил принципиальное решение вопроса, указывая, что СЗЗ не должны выходить за пределы границ производственных территориальных зон, для чего надлежит (1) посредством документов градорегулирования планировать размещение соответствующих объектов так, чтобы распространяемые от них расчетные СЗЗ не выходили за границы производственных зон, (2) подготавливать индивидуальные проекты СЗЗ (при необходимости их разработки) также при соблюдении указанного требования. Такой подход блокирует то, что ныне не-рационально-несправедливо разрешается ЗК РФ, —

⁸ См.: Эстетика застройки мегаполиса — предопределения для несистемы ТАГ // Азбука понятий градорегулирования... С. 677.

⁹ См.: Программа исправления ошибок законодательства о градорегулировании — намеренных и ненамеренных // Азбука понятий градорегулирования... С. 494.

возможность, чтобы СЗЗ от вновь создаваемых производственных объектов задним числом накрывали жилые объекты, в том числе ранее созданные¹⁰.

— При такой правовой реальности, наверное, наивно думать о принятии во внимание при планировании городов и населенных пунктов климатических изменений?

— Да, наивно. Если на базовом уровне постоянно продуцируется хаос-зыбкость-неопределенность, то возведение на таком базисе дополнительных логических конструкций обречено порождать подобное — ненадежное и даже деструктивное. Сначала надо законодательно обеспечить **соразмерную застройку**, в которой изначально присутствуют элементы природно-экологического свойства, в частности сбалансированное озеленение. Дальше с точки зрения целостного подхода возникнет необходимость обеспечить связь с нормами экологического права, санитарно-эпидемиологическими требованиями. Сейчас это все находится в отдельных-автономных актах законодательства, плохо сопряженных между собой, хотя базовый Закон о техническом регулировании¹¹ давно предусмотрел возможность решать все вопросы, относящиеся к проектированию, в рамках именно этого законодательства. Но такая посылка остается нереализованной¹².

— Может быть, системный подход не всегда оправдан? Скажем, в Китае мало законов и многие вопросы, в частности строительные, решаются на местном уровне, но это не мешает развитию страны и строительству городов.

— Это вопрос целостного и ценностного осмысления. Мы работаем либо на количество, либо на другой результат — на качество среды для горожан

и на качество самих горожан. Например, нехватка приобъектных пространств «дворов» многоквартирных домов, завышенная плотность застройки, чрезмерное количество жителей на единицу площади городской территории ведут к функциональным, социальным и психологическим деформациям. Поэтому надо думать о последствиях творимого в городе со стороны социальной психологии. В конечном счете неразумный подход к градорегулированию может привести к исходу населения из городов. Не знаю, как существующий в Китае подход к застройке городов скажется на поведении населения через некоторое время. Должны быть ценностные пороги, которые «нельзя обмануть» — нельзя не соблюдать, и они должны быть облечены в юридическую форму закона, который нельзя обойти¹³.

— Получается, что в такой правовой реальности какие-либо точечные правки Градостроительного кодекса РФ бессмысленны. Может ли нам помочь в планировании искусственный интеллект?

— Нет, не может. Искусственный интеллект не работает с ценностями, которые являются началом всего и про которые я все это время говорил. Если мы сами не понуждаем себя к уразумению смыслов, то за нас этого никто не сделает. Или сделает — но навяжет нам ложные-деструктивные смыслы. Да, можно программе задать рамки, ввести параметры, но если у тех, кто использует программу, нет ценностных ограничителей и соответствующих им юридических запретов, то все вернется на круги своя, к сегодняшней раздвоенной **правовой реальности**. А ее нужно понимать, чтобы воспитывать грамотных специалистов, не допускать очевидных и иных противоречий в законодательстве, содействовать возвращению культуры правового градорегулирования. Это, в общем-то, задача национального масштаба.®

¹⁰ Подробнее см.: Санитарно-защитная зона — уразумение сути с помощью методологии определения понятий градорегулирования // Азбука понятий градорегулирования... С. 522.

¹¹ Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании».

¹² См.: Свод комплексный-единый минимально необходимых требований безопасности для градостроительного проектирования // Азбука понятий градорегулирования... С. 526.

¹³ Подробнее об этом см.: Исход горожан из несоразмерной застройки в мегаполисах как результат применения несистемы ТАГ — исход, предопределенный для будущего // Азбука понятий градорегулирования... С. 324.