



**Л. Е. Бандорин, К. В. Холопик**

# ГРАДОРЕГУЛИРОВАНИЕ И АДМИНИСТРАТИВНЫЕ БАРЬЕРЫ В ОБЛАСТИ ОСВОЕНИЯ ТЕРРИТОРИЙ, ПРОЕКТИРОВАНИЯ И СТРОИТЕЛЬСТВА

Градостроительный кодекс Российской Федерации (ГрК РФ) пунктом 1 статьи 1 определил, что градостроительная деятельность – это деятельность по развитию территорий, в том числе городов и иных поселений, осуществляемая в виде территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории, архитектурно-строительного проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции объектов капитального строительства.

Система легитимных действий органов публичной власти по регулированию отдельных элементов градостроительной деятельности может быть определена как градорегулирование. Однако этот термин не используется в действующем законодательстве. По сути, он является сокращенной версией термина «регулирование градостроительной деятельности», которого также нет в законодательстве. Впрочем, отсутствие указанных терминов не может и не должно являться препятствием для их использования в научной и практической литературе, поскольку они обозначают объективный факт наличия и необходимости регулирования той деятельности, которая определена законодательством.

Градорегулирование сопрягается и взаимодействует со всеми институтами управления и экономики: институтами планирования, землеустройства, технической инвентаризации, государственного кадастрового учета недвижимости, государственной регистрации прав на недвижимость, предоставления земельных участков для строительства и др.

Законодательное закрепление основных принципов градорегулирования в законодательстве о градостроительной деятельности направлено на создание четкой, прозрачной и реальной правовой системы процедур и ограни-

чений применительно к рынку недвижимости в России. Рассмотрим, какие законодательные позиции позволяют говорить об устранении ранее существовавших административных барьеров на рынке недвижимости для освоения территорий (т.е. правила и условия предоставления земли для строительства), а также проектирования и строительства.

**Полагать**, что возможно преодолеть административные барьеры только в строительстве, не обеспечив прозрачности в предоставлении земли, – было бы ошибочно. На неразрывную связь этих процессов было, например, указано в Послании Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации от 26 мая 2004 года: «Необходимо разрушить монополии на строительных рынках. Граждане России не обязаны оплачивать стоимость административных барьеров, создаваемых в строительстве, а также сверхприбыли застройщиков-монополистов. Принятие муниципалитетами четких правил землепользования и застройки, упрощение процедур разрешений и согласований на строительство, подготовка необходимой инженерно-коммунальной инфраструктуры – все эти меры должны быть направлены на сокращение времени и затрат по строительству»<sup>1</sup>.

**Принятие** муниципалитетами *правил землепользования и застройки* знаменует переход от административной системы определения судьбы земельных участков к правовой системе. До 2005 года вид разрешенного использования каждого конкретного земельного участка устанавливался или изменялся индивидуальным решением главы местной администрации. В такой ситуации заинтересованному частному лицу в административном порядке предписывают, что конкретно можно делать в конкретном месте, в худшем случае не оставляя им свободы выбора, а в лучшем – ограничивая ее дополнительными неформализуемыми административными указаниями субъективного характера. Правила землепользования и застройки посредством единого документа нормативного характера обеспечивают публичное предъявление четких и понятных «правил игры», содержащих юридически значимые градостроительные регламенты, которые устанавливают перечень нескольких видов разрешенного использования объектов недвижимости. Тем самым Правила одновременно и побуждают к деятельности, и ограничивают свободу деятельности инвесторов и правообладателей объектов недвижимости. Кроме того, федеральный законодатель установил положение, согласно которому все объекты недвижимости, расположенные в одной и той же территориальной зоне, имеют единый правовой режим использования, определяемый градостроительным регламентом, а не произвольным мнением чиновника применительно к каждому отдельному объекту. Соответственно правообладатели объектов недвижимости могут по своему усмотрению (а не по воле чиновника) выбирать в пределах рамок, установленных градостроительным регламентом, виды и параметры разрешенного использования и строительного изменения принадлежащих им объектов недвижимости при условии соблюдения установленных требований безопасности.

**Еще** одним «заблокированным» административным барьером стал *запрет с 2008 года предоставлять земельные участки по инвестиционным контрактам*. Вообще-то инвестиционные контракты в строительстве в своем роде

уникальны и резко отличаются от всех иных видов договоров, применяемых в российском гражданском обороте.

По своей сути инвестконтракт есть не что иное, как обещание органа власти, уполномоченного распоряжаться земельными участками, предоставить земельный участок инвестору после того, как освободит такой участок от прав третьих лиц. Здесь надо иметь в виду следующее.

Согласно Земельному кодексу Российской Федерации:

- ▶ предоставлять земельные участки может только уполномоченный орган власти или местного самоуправления;
- ▶ объектом предоставления для строительства могут быть только сформированные земельные участки;
- ▶ сформированными могут считаться только те земельные участки, которые свободны от прав третьих лиц, то есть находятся исключительно в государственной или муниципальной собственности;
- ▶ пока на земельном участке существуют собственники зданий, сооружений либо отдельных квартир, земельный участок, даже если он не сформирован, принадлежит в силу закона таким собственникам, и никто иной не может ими распоряжаться.

Соответственно, заключая инвестиционный контракт и выполняя его условия по освобождению от прав третьих лиц, инвестор не имеет никаких правовых гарантий осуществления своей деятельности. Парадокс состоит еще и в том, что такой документ неправомерно именовать «инвестиционным».

**По** смыслу действующего Закона РСФСР «Об инвестиционной деятельности в РСФСР» и Федерального закона «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» государство гарантирует защиту прав инвестора и обеспечивает стабильность для инвестора, осуществляющего инвестиционный проект. В данном случае ясно, что здесь таких гарантий нет и быть не может. В содержательном отношении такая форма договора могла бы называться, например, соглашением о градостроительной подготовке территории для последующего предоставления сформированных земельных участков. Результатом того, что вся страна целое десятилетие жила, мягко сказать, по квазиправовым процедурам инвестконтрактов, явилась тотальная монополизация строительных рынков. Местные администрации, подталкиваемые действовавшим законодательством к тому, чтобы стать экономически заинтересованным монопольным субъектом распределения земельного ресурса, с готовностью становились таким субъектом. Далее поведение администраций подчинялось объективным экономическим законам, определяющим мотивации монополиста: участвовать в получении части выгод не посредством расширения объема деятельности, а посредством разницы между себестоимостью и монопольной ценой строительной продукции. А инвесторы и застройщики, в силу вовлеченности через администрации в процесс монопольного распределения недостающего земельного ресурса, не были заинтересованы в допуске к этому ресурсу конкурентов, а также в изменении правил игры (не дай бог, сменится мэр – что мы и наблюдаем до сих пор в Москве). Эти правила игры с 1 января 2008 года изменены Федеральным законом

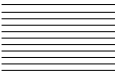
от 18.12.06. № 232-ФЗ, однако, вероятно, его реализация столкнется с жесточайшим сопротивлением инвесторов и администраций, заключивших ранее долгосрочные инвестконтракты.

Параллельно с реформированием земельных отношений новейшим законодательством заложена основа для устранения административных барьеров в проектировании и строительстве. Наиболее значимые изменения произошли в следующих направлениях.

**Переход от параллельности процедур проектирования и приобретения прав на землю к четкой последовательности действий – сначала приобретение прав на землю, а затем проектирование.** Таким образом устранена зависимость инвестора, вкладывающего деньги в проектирование, от чиновников, которые могут предоставить землю, а могут и не предоставить. Соответственно ликвидирован институт предпроектных работ и получения разрешения на проектирование. Ничего этого не требуется. Получи права на землю – и проектируй в соответствии с публично установленными требованиями.

**Публичность установления требований к проектированию.** Ликвидирован как класс институт индивидуальных (читай – коррупционных) переговоров инвесторов с чиновниками с целью получения так называемых исходных данных для проектирования. В соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации все требования к проектированию должны устанавливаться публично в рамках деятельности по планировке территории. То есть требования к проектированию устанавливаются не для конкретного земельного участка и конкретного инвестора, а для всех земельных участков в рамках территориальной зоны и отображаются в градостроительных планах земельных участков – публичных документах, доступных каждому. Для вновь образуемых земельных участков такие требования должны быть сформированы до выставления этих участков на торги. Указанные требования включают в себя ограничения по назначению объекта строительства, его высотности, плотности застройки и т.п.

**Объединение всех видов экспертиз проектной документации в единую государственную экспертизу.** Указанная идея, заложенная в Градостроительном кодексе Российской Федерации, была реализована в Федеральном законе от 18.12.06. № 232-ФЗ и последующем Постановлении Правительства Российской Федерации от 05.03.07 № 145. В соответствии с указанными нормативными правовыми актами ликвидированы все виды ведомственных или специализированных экспертиз проектной документации (все 10 видов экспертиз) и сформирована система единой государственной экспертизы, которая проверяет соответствие проектной документации всем требованиям в сфере безопасности: СНиПам, СанПиНам, требованиям пожарной, промышленной, ядерной и иной безопасности, требованиям ГОиЧС, требованиям охраны труда, требованиям сохранности объектов историко-культурного наследия и т.д. По итогам проверки выдается единое сводное заключение. В результате многократно сократились временные и материальные затраты инвесторов на прохождение экспертиз.



**Ликвидация института согласований проектной документации. Запрещено истребование не предусмотренных федеральным законом согласований проектной документации.** Все задачи, которые ранее решались в процессе согласований проектной документации, сейчас должны решаться на этапе подготовки земельного участка к предоставлению и разработки градостроительных планов земельных участков.

**Изменение статуса института выдачи разрешения на строительство.** Ранее этот институт включал в себя распорядительные функции, т.е. чиновник по своему усмотрению имел право разрешить или не разрешить строительство. Сейчас разрешение на строительство стало сугубо технологическим юридическим действием. Если предоставлен полный комплект документов, то публичная власть обязана в десятидневный срок выдать разрешение на строительство. Отказать на основании нецелесообразности строительства невозможно.

**Ликвидация института выдачи разрешений на строительно-монтажные работы.** Указанный институт заменен институтом извещения о начале строительства. Застройщик обязан за семь дней до начала строительства известить об этом органы государственного строительного надзора.

**Объединение всех видов надзоров при строительстве в единый государственный строительный надзор.** Указанная идея также была заложена в 2004 году Градостроительным кодексом и окончательно реализована в 2007 году. Отныне ликвидированы все виды ведомственных или специализированных надзоров при строительстве (включая пожарный надзор, санитарно-эпидемиологический, экологический и т.д.) и сформирована система единого государственного строительного надзора. Уполномоченным органом на его проведение является Ростехнадзор. Для ввода объекта в эксплуатацию в целях подтверждения его соответствия всем требованиям безопасности требуется заключение исключительно Ростехнадзора, и никого более.

**Ликвидация института приемочных комиссий объектов капитального строительства.** Указанный институт замещен институтом выдачи разрешений на ввод объектов в эксплуатацию, который, как и институт разрешения на строительство, носит сугубо технологический характер. Если предоставлен полный комплект документов, то уполномоченный орган власти обязан в десятидневный срок выдать разрешение на ввод объекта в эксплуатацию. Установлен исчерпывающий перечень основания для отрицательного решения.

**Упрощение административных процедур для некоторых видов объектов капитального строительства.** Установлено, что для строительства индивидуальных жилых домов не обязательна разработка проектной документации. Для них, а также для ряда других объектов (определенной площади, этажности, назначения и др.) не требуется прохождения государственной экспертизы проектной документации и государственного строительного надзора. Государственная экспертиза не требуется также для проектной документации повторного применения. Для ряда объектов даже не требуется получения

разрешения на строительство. Например, такого разрешения не требуется при строительстве дома на дачном или садоводческом участке. В этом случае различный подход в нормативном регулировании вызван не тем, что дачный дом должен быть проще или меньше обычного индивидуального жилого дома, а тем, что контроль за всем дачным хозяйством осуществляют не муниципалитеты, а специальные дачные некоммерческие объединения граждан в лице своих органов управления (правление и проч.). В этом случае логично, что контролировать действия своих членов будет организация, а не муниципалитет.

Таким образом, законодательно сделан существенный шаг на пути устранения всех выявленных административных барьеров на рынке недвижимости. Теперь главным представляется успешная и эффективная реализация законодательных норм. Ибо, дополнив классика, можно сказать, что не только строгость, но и демократичность российских законов может быть низведена до нуля «необязательностью их исполнения».

## ПРИМЕЧАНИЯ

---

<sup>1</sup> Российская газета. 2004. 27 мая.