

УДК 338.242.2

© С. А. Шишелова, соискатель
(Санкт-Петербургский государственный
архитектурно-строительный университет)
E-mail: s.shishelova@yandex.ru

© S. A. Shishelova, competitor
(Saint-Petersburg State University of Architecture
and Civil Engineering)
E-mail: s.shishelova@yandex.ru

ОРГАНИЗАЦИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ВЛАСТИ И ЗАСТРОЙЩИКОВ ПО УПОРЯДОЧЕНИЮ ПРОЦЕДУР В СФЕРЕ ЖИЛИЩНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА

ORGANIZATION OF INTERACTION OF THE STATE AUTHORITIES AND DEVELOPERS AIMED AT STREAMLINING THE PROCEDURES IN THE SPHERE OF HOUSING CONSTRUCTION

Сформулированы основные принципы организации взаимодействия органов государственной власти и застройщиков по упорядочению процедур в сфере жилищного строительства. Представлен анализ тенденций в упорядочении процедур в сфере жилищного строительства, сделаны выводы о путях дальнейшего совершенствования взаимодействия органов государственной власти и застройщиков.

Ключевые слова: исчерпывающий перечень процедур, жилищное строительство, разрешение на строительство.

The article defines the basic principles of organizing the interaction of state authorities and developers aimed at streamlining the procedures in the sphere of housing construction. The author presents an analysis of regulation trends in the area of housing construction. Conclusions are made concerning the trends of further improving the interaction of the state authorities and developers.

Keywords: exhaustive list of procedures, housing construction, building permission.

Правительство Российской Федерации в последние годы целенаправленно проводит глубокие и серьезные преобразования административных процедур в сфере строительства. Вызвано это, в первую очередь, необходимостью сокращения административных барьеров, в том числе недопущением возможности органов, имеющих властные полномочия, устанавливать дополнительные требования к застройщикам в части введения дополнительных административных процедур в сфере строительства, различных дополнительных согласований при осуществлении проектирования и строительства. Кроме того, в регионах достаточно часто нарушались установленные сроки проведения процедур, в частности сроки выдачи разрешения на строительство. Указанные проблемы стали одной из предпосылок проявления коррупционных действий в государственных и муниципальных органах, что потребовало принятия мер на федеральном

уровне по урегулированию сложившейся ситуации. Так, например, на сайте Минстроя России приведены данные о проверке соблюдения процедуры выдачи разрешения на строительство в ноябре 2014 года, по результатам которой выявлено более 11,5 тысяч нарушений [9, 10].

Одним из первых мероприятий по упорядочению процедур в сфере строительства стало принятие Распоряжения Правительства РФ от 29 июля 2013 г. № 1336-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожная карта») «Совершенствование правового регулирования градостроительной деятельности и улучшение предпринимательского климата в сфере строительства» [8]. В соответствии с [8] к 2018 г. планируется сократить время, затрачиваемое на получение разрешения на строительство, до 56 дней. По результатам реализации мероприятий [8] по показателю «Получение разрешения на строительство» в рейтинге Doing Business Всемирного бан-

ка Россия должна сместиться со 178-го места на 34-е место в мире (на 34 месте находятся сейчас США).

Одним из выполненных мероприятий, указанных в [8], стало принятие 20 апреля 2014 г. Федерального закона № 80-ФЗ «О внесении изменений в статьи 2 и 6 Градостроительного кодекса Российской Федерации» [2]. Согласно [2] Правительство РФ наделяется полномочиями утверждать исчерпывающие перечни процедур в сферах строительства. Автор считает, что в первую очередь Правительству РФ необходимо разработать и утвердить исчерпывающие перечни в следующих сферах строительства:

- жилищном;
- сетей водоснабжения и водоотведения, газораспределения, теплоснабжения, электроснабжения;
- производственных зданий и сооружений;
- транспортном (дороги, мосты).

Отметим, что из указанного перечня в настоящее время Правительством РФ утвержден исчерпывающий перечень процедур только для сферы жилищного строительства: 30.04.2014 принято Постановление Правительства РФ от № 403 «Об исчерпывающем перечне процедур в сфере жилищного строительства» (далее — Исчерпывающий перечень) [4].

Необходимо отметить, что само постановление вступило в силу 7 мая 2014 года, а утвержденный им Исчерпывающий перечень вступил в силу только 7 ноября 2014. Это обусловлено необходимостью приведения правовых актов субъектов РФ в соответствии с данным перечнем [4].

Исчерпывающий перечень состоит из двух частей:

1. Процедуры, предусмотренные федеральным законодательством. Указанные процедуры осуществляются на территории всех субъектов РФ и муниципальных образований.

2. Процедуры, установленные законодательством субъекта РФ либо правовым актом представительного органа местного самоуправления, которые связаны с особенностями осуществления градостроительной деятельности на территориях отдельных субъектов Российской Федерации и/или территориях муниципальных образований.

Первая часть [4] представляет собой перечень процедур в сфере жилищного строительства, сгруппированный по видам деятельности:

- процедуры, связанные с предоставлением прав на земельные участки для жилищного строительства и подготовкой документации по планировке территории;
- процедуры, связанные с заключением договоров подключения (технологического присоединения) объектов к сетям инженерно-технического обеспечения (к электрическим сетям), а также связанные с архитектурно-строительным проектированием (разработкой проектной документации);
- процедуры, связанные с осуществлением собственно строительства, а также реконструкции объектов жилищного строительства;
- процедуры, связанные с предоставлением разрешений на ввод объектов в эксплуатацию, государственной регистрацией прав на построенный объект, заключением договоров тепло-, водо-, энерго-, газоснабжения и водоотведения.

Изначально Исчерпывающий перечень содержал 134 процедуры: 129 процедур в первой части и 5 процедур — во второй. При этом количество процедур из Исчерпывающего перечня для каждого конкретного объекта варьируется в зависимости от особенностей объекта. Так, например, применительно к строительству многоквартирного дома требуется 82 процедуры, а при строительстве индивидуального жилого объекта — 58 процедур. То есть количество процедур остается весьма значительным, что требует дальнейшего совершенствования нормативной правовой базы в этой сфере.

В целях обеспечения организационного взаимодействия всех участников процесса, в том числе представителей федеральных и региональных органов власти в ноябре 2014 года, при Минстрое России создан Штаб по мониторингу за исполнением законодательства о градостроительной деятельности (далее — Штаб).

Основными функциями Штаба являются:

- контроль за сокращением административных процедур в строительстве;
- ускорение темпов работы по сокращению административных барьеров в регионах;
- подготовка предложений по сокращению процедур в сфере строительства и их сроков.

В докладе [9] выделены важнейшие направления работы Штаба:

- мониторинг исполнения субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления Исчерпывающего перечня;
- мониторинг исполнения процедуры № 27 «Предоставление градостроительного плана земельного участка», осуществленный Торгово-промышленной палатой Российской Федерации в субъектах Российской Федерации.

По результатам мониторинга были сформированы рекомендации органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

В докладе [9] отмечено, что внедрение Исчерпывающего перечня и работа по обеспечению его соблюдения дают положительные результаты. Там же [9] отмечено, что на декабрь 2015 года предельное количество процедур, необходимых для получения разрешения на строительство эталонного объекта жилищного строительства, и предельные сроки их прохождения в 2015 году уменьшились по сравнению с данными за 2014 год. В 2015 году в целом по Российской Федерации количество необходимых процедур в среднем сократилось на 20 % и составляет порядка 14 процедур, а предельные сроки прохождения этих процедур уменьшились на 19 % и составляют 170 дней. В 2014 году аналогичные показатели составляли 18 процедур и 209 дней соответственно.

Организация дальнейшей работы связана с поиском возможности сокращения данных процедур и осуществлением планомерной работы федеральных органов государственной власти по внесению изменений в соответствующие федеральные правовые акты.

В рамках вышеуказанного Постановления Правительства РФ от 04.02.2015 № 94 [5] вносятся следующие изменения в Исчерпывающий перечень:

- исключается принятие решений в отношении проектов планировки территории, по которой принято решение о развитии, и утверждение такой документации;
- дополняются новые процедуры (5 процедур в первую часть и 5 во вторую).

Первая часть Исчерпывающего перечня дополняется следующими процедурами:

- принятие решения об утверждении схемы расположения земельного участка на кадастровом плане территории;
- предоставление согласования специальных технических условий с МЧС России;
- направление извещения о возникновении аварийной ситуации на объекте капитального строительства;
- подписание акта комиссии о приемке газоиспользующего оборудования для проведения пусконаладочных работ;
- присвоение адреса объекту капитального строительства.

Вторая часть дополняется следующими процедурами:

- принятие решения о предоставлении в собственность земельного участка для индивидуального жилищного строительства гражданам, имеющим трех и более детей;
- принятие решения о бесплатном предоставлении гражданину земельного участка для индивидуального жилищного строительства (если принятие таких решений предусмотрено законодательством субъекта Российской Федерации);
- предоставление заключения о соответствии проектной документации сводному плану подземных коммуникаций и сооружений;
- согласование проведения работ в технических и охранных зонах;
- выдача разрешения на перемещение отходов в результате строительства, сноса зданий и сооружений.

Данные изменения вызваны в основном комплексными изменениями земельного законодательства и касаются в первую очередь порядка формирования земельных участков под строительство.

Отмечу, что эффективное внедрение Исчерпывающего перечня невозможно без привлечения к ответственности органов власти за его нарушение как в части установления дополнительных требований к согласованию, так и нарушения сроков процедур.

По мнению автора, самым значимым этапом в реализации государственного подхода к регулированию жилищного строительства стало принятие Федерального закона от 13.07.2015 № 250-ФЗ «О внесении изменений в Федераль-

ный закон "О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [3]. Данный Федеральный закон предусматривает административную ответственность за нарушение Исчерпывающего перечня. В частности, в КоАП РФ введена новая статья 14.9.1, устанавливающая административную ответственность за нарушение процедур, включенных в исчерпывающие перечни в любых сферах строительства. В соответствии с указанной статьей нарушение должностными лицами сроков осуществления процедур либо предъявление к застройщикам требований осуществить процедуру, не включенную в Исчерпывающий перечень в соответствующей сфере строительства, влекут предупреждение или наложение административного штрафа в размере от трех до пяти тысяч рублей. Если правонарушение совершено повторно, то штраф увеличивается до пятидесяти тысяч рублей, кроме того, может быть предусмотрена дисквалификация, то есть лишение права занимать определенную должность на срок до двух лет [3].

По результатам проведенного автором исследования практики применения данной статьи КоАП РФ не выявлено ни одного случая привлечения к административной ответственности должностных лиц. Однако само наличие такой ответственности и неизбежность наказания за указанные правонарушения, по мнению автора, однозначно способствуют упорядочению деятельности региональных и местных органов власти, осуществляющих соответствующие разрешительные действия в сфере строительства, и обеспечивают снижение административных барьеров в сфере строительства.

Таким образом, значение Исчерпывающего перечня процедур в сфере жилищного строительства трудно переоценить. Автором выделяется основное, самое важное значение Исчерпывающего перечня, обусловленное требованием ч. 3 ст. 6 Градостроительного кодекса РФ [1]. Оно выражается в том, что не допускается установление органами власти всех уровней обязанности осуществления застройщиками, проектировщиками, иными субъектами градостроительных отношений каких-либо процедур, действий, согласований, не предусмотренных Исчерпывающими перечнями процедур во всех сферах строительства. Это обеспечивает значительную пред-

сказуемость процесса проектирования и строительства, в том числе в части сроков, снижает административные барьеры и в конечном итоге оптимизирует взаимодействие органов власти и застройщиков.

Еще раз подчеркнем, что при создании Исчерпывающего перечня за счет проведенной масштабной аналитической работы, систематизации законодательства и упорядочения работы органов власти всех уровней количество процедур было сокращено с 220 до 134. И хотя сейчас Исчерпывающий перечень содержит 141 процедуру, работа по сокращению процедур, необходимых для осуществления застройщиками строительства жилья, продолжается: рассматривается возможность исключения 47 процедур, а также объединения большей части процедур, связанных с подключением к сетям.

С учетом значимости Исчерпывающего перечня, его положительного влияния на оптимизацию взаимоотношений органов власти и застройщиков в сфере жилищного строительства в ближайшей перспективе Правительством РФ планируется принятие исчерпывающих перечней процедур при строительстве сетей электроснабжения, водоснабжения и водоотведения. Указанные сферы требуют скорейшей оптимизации в части разрешительных процедур, упорядочения взаимодействия, в первую очередь, застройщиков и ресурсоснабжающих организаций. Кроме того, установление данных перечней, как представляется, повлечет за собой систематизацию и классификацию данных линейных объектов (инженерных сетей), что также крайне необходимо для оптимизации строительства.

Вместе с тем, автором выявлены определенные проблемы, которые необходимо учесть при дальнейшей работе над совершенствованием Исчерпывающего перечня, а также при разработке подобных документов для иных сфер строительства.

В первую очередь, как уже отмечено автором, Исчерпывающий перечень принят только для одной сферы строительства: жилищной. Это означает, что при строительстве иных объектов (промышленных, социальных, объектов транспортной инфраструктуры и прочих) руководствоваться Исчерпывающим перечнем с формальной юридической точки зрения нельзя.

Это также означает, что при нарушении сроков выдачи всевозможных разрешительных документов в иных, кроме жилищной, сферах строительства, должностные лица не могут быть привлечены к административной ответственности по статье 14.9.1 КоАП РФ. Представляется очевидным, что оптимизация разрешительных процедур и их сроков, а также привлечение к ответственности за их нарушение должны быть одинаковыми независимо от функционального назначения планируемого и строящегося объекта, в связи с чем полагаем необходимым скорейшее принятие исчерпывающих перечней для иных сфер строительства.

Кроме того, Исчерпывающий перечень, исходя из смысла его названия, должен быть закрытым, но по сути таковым не является. Так, в соответствии с [4], вместе с подготовкой проектов нормативных правовых актов, предусматривающих изменение числа разрешительных процедур в сфере жилищного строительства, осуществляется обязательная подготовка предложений по изменению Исчерпывающего перечня. Данные предложения рассматриваются Минстроем России, которое направляет в Правительство РФ предложения о внесении соответствующих изменений в Исчерпывающий перечень. Указанный порядок соблюдается при изменениях законодательства, приводящих как к сокращению числа процедур, так и к их увеличению. Таким образом, можно сделать вывод о том, что Исчерпывающий перечень не гарантирует стабильности в части количества и видов процедур в жилищном строительстве, поскольку он сам подвержен изменениям, безусловным при соответствующих изменениях законодательства.

Указанные негативные тенденции, однако, не являются, по мнению автора, неразрешимыми. Постоянный мониторинг соблюдения региональными и местными органами власти Исчерпывающего перечня, сбор и анализ аргументированных предложений от представителей органов власти, строительного сообщества по снижению административных барьеров, а также постоянная планомерная работа по оптимизации процедур и их сроков в конечном счете повысят эффективность взаимодействия органов власти и застройщиков, обеспечат прозрачность принятия решений в сфере строительства.

Библиографический список

1. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ // Собрание законодательства РФ-2005. № 1 (часть 1). Ст. 16.
2. Федеральный закон от 20 апреля 2014 г № 80-ФЗ «О внесении изменений в статьи 2 и 6 Градостроительного кодекса Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 16. Ст. 1837.
3. Федеральный закон от 13.07.2015 № 250-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О защите конкуренции” и отдельные законодательные акты Российской Федерации”» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 29 (часть I). Ст. 4376.
4. Постановление Правительства РФ 30.04.2014 № 403 «Об исчерпывающем перечне процедур в сфере жилищного строительства» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 19. Ст. 2437.
5. Постановление Правительства РФ от 04.02.2015 № 94 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2014 г. № 403» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 6. Ст. 973.
6. Постановление Правительства РФ от 29.05.2015 № 525 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 23. Ст. 3328.
7. Постановление Правительства РФ от 7.12.2015 г. № 1330 «О внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 5 марта 2007 г. № 145» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 50. Ст. 7178.
8. Распоряжение Правительства РФ от 29 июля 2013 г. № 1336-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожная карта») “Совершенствование правового регулирования градостроительной деятельности и улучшение предпринимательского климата в сфере строительства”» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 32. Ст. 4329.
9. Доклад Статс-секретаря замглавы Минстроя России Натальи Антипиной на заседании Штаба по мониторингу за исполнением законодательства о градостроительной деятельности. URL: http://www.minstroyrf.ru/press/doklad-stats-sekretarya-zamglavy-minstroya-rossii-natali-antipinoy-na-zasedanii-shtaba-po-monitoring/?sphrase_id=229817.
10. URL: <http://www.minstroy.ru/>

References

1. *Gradostroitel'nyy kodeks Rossiyskoy Federatsii ot 29.12.2004 no. 190-FZ* [Town-Planning Code of the Russian Federation of 29.12.2004 no. 190-FZ]. *Sobranie za-*

konodatel'stva RF-2005 – Collection of Legislative Acts of the Russian Federation, 2005, no. 1 (Pt. 1), Art. 16.

2. *Federl' nuy zakon ot 20 aprelya 2014 g no. 80-FZ «O vnesenii izmeneniy v statyi 2 I 6 Gradostrouitel'nogo kodeksa Rossiyskoy Federatsii»* [Federal Law of April 2014 no. 80-FZ "About the amendments to the Articles 2 and 6 of the Town-Planning Code of the Russian Federation"]. *Sobranie zakonodatel'stva RF – Collection of Legislative Acts of the RF, 2014, no. 16, Art. 1837.*

3. *Federl' nuy zakon ot 13.07.2015 g no. 250-FZ «O vnesenii izmeneniy v Federal'nyy zakon "O zashchite konkurentsii" i ot del'nyye zakonodatel'nyye akty Rossiyskoy Federatsii"* [Federal Law of 13.07.2015 no. 250-FZ "About the amendments to the Federal Law "About the protection of competition" and other Acts of the RF"]. *Sobranie zakonodatel'stva RF – Collection of Legislative Acts of the RF, 2015, no. 29, Art. 4376.*

4. *Postanovlenie Pravitel'stva RF 30.04.2014 no. 403 «Ob ischerypyvayuschem perechne protsedur v sfere zhilishchnogo stroitel'stva»* [The Order of the Government of the RF 30.04.2014 no. 403 "About the full list of procedures in the sphere of housing construction"]. *Sobranie zakonodatel'stva RF – Collection of Legislative Acts of the RF, 2014, no. 19, Art. 2437.*

5. *Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 04.02.2015 no. 94 «O vnesenii izmeneniy v postanovlenie Pravitel'stva Rossiyskoy Federatsii ot 30 aprelya 2014 no. 403»* [The Order of the Government of the RF of 04.02.2015 no. 94 "About introducing the amendments to the Order of the Government of the RF April 30, 2014, no. 403"]. *Sobranie zakonodatel'stva RF – Collection of Legislative Acts of the RF, 2015, no. 6, Art. 973.*

6. *Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 29.05.2015 no. 525 «O vnesenii izmeneniy v nekotoryye akty Pravitel'stva Rossiyskoy Federatsii»* [The Order of the Government of the

RF of 29.05.2015 no. 525 "About introducing the amendments to some Acts of the Government of the RF]. *Sobranie zakonodatel'stva RF – Collection of Legislative Acts of the RF, 2015, no. 23, Art. 3328.*

7. *Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 7.12.2015 no. 1330 «O vnesenii izmeneniy v postanovlenie Pravitel'stva Rossiyskoy Federatsii ot 5 marta 2007 goda no. 145»* [The Order of the Government of the RF of 7.12.2015 no. 1330 "About introducing the amendments to the Order of the Government of the RF of March 5, 2007, no. 145]. *Sobranie zakonodatel'stva RF – Collection of Legislative Acts of the RF, 2015, no. 50, Art. 7178.*

8. *Rasporyazheniye Pravitel'stva RF ot 29 iyulya 2013 g. no. 1336-r «Ob utverzhdenii plana meropriyatiy («dorozhnaya karta») «Sovershenstvovanie pravovogo regulirovaniya gradostroitel'noy deyatel'nosti i ulutsheniye predprinimatel'skogo klimata v sfere stroitel'stva»* [The Order of the Government of the RF of 29.07.2013, 1336-r "Improvement of the legislative regulation of town-planning activities and improvement of the business climate in the sphere of construction"]. *Sobranie zakonodatel'stva RF – Collection of Legislative Acts of the RF, 2013, no. 32, Art. 4329.*

9. *Doklad sekretarya zamglavy Ministroya Rossii Natntipinoy na zasedanii Shtaba po monitoring za ispolneniem zakonodatel'stva o gradostroitel'noy deyatel'nosti* [The report of the Vice Head of Ministry of Russia Natalia Antipina at the meeting of the Center of monitoring the observation of legislation in the field of town-planning]. Available at: http://www.minstroyrf.ru/press/doklad-stats-sekretarya-zamglavy-minstroya-rossii-natali-antipinoy-na-zasedanii-shtaba-po-monitoring/?sphrase_id=229817

10. Available at: <http://www.minstroy.ru/>