

10 ЛЕТ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОМУ КОДЕКСУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ТРАНСФОРМАЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИТЕТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ
ПО ЗЕМЕЛЬНЫМ ОТНОШЕНИЯМ И СТРОИТЕЛЬСТВУ
Алексей Юрьевич Русских

Градостроительный кодекс Российской Федерации от 7 мая 1998 года №73-ФЗ просуществовал как нормативный акт относительно недолго – на смену ему в 2004 году пришел новый документ, которым мы руководствуемся по настоящее время.

Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 года №190-ФЗ (далее – Кодекс) нормативно закрепил принципы законодательства о градостроительной деятельности, на которых строится данная отрасль законодательства в целом. Его главные отличительные черты – ответственность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления за обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека, а также принцип возмещения в полном объеме вреда, причиненного физическим и юридическим лицам в результате нарушения требований законодательства о градостроительной деятельности.

Кодекс четко определил сферы регулируемых им отношений: это территориальное планирование, градостроительное зонирование, планировка территории, архитектурно-строительное проектирование, а также строительство, капитальный ремонт, реконструкция объектов капитального строительства.

Поскольку территория Российской Федерации в целом складывается из территорий муниципальных образований и именно на муниципальном уровне должна определяться организация территории любого муниципального образования, Кодексом было закреплено, что на уровне Российской Федерации, субъекта Российской Федерации территориальное планирование носит отраслевой характер. На уровне Российской Федерации и субъекта Российской Федерации принимаются документы территориального планирования – схемы территориального планирования, которые предусматривают размещение объектов федерального и регионально-

го значения, необходимые для реализации полномочий Российской Федерации или полномочий субъекта Российской Федерации.

На уровне городских округов и поселений принимается генеральный план, представляющий собой комплексный документ о развитии всего муниципального образования. Генеральные планы также действуют на территории двух субъектов Российской Федерации – городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга. В генеральном плане фиксируются существующие и планируемые функциональные зоны в пределах муниципального образования.

Нововведением в Кодексе является также норма, закрепляющая разработку генерального плана для всего муниципального образования, а не населенного пункта, как это было ранее.

Кодекс значительно расширил полномочия органов местного самоуправления в градостроительной деятельности. Впервые на законодательном уровне урегулирована вся процедура осуществления строительства, начиная с инженерных изысканий и заканчивая вводом объекта капитального строительства в эксплуатацию.

Кодекс существенно усовершенствовал институт зонирования территорий. В связи с этим необходимо отметить в нем такое важное нововведение, как закрепление обязанности каждого поселения и городского округа принять правила землепользования и застройки. Связано это с тем, что только при наличии правил землепользования и застройки можно обеспечить прозрачность процесса предоставления и использования земельных участков и объектов капитального строительства и не допустить ситуации, когда разрешенное использование устанавливается по усмотрению органов местного самоуправления индивидуально по каждому земельному участку (а это не исключает злоупотреблений). Орган местного самоуправления, принимая правила землепользования и застройки, четко определяет назначение той или иной территории и предельные параметры строительства на такой территории, что создает гарантии для будущих застройщиков, позволяет снизить административные барьеры и привлечь инвестиции в целях освоения территории.

Представляется важным усовершенствование в Кодексе процедуры публичных слушаний по проектам генеральных планов поселений, генеральных планов городских округов. Документ 1998 года содержал много декларативных норм об участии граждан в осуществлении градостроительной деятельности. Новый четко определил роль общественности и закрепил порядок ее участия в принятии градостроительных решений путем проведения публичных слушаний при одобрении наиболее важных документов, связанных с развитием территории: генеральных планов, правил землепользования и застройки, проектов планировки и проектов межевания территории.

Важно закрепление в Кодексе права физических и юридических лиц обжаловать в судебном порядке практически любое решение и/или документ, принимаемые при осуществлении градостроительной деятельности.

Основные изменения в регулировании градостроительной деятельности с 2005 по 2015 год

За 10 лет с момента введения Кодекса в действие его положения претерпели значительные изменения в связи с принятием 73 федеральных законов. Сфера регулирования Кодекса была значительно расширена благодаря включению в нее положений о саморегулировании в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, об эксплуатации зданий и сооружений, о новых видах договоров, направленных на развитие застроенных территорий, комплексное освоение новых территорий, договоров в сфере жилищного строительства. Для улучшения предпринимательского климата в градостроительной сфере появилась тенденция к упрощению процессов строительства, совершенствованию регуляторной среды, сокращению излишних



административных барьеров, в том числе к сокращению совокупного времени и расходов на прохождение таких процедур¹.

Принципы законодательства о градостроительной деятельности

Федеральным законом от 20 марта 2011 года №41-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части вопросов территориального планирования» (далее – Федеральный закон №41-ФЗ) закреплено, что помимо институтов территориального планирования и градостроительного зонирования для осуществления строительства нужна еще и специальная документация.

Новым здесь является принцип единства требований к порядку осуществления взаимодействия между субъектами градостроительных отношений, указанными в статье 5 Кодекса. Он получил развитие в положениях, устанавливающих полномочия Правительства Российской Федерации утверждать исчерпывающие перечни процедур применительно к субъектам градостроительных отношений при подготовке документации по планировке территории, осуществлении архитектурно-строительного проектирования, строительства и реконструкции объектов капитального строительства, а также порядок ведения реестра описаний процедур, указанных в данных перечнях.

Одновременно было закреплено положение о недопустимости каких-либо дополнительных процедур, не предусмотренных исчерпывающими их перечнями в сферах строительства. Тем самым была ликвидирована многолетняя практика установления дополнительных административных барьеров при проектировании и строительстве объектов капитального строительства.

Практическая реализация данных положений состоялась в рамках постановления Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2014 года №403 «Об исчерпывающем перечне процедур в сфере жилищного строительства». В ближайшее время планируется утверждение подобных перечней и в иных сферах строительства.

Полномочия государственных органов и органов местного самоуправления в градостроительной деятельности

В связи с закреплением в Кодексе новых сфер регулирования существенно расширились полномочия органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Кроме того, Федеральным законом от 18 декабря 2006 года №232-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон №232-ФЗ) введены положения о контроле за соблюдением органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления законодательства о градостроительной деятельности, соответствии нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, муниципальных правовых актов законодательству о градостроительной деятельности, соблюдением сроков приведения нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, муниципальных правовых актов в соответствие

¹ Основные меры по совершенствованию законодательства о градостроительной деятельности в данном направлении определены планом мероприятий («дорожной

картой») «Улучшение предпринимательского климата в сфере строительства» (утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 16 августа

2012 года №1487-р) и планом мероприятий («дорожной картой») «Совершенствование правового регулирования градостроительной деятельности и улучшение

предпринимательского климата в сфере строительства» (утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 июля 2013 года №1336-р).



требованиям Кодекса, соблюдением процедур для подготовки и утверждения документов территориального планирования, правил землепользования и застройки, документации по планировке территории, градостроительных планов земельных участков.

Федеральным законом от 29 декабря 2014 года №485-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации» предусмотрена возможность передачи полномочий Российской Федерации в градостроительной деятельности органам государственной власти субъектов Российской Федерации. В свою очередь, органы государственной власти субъекта Российской Федерации и органы местного самоуправления также вправе перераспределять свои полномочия между собой.

Территориальное планирование

Федеральный закон №41-ФЗ сократил перечень требований к документам территориального планирования. К тому же законодательно было раскрыто содержание таких понятий, как «объекты федерального значения», «объекты регионального значения», «объекты местного значения».

Подготовка документов территориального планирования была увязана с планированием развития отраслей экономики. Частью 5 статьи 9 Кодекса закреплена норма о том, что подготовка документов территориального планирования осуществляется на основании стратегий (программ) развития отдельных отраслей экономики, приоритетных национальных проектов, межгосударственных программ, программ социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципальных образований (при их наличии) с учетом программ, принятых в установленном порядке и реализуемых за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов, решений органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных главных распорядителей средств соответствующих бюджетов, предусматривающих создание объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения, инвестиционных программ субъектов естественных монополий, организаций коммунального комплекса и сведений, содержащихся в федеральной государственной информационной системе территориального планирования.

В части реализации документов территориального планирования необходимо отметить, что для обеспечения населения объектами коммунальной, транспортной и социальной инфраструктуры и доступности таких объектов при застройке территорий в Кодекс были внесены изменения, предусматривающие обязанность органов местного самоуправления утверждать программы комплексного развития систем коммунальной, транспортной и социальной инфраструктуры.

Инженерные изыскания, архитектурно-строительное проектирование, объекты капитального строительства

Федеральный закон от 18 июля 2011 года №243-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» исключил необходимость получения разрешения на строительство в случае осуществления капитального ремонта объектов капитального строительства.

Федеральным законом от 18 июля 2011 года №224-ФЗ «О внесении изменений в статьи 51 и 56 Градостроительного кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» были урегулированы вопросы, связанные с прекращением действия разрешения на строительство.

Последовавший за ним Федеральный закон от 28 ноября 2011 года №337-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты



Российской Федерации» (далее – Федеральный закон №337-ФЗ) установил возможность осуществления не только государственной, но и негосударственной экспертизы проектной документации.

Федеральный закон от 23 июля 2013 года №247-ФЗ «О внесении изменений в статью 70.1 Земельного кодекса Российской Федерации и Градостроительный кодекс Российской Федерации» предусмотрел меры, направленные на существенное сокращение сроков строительства линейных объектов. В частности, было установлено, что если документацией по планировке территории предусмотрено размещение линейного объекта транспортной инфраструктуры федерального, регионального или местного значения, то архитектурно-строительное проектирование осуществляется путем подготовки проектной документации применительно к такому линейному объекту и его частям, строящимся, реконструируемым, в том числе в границах не принадлежащего застройщику земельного участка.

Правовое регулирование развития застроенных территорий и комплексного освоения новых территорий, в том числе в целях жилищного строительства

Так как развитие территорий связано не только с освоением новых площадок, но и реновацией существующей застройки, Федеральным законом №232-ФЗ Кодекс был дополнен новым институтом, регулирующим вопросы развития застроенных территорий.

Федеральным законом от 23 июня 2014 года №171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в Кодексе урегулированы отношения, связанные с комплексным освоением новых территорий.

Кроме того, в целях создания условий для строительства жилья экономического класса на земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, был принят Федеральный закон от 21 июля 2014 года №224-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации». Этим законом введены новые виды договоров: об освоении территории для строительства жилья экономкласса и о комплексном освоении территории для строительства жилья экономкласса.

Федеральный закон от 21 июля 2014 года №217-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части законодательного регулирования отношений по найму жилых помещений жилищного фонда социального использования» предусмотрел возможность строительства и эксплуатации наемных домов. В результате Кодекс был дополнен главой 6.3 «Освоение территорий в целях строительства и эксплуатации наемных домов». Новая глава установила такие новые виды договоров, как договоры об освоении территории в целях строительства и эксплуатации наемного дома социального использования или об освоении территории в целях строительства и эксплуатации наемного дома коммерческого использования. Указанные нововведения позволяют – в зависимости от имеющейся специфики и стоящих задач – выбирать оптимальные варианты развития территорий, что делает возможным, в частности, увеличение объемов строительства жилья экономкласса и способствует решению жилищных проблем многих граждан.

Институт саморегулирования в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства

Федеральным законом от 22 июля 2008 года №148-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Фе-



дерации» документ был дополнен главой 6.1 «Саморегулирование в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства».

Введение института саморегулируемых организаций (далее – СРО) в строительной области стало объективной необходимостью в связи с нарастанием опасности техногенных катастроф, ухудшением качества строительства, отсутствием действенных механизмов ответственности участников строительного рынка за выполнение своих обязательств перед потребителями услуг, неэффективностью системы лицензирования. Что касается последней, то минусы в системе выразились в невозможности влиять на обеспечение качества работ и безопасность объектов строительства. Предъявляя требования к строительным фирмам, нормы закона о лицензировании не устанавливали четкой ответственности лицензирующего органа за последующие действия фирмы, в том числе за вред, причиненный такой фирмой при проведении строительных работ. Это привело к выдаче нескольких сотен тысяч строительных лицензий и появлению множества фирм-однодневок.

Применяя механизм саморегулирования в строительной отрасли, законодатель исходил из необходимости сократить присутствие государства в рыночном сегменте. Механизм саморегулирования, в отличие от системы лицензирования, строится прежде всего не на запретительных мерах, а на побуждении частных субъектов к свободной деятельности, ограничивая ее минимально необходимыми рамками и гарантируя определенную свободу прав. Тем самым субъекты предпринимательской или профессиональной деятельности в рамках прямо установленных законом ограничений самостоятельно определяют «правила игры» и контролируют их исполнение. Саморегулируемые организации и национальные объединения таких организаций не являются субъектами предпринимательской или профессиональной деятельности, а лишь сообща устанавливают наиболее приемлемые стандарты и правила, контролируя их соблюдение. Национальные объединения СРО обеспечивают представительство и защиту интересов отдельных СРО соответствующих видов в органах государственной власти, органах местного самоуправления, оказывают содействие законодателю в совершенствовании механизма саморегулирования и создают условия для своей успешной деятельности по выполнению возложенных функций.

Национальные объединения СРО, обладая указанными полномочиями, активно участвуют в разработке технических регламентов и нормативно-правовых актов в области технического регулирования, создают рекомендованные для использования стандарты, рассматривают обращения и жалобы.

Согласно данным государственного реестра СРО, на сегодня зарегистрировано 40 структур, основанных на членстве лиц, выполняющих инженерные изыскания; 194 организации на базе членства лиц, осуществляющих подготовку проектной документации; 276 – лиц, осуществляющих строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объектов капитального строительства.

Для сохранения и увеличения размера компенсационного фонда СРО установлена обязанность размещать средства этого фонда в депозиты и/или депозитные сертификаты в российских кредитных организациях.

Необходимо отметить, что институт саморегулирования призван не только создать благоприятные и прозрачные условия для бизнеса, но и сформировать эффективную систему самоконтроля профессионального сообщества, обеспечив тем самым высокое качество производимого продукта.

Вместе с тем цели и задачи, поставленные перед институтом саморегулирования, к настоящему времени не достигнуты. Действующие ныне положения Кодекса позволяют СРО самоустраняться от контроля над деятельностью своих членов или проводить его лишь формально, на бумаге. Деятельность многих СРО фактически сведена лишь к выдаче строительным организациям свидетельств о допуске к работам, влияющим на безопасность объектов капитального строительства. Можно сделать вывод, что СРО «коммерциализировались». Этот вывод подтверждается результатами деятельности Ростехнадзора за последние годы.

По итогам проведенных Ростехнадзором в 2014 году контрольных мероприятий установлено, что наиболее распространенными нарушениями СРО являются:

- выдача свидетельств о допуске к определенному виду работ до уплаты взносов в компенсационный фонд либо уплаты взносов в компенсационный фонд в рассрочку;



- несоблюдение минимально необходимых требований к выдаче свидетельств о допуске, отсутствие подтверждения наличия в штате члена СРО необходимого количества специалистов для производства работ;
- несоблюдение порядка приема в члены и порядка исключения из членов СРО;
- неприменение СРО в отношении своих членов прямо предусмотренных законодательством мер дисциплинарного воздействия за допускаемые нарушения требований, в том числе за неустранение ранее выявленных нарушений.

В 2014 году бóльшая часть внеплановых проверок деятельности СРО Ростехнадзором была инициирована по обращениям граждан, указывающим на то, что в штате строительных организаций нет соответствующих специалистов, но при этом имеется свидетельство СРО о допуске к определенному виду или видам работ. По результатам проведенных Ростехнадзором мероприятий данные факты в большинстве случаев были подтверждены. При этом СРО согласно представленным ими документам проводили ежегодные плановые проверки в отношении таких строительных организаций и каждый раз подтверждали полное соответствие свидетельств о допуске всем установленным требованиям.

В сети Интернет массово размещаются объявления, содержащие «коммерческие предложения» о «вступлении в СРО и получении допуска за пять минут». Кроме того, в избытке представлены предложения предоставить необходимое количество специалистов соответствующей квалификации для получения свидетельства о допуске. При всём при этом законодательство Российской Федерации о рекламе не предусматривает ограничений на размещение такого рода «предложений».

В 2014 году Ростехнадзором также было выявлено несколько фактов, когда СРО предоставляли недостоверную информацию о формировании, размещении и использовании средств компенсационных фондов. В Ростехнадзор направляли недостоверные (фактически подложные) документы и сведения о состоянии счетов, на которых размещены средства компенсационного фонда. При этом кредитные организации, ссылаясь на банковскую тайну, отказывали Ростехнадзору в подтверждении выданных СРО справок и в предоставлении данных о действительном состоянии счетов, открытых для размещения средств компенсационных фондов.

Дополнительно необходимо отметить, что в законодательстве об административных правонарушениях отсутствуют положения, позволяющие надзорному органу сразу привлекать СРО к административной ответственности за подобные нарушения.

Эксплуатация зданий и сооружений

Федеральный закон №337-ФЗ дополнил Кодекс главой 6.2 «Эксплуатация зданий, сооружений».

Участившиеся случаи обрушений и повреждений объектов капитального строительства и иные аварийные ситуации, повлекшие за собой причинение вреда здоровью и жизни граждан, заставили законодателей корректировать положения Кодекса относительно подхода к возмещению вреда. До принятия указанного закона Кодекс предусматривал лишь ответственность лица, выполнившего соответствующие работы по инженерным изысканиям, проектированию и строительству. Ответственность за вред, причиненный вследствие неправильной эксплуатации зданий и сооружений, не имела специального правового регулирования, а действующие нормы показали себя недостаточно эффективными, поскольку не обеспечивали в должной мере заинтересованности собственника в соблюдении требований безопасности зданий и сооружений при их эксплуатации.

Федеральным законом №337-ФЗ была введена имущественная ответственность собственника здания или сооружения за вред, причиненный в результате разрушения, повреждения или нарушения требований безопасности при эксплуатации. Помимо гражданской ответственности, Кодекс предусмотрел конкретные размеры компенсаций, которые должны выплачиваться потерпевшим и их родственникам.



Унификация законодательства Российской Федерации о градостроительной деятельности и земельного законодательства

До определенного времени правовое регулирование градостроительной деятельности, заложенное в Кодексе, не находило своего отражения в земельном законодательстве, несмотря на то что вопросы территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории, строительства и эксплуатации объектов капитального строительства неразрывно связаны с отношениями в сфере использования и охраны земель.

Основами государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012–2020 годы (далее – Основы госполитики использования земельного фонда), утвержденными распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 марта 2012 года №297-р, определено тем не менее, что одной из главных задач в управлении земельным фондом Российской Федерации является создание условий для организации рационального и эффективного использования земельных участков, включающих учет общественных и отраслевых потребностей, а также требования об устойчивом развитии территорий.

Таким образом, требование устойчивого развития территории как один из основных принципов законодательства о градостроительной деятельности в настоящее время также положено в основу управления земельным фондом. 2014 год ознаменовался принятием федеральных законов, призванных обеспечить гармонизацию земельного законодательства и законодательства о градостроительной деятельности.

В соответствии с Федеральным законом от 23 июня 2014 года №171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» процедура образования земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, урегулирована с использованием нового подхода. Последний предусматривает, что базовым документом, на основании которого может осуществляться образование таких земельных участков, является проект межевания территории, утвержденный в соответствии с Кодексом. Новый подход позволяет учесть все особенности развития соответствующей территории, в том числе планируемых и существующих территорий общего пользования, земельных участков, предназначенных для размещения объектов инфраструктуры, а также установленные ограничения в использовании объектов недвижимости.

Федеральным законом от 31 декабря 2014 года №499-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» значительно усовершенствован порядок изъятия земельных участков и иных объектов недвижимости для государственных или муниципальных нужд. В частности, Земельным кодексом Российской Федерации с 1 апреля 2015 года предусматривается возможность изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд в целях строительства, реконструкции объектов федерального значения, объектов регионального значения или объектов местного значения, если только указанные объекты предусмотрены утвержденными документами территориального планирования и утвержденными проектами планировки территории.

Основами госполитики использования земельного фонда предусматривается совершенствование порядка определения правового режима земельных участков путем исключения из земельного законодательства принципа деления земель по целевому назначению на категории и перехода к территориальному зонированию. В целях реализации данного принципа Правительством Российской Федерации был разработан проект федерального закона №465407-6 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части перехода от деления земель на категории к территориальному зонированию» (принят Государственной Думой в первом чтении 9 декабря 2014 года).



Совершенствование положений Кодекса

В настоящее время Кодекс совершенствуется по следующим направлениям:

1. Подготовка и утверждение документов территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территории².
2. Повышение качества документов за счет роста профессиональной квалификации лиц, осуществляющих подготовку документов территориального планирования, градостроительного зонирования и документации по планировке территории, и совершенствования методического обеспечения процедур подготовки документов территориального планирования с внесением в них изменений, в том числе с учетом того, что часть действующих документов была подготовлена до 2011 года и требует актуализации.

Задачами государства в решении проблем в данной сфере должны стать научное и методическое обеспечение процедур подготовки соответствующих документов, разработка «модельных правил» по отдельным видам документов и подготовка специалистов, обеспеченность муниципальных образований и субъектов Российской Федерации кадрами.

3. Разработка и утверждение документов территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территории на единой картографической основе.

В настоящее время на законодательном уровне не урегулирован вопрос о требованиях, предъявляемых к картографической основе, используемой для осуществления градостроительной деятельности, к форме и составу сведений, отражаемых на такой основе. В этой связи представляется важным закрепить в Кодексе положения, указывающие на необходимость подготовки таких документов, а также конкретные требования к картографической основе. При этом следует иметь в виду, что последняя влияет на процесс образования новых земельных участков и их вовлечение в хозяйственный оборот, а всё это в совокупности существенно влияет на градостроительное развитие той или иной территории.

4. Эффективное информационное взаимодействие при подготовке документов территориального планирования.

Система территориального планирования должна учитывать стратегические документы и плановые показатели государственных, государственных целевых и отраслевых программ. Федеральная государственная информационная система территориального планирования, а также иные информационные системы обеспечения градостроительной деятельности призваны обеспечить эффективную реализацию функций и услуг государственных и муниципальных органов, стать инструментом повышения инвестиционной привлекательности, обеспечения публичности принятых решений и ответственности органов государственной власти и местного самоуправления за принятые решения.

5. Совершенствование института публичных слушаний, проводимых при подготовке генеральных планов поселений и городских округов.

Институт публичных слушаний, проводимых при подготовке генеральных планов поселений и городских округов, правил землепользования и застройки, а также проектов планировки и межевания территории нуждается в совершенствовании. Это касается, в частности, случаев признания высказанных замечаний, предложений и возражений обоснованными или необоснованными, критериев их обоснованности или необоснованности, а также более четкого определения вопросов, решаемых при проведении публичных слушаний.

² Более подробно указанные вопросы освещены в рекомендациях парламентских слушаний на тему «О ходе разработ-

ки, утверждения и реализации документов территориального планирования, градостроительного зонирования

и планировки территории: проблемы и основные направления совершенствования законодательства», проведенных

Комитетом Государственной Думы по земельным отношениям и строительству 15 мая 2014 года.



6. Актуализация норм, регулирующих внесение изменений в документы территориального планирования.

Кодекс предусматривает возможность органов государственной власти, органов местного самоуправления, заинтересованных физических и юридических лиц представлять в уполномоченные органы местного самоуправления предложения о внесении изменений. Вносятся изменения в такие документы в порядке, установленном для их принятия. Вместе с тем вопрос о последствиях поступления предложений о внесении изменений и сроках их рассмотрения Кодекс не регулирует. В дополнительной проработке нуждается и вопрос о гарантиях, которые могут быть предоставлены инвесторам, начавшим реализацию инвестиционного проекта в соответствии с утвержденными документами территориального планирования, градостроительного зонирования, документацией по планировке территории, нормативами градостроительного проектирования и иными требованиями. Так, в случае начала строительства инвестором указанные требования не должны изменяться и приводить таким образом к невозможности завершения проекта.

7. Упрощение требований при подготовке документации по планировке территории для линейных объектов.

Сегодня назрела необходимость в изменениях к Кодексу в части особенностей разработки, утверждения и состава документации по планировке территории при размещении линейных объектов. На текущий момент в Кодексе не освещаются особенности подготовки и утверждения проекта планировки и межевания территории. Помимо вышесказанного, положения Кодекса следует направить и на регулирование вопросов подготовки документации применительно к элементам планировочной структуры (кварталам, микрорайонам и т.д.) в целом³.

8. Создание механизмов по комплексному развитию социальной, транспортной и коммунальной инфраструктуры при осуществлении жилищного строительства.

Осуществление жилищного строительства без одновременного создания в необходимых объемах социальной, транспортной и коммунальной инфраструктуры порождает серьезные социальные и бытовые проблемы. В связи с этим необходимо предусмотреть комплексные меры, направленные на побуждение застройщиков развивать социальную, транспортную и коммунальную инфраструктуру при осуществлении жилищного строительства.

9. Модернизация проектирования, строительства, реконструкции объектов капитального строительства, в том числе путем актуализации стандартов и сводов правил.

10. Уточнение положений Кодекса в части отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства.

Отсутствие в Кодексе четких случаев и критериев принятия органами местного самоуправления решений о предоставлении разрешений на отклонение от предельных параметров строительства, реконструкции объектов капитального строительства не исключает злоупотреблений на практике и не способствует соблюдению градостроительных регламентов, обеспечению единого архитектурного облика в границах элемента планировочной структуры. В связи с этим необходимо определить случаи, при которых допускается отклонение от предельных параметров строительства, реконструкции объектов капитального строительства, а также сами предельные параметры такого отклонения (например, в части максимального количества этажей или высоты зданий, сооружений).

11. Расширение сферы компетенции органов государственного строительного надзора.

Одним из наиболее частых нарушений в строительстве является осуществление строительного процесса без разрешения на строительство. При этом в компетенцию органов

³ Более подробно указанные вопросы освещены в рекомендациях вышеуказанных парламентских слушаний, а также

парламентских слушаний на тему «Размещение линейных объектов: проблемы правового регулирования и основные на-

правления совершенствования законодательства», проведенных Комитетом Государственной Думы по земельным отно-

шениям и строительству 24 октября 2013 года.



государственного строительного надзора не входит контроль объектов, в отношении которых не требуется экспертиза проектной документации, в том числе объектов, перечисленных в части 2 статьи 49 Кодекса. Следует учесть, что к ним зачастую относятся офисы, магазины, иные объекты массового пребывания людей.

Для расширения перечня объектов, в отношении которых орган государственного строительного надзора уполномочен проводить проверки соблюдения законодательства о градостроительной деятельности, в Государственную Думу внесены следующие законопроекты:

- №526013-6 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», в котором предлагается наделить органы государственного строительного надзора правом проводить проверки объектов капитального строительства, в отношении которых государственный строительный надзор не осуществляется, при поступлении в указанные органы информации о нарушениях при строительстве, реконструкции таких объектов.
 - №171692-6 «О внесении изменения в статью 54 Градостроительного кодекса Российской Федерации» (в части расширения перечня объектов капитального строительства, в отношении которых осуществляется государственный строительный надзор).
 - №260499-6 «О внесении изменения в статью 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации» (в части введения экспертизы проектной документации отдельных видов объектов капитального строительства в целях создания условий для беспрепятственного доступа инвалидов к таким объектам).
 - №653456-6 «О внесении изменений в часть 2 статьи 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации» (в части сокращения перечня объектов капитального строительства, в отношении которых не проводится экспертиза проектной документации).
12. Правовое обеспечение условий сохранности компенсационных фондов саморегулируемых организаций.

Формирование компенсационного фонда СРО несет социальную функцию и направлено на возмещение ущерба жизни, здоровью граждан, имуществу граждан и юридических лиц, причиненного в результате выполнения строительных работ на объектах капитального строительства. Вместе с тем участвовавшие случаи банкротств кредитных организаций создают реальную угрозу всей системе саморегулирования в строительном комплексе. В этих условиях вопросы обеспечения сохранности компенсационных фондов СРО имеют первостепенное значение. Необходимо не только установить повышенные требования к кредитным организациям, в которых будут размещены средства компенсационных фондов, но и закрепить возможность размещать такие средства на специализированных счетах, не подверженных риску включения в конкурсную массу. Кроме того, в целях обеспечения прозрачности управления компенсационными фондами необходимо наделить Ростехнадзор полномочиями по получению информации о таких счетах, в том числе о размере средств компенсационных фондов СРО.

18 марта 2015 года Государственной Думой в первом чтении принят проект федерального закона №714996-6 «О внесении изменений в статьи 55.10 и 55.16 Градостроительного кодекса Российской Федерации», предусматривающий полномочия Правительства Российской Федерации по установлению требований к размещению средств компенсационных фондов.

13. Усиление ответственности СРО за выполнение возложенных задач в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства.

Учитывая сложившуюся негативную правоприменительную практику деятельности СРО в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, необходимо обсудить следующие меры, направленные на усиление ответственности СРО:



- Уточнение условий членства и прекращения членства в СРО (конкретизация порядка приема в члены СРО и сроков выдачи свидетельства о допуске к определенному виду или видам работ).
 - Введение запрета на уплату взноса в компенсационный фонд в рассрочку. В случае уплаты взноса в компенсационный фонд третьими лицами предусматривается обязательное предоставление членом СРО документов, подтверждающих наличие встречных обязательств между третьим лицом, осуществившим уплату взноса в компенсационный фонд, и членом СРО, за которого были исполнены обязательства по уплате взноса в компенсационный фонд.
 - Введение обязательности рассмотрения в СРО жалоб и обращений на действия ее членов.
 - Внесение изменений в Федеральный закон «О рекламе» в части урегулирования вопросов, связанных с размещением рекламы деятельности СРО.
 - Внесение изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части установления ответственности СРО и их должностных лиц за несоблюдение требований законодательства по контролю над деятельностью своих членов и за непредставление или несвоевременное представление документов и сведений, перечень которых установлен законодательством о саморегулируемых организациях, или представление недостоверных сведений.
14. Внесение изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации для их приведения в соответствие Кодексу, так как до сих пор в ряде федеральных законов сохраняются положения, ему не отвечающие.

Например, в Законе Российской Федерации от 14 января 1993 года №4292-1 «Об увековечении памяти погибших при защите Отечества», Федеральном законе от 10 декабря 1995 года №196-ФЗ «О безопасности дорожного движения», Федеральном законе от 9 июля 1999 года №160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации», Федеральном законе от 17 ноября 1995 года №169-ФЗ «Об архитектурной деятельности в Российской Федерации» используется терминология Градостроительного кодекса Российской Федерации 1998 года. Кроме того, последний из перечисленных законов предусматривает необходимость получения архитектурно-планировочного задания, чего делать уже не требуется со дня вступления в силу Кодекса.

На решение указанных вопросов направлен проект федерального закона №432575-4 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Градостроительного кодекса Российской Федерации».