

## ОПЫТ РЕГУЛИРОВАНИЯ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РЕГИОНАХ ПРИВОЛЖСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА

Сафьянов А.Н.<sup>1</sup>, Горбунов В.Н.<sup>1</sup>, Мурсалимова Н.Н.<sup>1</sup>, Асяев И.Ю.<sup>1</sup>

<sup>1</sup>ФГБОУ ВПО «Пензенский государственный университет архитектуры и строительства», Пенза, Россия (440028, Пенза, ул. Германа Титова, 28), e-mail: munail@rambler.ru

В статье рассмотрены особенности регулирования градостроительной деятельности в регионах Приволжского федерального округа. Показано, что в сфере регулирования градостроительной деятельности одной из наиболее актуальных сегодня тем, над которой работают все регионы, является снижение административных барьеров. Проанализированы решения, применяемые для этой задачи в регионах Приволжского федерального округа: разработаны дорожные карты, утверждены графики их исполнения, предусмотрены мероприятия по организации электронного взаимодействия участников процесса и получению технических условий через систему «одного окна». Выявлено, что сроки исполнения мероприятий как федеральной, так и региональных дорожных карт растянуты, существует необходимость и возможность их сокращения. Определено, что сокращение административных барьеров в жилищном строительстве может обеспечить снижение рисков застройщиков и сокращение сроков и неопределенности реализации инвестиционно-строительных проектов в жилищной сфере.

Ключевые слова: градостроительная деятельность, жилищное строительство, инвестиционный климат, административные барьеры, государственное регулирование

## EXPERIENCE REGULATION OF URBAN DEVELOPMENT IN THE VOLGA FEDERAL DISTRICT

Safyanov A.N.<sup>1</sup>, Gorbunov V.N.<sup>1</sup>, Mursalimova N.N.<sup>1</sup>, Asyaev I.Y.<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Penza State University of Architecture and Construction, Penza, Russia (440028, Penza, street Germana Titova, 28), e-mail: munail@rambler.ru

The article describes the features of the regulation of urban development activity in the regions of the Volga Federal District. It is shown that in the field of regulation of urban activity of one of the most topical today, are working on all regions is the reduction of administrative barriers. We analyzed the solutions used for this task in the regions of the Volga Federal District: to develop a road map, approved the schedule of their execution, provided arrangements for electronic interaction between stakeholders and obtaining technical conditions through the «single window». It was found that the timing of the execution of measures both federal and regional road maps are stretched, there is a need and an opportunity to reduce them. It was determined that the reduction of administrative barriers to housing can provide risk reduction developers and reducing the time and uncertainty in investment and construction projects in the housing sector.

Keywords: urban development, housing, investment climate, administrative barriers, government regulation

Строительство в России — отрасль экономики, которая в значительной степени подвержена существенному государственному регулированию [1]. Государственное вмешательство приводит к появлению в отрасли административных барьеров, которые, с одной стороны, снижают неполноту и асимметрию информации, с другой — избыточное правовое регулирование повышает уровень отраслевых издержек [2, 4, 8]. В настоящее время в Российской Федерации регулирование градостроительной деятельности осуществляется на федеральном, региональном, местном уровнях власти. В этой связи в силу разнообразия особенностей регулирования градостроительной деятельности в регионах необходимы исследования региональных практик реализации задач улучшения предпринимательского климата в сфере строительства.

## **Материал и методы исследования**

Работа органов государственной власти разных уровней, направленная на снижение государственного регулирующего воздействия на субъекты экономической деятельности [5], предусматривает упрощение процессов строительства от стадии подготовки градостроительной документации до ввода объектов в эксплуатацию и регистрации прав собственности. В связи с этим в регионах округа осуществляется реализация дорожной карты «Совершенствование правового регулирования градостроительной деятельности и улучшение предпринимательского климата в сфере строительства».

Цели дорожной карты – упростить градостроительную подготовку земель, усовершенствовать регуляторную среду, сократить количество, совокупное время и расходы на прохождение процедур, связанных с реализацией инвестиционно-строительных проектов.

В данной дорожной карте установлены 2 контрольных показателя. Первый – позиция в рейтинге Всемирного банка Doing Business по показателю «Получение разрешения на строительство» [2]. Он включает в себя количество процедур, необходимых для получения разрешения на строительство (в штуках); совокупное время их прохождения (в днях); объем соответствующих затрат (в процентах от дохода на душу населения). Второй — эффективность деятельности руководителей федеральных органов власти по созданию благоприятных условий ведения бизнеса.

В ходе проведенного анализа нормативных правовых актов региональных органов власти и органов местного самоуправления на предмет соответствия исчерпывающему перечню процедур в сфере жилищного строительства (исчерпывающий перечень) [9] были установлены некоторые особенности регионального законодательства. Рассмотрим их более подробно.

Региональных нормативных правовых актов, содержащих дополнительные процедуры, не предусмотренные исчерпывающим перечнем, не выявлено. Вместе с тем в ряде субъектов Российской Федерации в отдельных региональных нормативных правовых актах, регламентирующих административные процедуры в сфере жилищного строительства, имелись положения, противоречащие федеральному законодательству.

Так, например, административными регламентами органов исполнительной власти Чувашской Республики и Саратовской области по предоставлению государственной услуги «Выдача разрешения на строительство объекта капитального строительства, если его строительство, реконструкция осуществлялись на территориях двух и более муниципальных образований (муниципальных районов, городских округов)» устанавливался перечень дополнительных документов, не предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации (ч. 7 ст. 51) [6].

Аналогичные нарушения есть в административных регламентах министерства строительства, архитектуры и жилищно-коммунального хозяйства Республики Марий Эл по выдаче разрешения на строительство, реконструкцию объектов капитального строительства, на ввод объектов в эксплуатацию.

На муниципальном уровне нормативные правовые акты по предоставлению муниципальных услуг в сфере жилищного строительства, противоречащие Градостроительному кодексу Российской Федерации, а также исчерпывающему перечню, выявлены во всех регионах округа, за исключением Удмуртской Республики.

Для оценки процедуры выдачи разрешения на строительство Агентством стратегических инициатив среди «пилотных» регионов России, в том числе и отдельных регионов Приволжского федерального округа, составляется рейтинг «Получение разрешений на строительство», который формируется по следующим показателям.

Показатель А2.1 – среднее время получения разрешений на строительство Данный показатель представляет собой необходимое время на получение разрешений на строительство жилого дома выше четырех этажей от запроса на получение градостроительного плана земельного участка до получения разрешения на строительство для одного респондента. При расчете данного показателя не включается время ожидания по инициативе заявителя.

Показатель А2.2 – среднее количество процедур, необходимых для получения разрешений на строительство. Данный показатель представляет собой общее количество процедур для получения разрешения на строительство жилого дома выше четырех этажей, т.е. количество любых обязательных или обычно происходящих взаимодействий между сотрудниками компании и внешними контрагентами с целью получения разрешения на строительство от запроса на получение градостроительного плана земельного участка до получения разрешения на строительство. Взаимодействие с разными отделами одной организации считается разными процедурами.

По результатам пилотной апробации рейтинга лидерами из участвовавших регионов Приволжского федерального округа по показателю А2.1 стали Республика Татарстан, по показателю А2.2 — Самарская область, Республика Татарстан.

В ходе анализа ситуации с выдачей разрешения на строительство в субъектах Российской Федерации, участвовавших в пилотной апробации Рейтинга, был выявлен ряд распространенных проблем, влияющих как на срок, так и на количество соответствующих процедур:

1) отсутствие, низкое качество или существенные различия между административными регламентами осуществления таких процедур на уровне муниципальных образований региона;

2) распространенность случаев увеличения сроков прохождения процедур по выдаче разрешения на строительство, обусловленных отсутствием либо низким качеством документов градостроительного зонирования, в том числе установленных правил землепользования и застройки, а также наличием в них существенных ошибок;

3) недостаточная координация взаимодействия между участниками градостроительного процесса при осуществлении указанных процедур;

4) отсутствие заинтересованности сотрудников госструктур в сокращении сроков прохождения этих процедур.

Отличием от других регионов в Республике Татарстан стало использование информационных технологий для ускорения административных процедур:

1) возможность подачи заявления через интернет-портал, что позволяет автоматизировать и сократить время обработки заявок;

2) минимизация риска потери документов;

3) ускорение коммуникации между представителями различных госструктур: системы электронного межведомственного оборота, видеоконференц-связь, возможность для госслужащих использовать электронную цифровую подпись для подписания документов.

Использование информационных технологий для формирования прозрачности прохождения административных процедур дает возможность:

1) отслеживать статус заявления, исполнителей, резолюцию, сроки рассмотрения и т.д.;

2) размещать полную информацию о регламенте получения разрешения на строительство или получения градостроительных планов земельных участков в понятной и доступной заявителю форме.

В Республике Татарстан создана система мотивации сотрудников региональных органов исполнительной власти, направленная на формирование заинтересованности в создании подхода к заявителям при реализации процедуры, ориентированного на клиента. Ведется диалог бизнеса и власти, созданы площадки для выработки совместных решений бизнеса и власти в процессе разработки или совершенствования процедур.

В целях создания благоприятных условий для развития инвестиционной деятельности в строительстве в регионах округа ведется работа по «дорожной карте» по совершенствованию правового регулирования градостроительной деятельности и улучшению предпринимательского климата в сфере строительства. Целями «дорожной карты» являются: упрощение градостроительной подготовки земельных участков, сокращение количества,

совокупного времени и расходов на прохождение процедур, связанных с реализацией инвестиционно-строительных проектов.

По результатам анализа информации о прохождении в регионах округа процедуры выдачи разрешения на строительство можно отметить, что среднее время получения разрешений на строительство (время получения разрешений на строительство жилого дома выше 4 этажей от запроса на получение градостроительного плана земельного участка до получения разрешения на строительство для одного застройщика) составляет от 100 дней в Нижегородской области до 428 дней в Самарской области, в среднем время получения разрешения составляет 250 дней.

Среднее количество процедур, необходимых для получения разрешения на строительство жилого дома выше 4 этажей, от запроса на получение градостроительного плана земельного участка до получения разрешения на строительство – от 9 процедур в Кировской области до 37 в Оренбургской области.

В настоящее время муниципальными образованиями разработаны и утверждены документы территориального планирования и градостроительного зонирования. Это позволяет потенциальному инвестору получить информацию о современном использовании территорий муниципальных образований и их перспективном градостроительном развитии, в том числе об инвестиционном потенциале территории. Разработаны и утверждены административные регламенты по предоставлению муниципальных услуг по выдаче градостроительных планов, разрешений на строительство и ввод в эксплуатацию.

Актуализация и принятие единообразных и качественных административных регламентов, предусматривающих координацию взаимодействия между участниками градостроительного процесса [3], параллельность согласования и получения технических условий через «одно окно», позволят сократить время выдачи разрешительных документов.

В целях сокращения прохождения административных процедур применяются мероприятия по внедрению электронного взаимодействия между участниками процесса, по активизации применения типовых проектов повторного применения. В регионах работают многофункциональные центры по предоставлению государственных и муниципальных услуг, в которых налажен механизм выдачи разрешения на строительство и градостроительных планов земельных участков. Информация по оказываемым услугам многофункциональных центров, в том числе по выдаче разрешений на строительство, градостроительных планов земельных участков, размещена на сайтах муниципальных образований в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

В настоящее время законодательством в области градостроительства не предусмотрено взимание платы за прохождение административных процедур в органах исполнительной

власти и органах местного самоуправления [10]. Стоимость прохождения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий регламентирована постановлением Правительства РФ от 5 марта 2007 г. № 145 «О порядке организации и проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий». Стоимость прохождения негосударственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий, а также стоимость разработки проектной документации действующим законодательством не регулируется и является договорной.

Опыт Пензенской области по устранению избыточного регулирования может стать существенным подспорьем для тех регионов, в которых есть политическая воля на улучшение условий для предпринимателей. В регионе попытались свести воедино лучшие практики по таким болезненным для любого бизнеса вопросам, как строительство и подключение к электросетям. Так, например, среднее время получения разрешения на строительство, т.е. время получения разрешений на строительство жилого дома выше 4 этажей, от запроса на получение градостроительного плана земельного участка до получения разрешения на строительство для одного застройщика в Пензенской области составляет 179 дней.

Среднее количество процедур, необходимых для получения разрешений на строительство, т.е. средний показатель количества процедур для получения разрешения на строительство жилого дома выше 4 этажей (это количество любых обязательных или обычно происходящих взаимодействий между застройщиками (получателями разрешения на строительство) и внешними контрагентами (органами власти, специализированными организациями и др.) от запроса на получение градостроительного плана земельного участка до получения разрешения на строительство; взаимодействие с разными отделами одной организации считается разными процедурами), в Пензенской области составляет 10 процедур.

Анализ особенностей прохождения процедуры выдачи разрешения на строительство в регионах Приволжского федерального округа позволил установить, что для улучшения инвестиционного климата в округе уже многое сделано. Рассмотренный опыт регионов позволяет говорить о том, что наблюдаемое сокращение административных барьеров в жилищном строительстве может обеспечить снижение рисков застройщиков [7] и сокращение сроков и неопределенности реализации инвестиционно-строительных проектов в жилищной сфере [11]. Большое количество необходимых для реализации проектов жилищного строительства административных процедур, а также длительные сроки и высокая стоимость их прохождения являются следствием более серьезных причин. В жилищном

строительстве остается большое число непрозрачных сфер пересечения интересов органов власти, застройщиков, коммунальных организаций и других участников рынка [3]. Дальнейшим рациональным продолжением работы по снижению государственного регулирующего воздействия на субъекты экономической деятельности в строительной сфере является формирование полноценного рынка земельных участков, создание эффективно функционирующих механизмов и инструментов развития и управления территориями, включая механизмы развития коммунальной, транспортной и социальной инфраструктур. Это должно сопровождаться мерами по приведению местного и регионального законодательства о градостроительной деятельности в соответствие с федеральным законодательством, мерами по повышению прозрачности и эффективности деятельности административной системы и противодействию коррупции.

### Список литературы

1. В Пензе состоялось заседание Совета при Полномочном представителе Президента РФ в ПФО по вопросам жилищного строительства // Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Пензенской области, официальный сайт URL: <http://minstroy.pnzreg.ru/news/2015/03/31/18483599> (дата обращения: 02.04.2015).
2. Ведение бизнеса в России 2012 /Совместная публикация Всемирного банка и Международной финансовой корпорации // Всемирный Банк URL: <http://russian.doingbusiness.org/reports/subnational-reports/russia> (дата обращения: 02.06.2015).
3. Горбунов В.Н. Предпосылки изменения модели развития строительной сферы//Наука и образование в жизни современного общества: сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции 29 ноября 2013 г.: в 18 частях. Ч. 10; М-во обр. и науки РФ. — Тамбов: Изд-во ТРОО «Бизнес—Наука—Общество», 2013. — 163 с. — С. 45–47.
4. Горбунов В.Н., Михайлина Ю.М., Дмитриева Т.Н., Лобыкина Н.В. Социальные и коммерческие эффекты саморегулирования в строительном комплексе // Современные научные исследования и инновации. 2014. № 6 [Электронный ресурс]. URL: <http://web.snauka.ru/issues/2014/06/36103> (дата обращения: 02.06.2015).
5. Горбунов В.Н., Михайлина Ю.М., Дмитриева Т.Н., Лобыкина Н.В. Экономическая оценка эффектов института саморегулирования в строительном комплексе // Современные научные исследования и инновации. 2014. № 6 [Электронный ресурс]. URL: <http://web.snauka.ru/issues/2014/06/36097> (дата обращения: 02.06.2015).
6. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ.

7. Панфилов Р.А., Горбунов В.Н., Драгункина Н.М., Ключникова Е.Н., Чепыжова В.В. К вопросу о классификации рисков инвестиционно-строительной компании // Современные проблемы науки и образования. – 2015. – № 1; URL: [www.science-education.ru/121-17596](http://www.science-education.ru/121-17596) (дата обращения: 07.04.2015).
8. Полиди Т.Д. Жилищное строительство в России: инвестиционный климат и административные барьеры // Имущественные отношения в Российской Федерации. — 2014. — № 2 (149). – С. 89–99.
9. Постановление Правительства РФ «Об исчерпывающем перечне процедур в сфере жилищного строительства» от 30 апреля 2014 г. № 403 // Собрание законодательства Российской Федерации, 2014, № 19, ст. 2437; № 44, ст. 6059.
10. Постановление Правительства РФ от 5 марта 2007 г. № 145 «О порядке организации и проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий».
11. Шекалин А.Н., Горбунов В.Н., Сеницын М.А. Выявление факторов риска с учетом особенностей инвестиционно-строительной деятельности // Современные научные исследования и инновации. 2015. № 1 [Электронный ресурс]. URL: <http://web.snauka.ru/issues/2015/01/45370> (дата обращения: 22.01.2015).

**Рецензенты:**

Тараканов О.В., д.т.н., профессор, декан факультета «Управление территориями», заведующий кафедрой «Кадастр недвижимости и право» ПГУАС, г. Пенза;

Хаметов Т.И., д.э.н., профессор, заведующий кафедрой «Землеустройство и геодезия» ПГУАС, г. Пенза.