

УДК 338.45

В.А. Опекунов

И.В. Щербинин

ВЛИЯНИЕ ПОДГОТОВКИ ИСХОДНО-РАЗРЕШИТЕЛЬНОЙ ДОКУМЕНТАЦИИ НА СРОКИ РЕАЛИЗАЦИИ ИНВЕСТИЦИОННО-СТРОИТЕЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ

Аннотация. Статья посвящена исследованию вопросов подготовки исходно-разрешительной документации и ее влияния на сроки реализации инвестиционно-строительных проектов. Рассмотрев существующую систему оформления исходно-разрешительной документации, авторы пришли к заключению, что данная система имеет существенные недостатки, а сроки оформления значительно увеличивают сроки реализации инвестиционно-строительных проектов.

Ключевые слова: исходно-разрешительная документация, инвестиционно-строительный проект, инвестиционно-строительный комплекс, сроки реализации инвестиционно-строительных проектов, нормативно-правовые акты.

Valeriy Opekunov

Igor Shcherbinin

THE IMPACT OF PREPARATION OF INITIAL PERMISSIVE DOCUMENTATION ON THE DURATION FOR REALIZATION OF INVESTMENT-CONSTRUCTION PROJECTS

Annotation. The article deals with investigation of questions related to the preparation of initial permissive documentation and its impact on the duration of realization of investment construction projects. In regard to the existing preparation guidelines for initial permissive documentation, authors came to the conclusion that this system has essential shortcomings, and execution terms considerably increase the realization terms of investment-construction projects.

Keywords: initial permissive documentation, investment-construction project, investment-construction complex, duration of realization investment-construction projects, regulatory legal act.

Успех развития экономики любого государства непосредственно связан со строительной отраслью. Создание зданий, строений, сооружений производственного и непроизводственного назначения, а также их реконструкция и капитальный ремонт способствует росту экономики страны и росту благосостояния населения. Одной из ключевых особенностей реализации инвестиционно-строительных проектов является значительный срок достижений целей проекта, что связано с технологической спецификой строительства, а также с существующей системой согласования строительных проектов. Увеличенные сроки реализации проектов в инвестиционно-строительной сфере приводят к заморозке капитала в данных проектах, что является тормозом экономического развития государства.

Проведенные нами исследования показали, что важным аспектом строительной деятельности является возможность заказчика строительства в наименьший срок и с наименьшими затратами осуществить реализацию инвестиционно-строительного проекта с учетом интересов всех лиц, участвующих в проекте. К сожалению, существующая нормативно-правовая система не позволяет реализовывать инвестиционно-строительные проекты в максимально быстрые сроки. Средний срок, требуемый для получения разрешения на строительство в российской практике, составляет 1,5–2 года, тогда как само строительство объекта в зависимости от сложности может занимать в среднем 1–2 года. Указанный срок подготовки исходно-разрешительной документации (далее ИРД) необоснованно большой, он вызывает высокие риски у Заказчика, является причиной повышений стоимости ко-

нечного продукта. В первую очередь это связано с чрезмерным количеством административных барьеров и согласований, необходимых для получения разрешения на строительство. Число исходно-разрешительных документов для получения разрешения на строительство в среднем по отрасли составляет порядка 200 согласований. Для улучшения инвестиционного климата требуется оптимизировать правовую систему получения ИРД, а также разработать оптимальную модель подготовки ИРД на начало строительства.

Целью данной статьи является исследование существующей системы получения исходно-разрешительной документации на начало строительства и ее влияние на сроки реализации инвестиционно-строительных программ. В рамках реализации поставленной цели нами были решены следующие задачи: определение понятия сроков, определение понятия ИРД, выявление основных участников процесса получения ИРД, обзор необходимых документов для получения разрешения на строительство, исследование существующей системы оформления и получения ИРД, определение состава и последовательности получения ИРД, оценка существующих недостатков в нормативно-правовой базе о подготовке ИРД, подготовка рекомендаций по устранению выявленных недостатков.

Главным аспектом реализации инвестиционно-строительного проекта является срок его реализации, от которого во многом зависят затраты на его реализацию. Для полного понимания природы срока требуется раскрыть данное понятие. Срок – это момент или определенный период времени наступление или истечение которого влечет возникновение, изменение или прекращение прав и обязанностей. Срок реализации проекта – это определенный период времени, в течении которого требуется достигнуть поставленные цели в рамках данного проекта. Срок реализации проекта устанавливается Заказчиком, но по отношению к строительному проекту в этом сроке необходимо учитывать срок оформления ИРД в соответствии с действующими нормативно-правовыми актами РФ (НПА), на который Заказчик может повлиять только косвенно, путем создания определенной модели получения ИРД, так как не может отказаться от получения определенных согласований, потому что без полного комплекта невозможно законно получить разрешение на строительство.

При намерении Заказчика произвести строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объекта капитального строительства Заказчику требуется собрать полный комплект исходно-разрешительной документации для получения разрешения на строительство. ИРД состоит из разрешительной документации подлежащей оформлению в соответствии со статьями 44–51 Градостроительного кодекса Российской Федерации (ГрК РФ) и иными нормативно-правовыми актами РФ [3]. ИРД – это комплект документов, которые необходимо оформить в соответствии со статьями 44 – 51 ГрК РФ, конечной целью которого является получение разрешения на строительство [6]. Полный комплект ИРД состоит из правоустанавливающих документов на земельный участок (ЗУ), согласования размещения будущего объекта строительства со всеми заинтересованными организациями, технические условия (ТУ) на подключение к сетям инженерно-технологического обеспечения (ИТО), инженерные изыскания (ИИ), проектная документация (ПД), имеющая положительное заключение экспертизы, информационных писем и справок, а также иных документов предоставляемых государственными и негосударственными организациями на безвозмездной основе или за фиксированную плату [3]. Можно дать полное определение, что ИРД – это документация, выдаваемая специальным органом власти или уполномоченной организацией за фиксированную плату или безвозмездно и в обязательном порядке (при условии соблюдения всех нормативных требований в отношении проектной и рабочей документации) в процессе проектирования и строительства объекта, по запросу Заказчика, либо действующему в его интересах физическому или юридическому лицу.

Сбором ИРД может заниматься как сам Заказчик строительства, так и иное уполномоченное на то физическое или юридическое лицо, называемое Техническим Заказчиком в соответствии со ст.1 ГрКРФ. Оформление ИРД и получение разрешения на строительство не требуется в случаях преду-

смотренными в п.17 ст.51 ГрКРФ [3]. Разработка предпроектных решений будущего объекта строительства и получение ИРД являются начальной стадией инвестиционного процесса. На данном этапе определяются основные технико-экономические показатели объекта.

Не существует единого документа, в котором был бы указан весь необходимый перечень документов ИРД. Это, в первую очередь, связано с тем, что градостроительная деятельность одновременно регулируется как федеральными органами власти, так и региональными, и местными. Существуют различные дополнительные нормативно-правовые акты, регулирующие градостроительную деятельность в отдельных субъектах РФ. Подготовка полного комплекта ИРД в соответствии со всеми нормативно-правовыми актами РФ это трудоемкий процесс, занимающий длительное время, которое может превышать сроки самого строительства, и требующий специализированных знаний в области строительного законодательства, строительной организации и опыта в сфере согласования строительных проектов [4].

Существует множество административных барьеров, двойных согласований, которые увеличивают сроки оформления ИРД, что в свою очередь влияет на финансовые показатели проекта, приводящие к удорожанию стоимости конечного продукта. Существующая система получения разрешения на строительство не соответствует современным требованиям, предъявляемым государством к отрасли, является тормозом экономического роста в РФ и порождает коррупцию, что негативно сказывается на социально-экономической сфере общества. Можно выделить следующих основных участников процесса получения ИРД: Заказчик, Технический заказчик, Генеральный проектировщик, органы государственной власти всех уровней, компании ресурсодержатели сетей ИТО, саморегулируемые организации в сфере строительства, проектирования и инженерных изысканий и иные негосударственные организации [1].

Регулирование строительной отрасли в РФ происходит на всех уровнях власти: федеральном, региональном, местном. Основные нормативно правовые акты, регулирующие строительную отрасль на федеральном уровне следующие: Градостроительный кодекс РФ, Гражданский кодекс РФ, Земельный кодекс РФ, Постановление Правительства РФ от 16.02.2008 г. № 87 «О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию», Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании», Федеральный закон от 30.12.2009 г. № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений», Своды правил по строительству (СП), ГОСТы и прочие нормативно-правовые документы. В соответствии с Конституцией РФ органы регионального и местного самоуправления имеют право конкретизировать нормы, предусмотренные актами федерального уровня, при условии, что НПА принимается уполномоченным на то органом регионального и местного самоуправления и в рамках установленной для него компетенции. Зачастую принимаемые НПА на региональном и местном уровне дублируют федеральные НПА и создают дополнительные административные барьеры, что в свою очередь ведет к увеличению сроков сбора ИРД и дополнительным финансовым затратам для Заказчика, которые проявляются в увеличении стоимости строительства. Данные административные барьеры могут служить развитием коррупции, так как органы власти умышленно многократно отказывают в согласованиях или согласовывают проекты, соответствующие всем действующим НПА на условиях, приносящих убытки Заказчику, с целью личного обогащения.

Сбор ИРД имеет определенную последовательность, представленную ниже. Первым этапом сбора ИРД является получение землеотводной документации на земельный участок, отведенный под строительство. Землеотводная документация включает в себя договор аренды ЗУ или свидетельство о праве собственности на ЗУ, кадастровый паспорт (выдается Росреестром) ЗУ, предоставляющий основную информацию о ЗУ (кадастровый номер ЗУ, адрес, категорию земель, кадастровую стоимость, план ЗУ и т.д.) [2]. После юридического оформления ЗУ начинается разработка предпроектных ре-

шений, основывающихся на утвержденном проекте планировки территории (ППТ) для зоны планируемого строительства объекта. При его отсутствии Заказчику требуется организовать его разработку, так как ППТ является основой формирования градостроительных планов земельных участков (ГПЗУ), необходимых для получения разрешения на строительство. ППТ разрабатывается в развитие генеральных планов населенных пунктов, или независимо от наличия генеральных планов, – на территорию квартала, микрорайона или других территорий, названных в градостроительном законодательстве «элементами планировочной структуры». ППТ содержит основные показатели, необходимые для определения инвестиционной привлекательности территории – численность населения и возможные объемы нового строительства (жилищного, делового, социального, культурно-бытового, транспортного, инженерного). Если решение о подготовке ППТ принимается руководителем органа местного самоуправления поселения или органа местного самоуправления городского округа, ППТ утверждается органом государственной или муниципальной власти с соблюдением процедуры публичных слушаний в соответствии со статьей 46 ГрК РФ [3]. ППТ, подготовленный на основании решения руководителя исполнительного органа государственной власти, обсуждению на публичных слушаниях не подлежит.

Следующим этапом будет получение ГПЗУ в местном исполнительном органе власти (в Москве это Москомархитектура). ГПЗУ выполняет информационную функцию, в нем консолидирована информация об основных параметрах планируемого к строительству объекта и существующих к нему строительных ограничений, указываются границы ЗУ, границы зон действия публичных сервитутов и т.д. Понятие градостроительного плана земельного участка введено ГрК РФ [3]. ГПЗУ является одним из основных исходных документов, необходимых для начала проектирования и дальнейшего получения необходимой документации.

Одними из исходных данных при проектировании объекта капитального строительства являются Ситуационный план (Ситплан) и Инженерно-топографический план (Геоподоснова). Ситплан – это топографическая схема расположения на местности границ ЗУ в масштабе 1:2000 с указанием красных линий, близлежащих зданий и сооружений, границ охранных зон, границ линии застройки. Геоподоснова – это топографический план с указанием всех существующих наземных и подземных коммуникаций. На земельном участке будущего объекта строительства проводят инженерные изыскания с целью изучения существующих природных условий и факторов техногенного воздействия. Данная документация необходима для принятия наиболее экономически рациональных и безопасных проектных решений.

На основании вышеизложенных документов и решении Заказчика выбирают проектную организацию, которая разрабатывает концепцию проекта и проектную документацию. Итогом разработки концепции должен служить согласованный альбом архитектурно-градостроительных решений (АГР) в городе Москве в Москомархитектуре, а разработки проектной документации – положительное заключение экспертизы.

В соответствии со статьей 48 п.6 ГрК РФ [3] Заказчик обязан предоставить проектировщику при заключении договора на разработку проектной документации следующие документы: ГПЗУ, результаты ИИ, ТУ. Учитывая тот факт, что ТУ выдаются в соответствии с потребностями в ресурсах будущего объекта капитального строительства, их получают на основании расчетов, сделанных проектной организацией, и передаются проектировщику в процессе проектирования. Заказчику требуется получить ТУ на подключение к следующим сетям ИТО: водоснабжение, канализование, ливневое водоотведение; электроснабжение, теплоснабжение, Интернет и телефон, радиосети, газоснабжение (при необходимости).

Разделы ПД разрабатываются проектной организацией в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 16 февраля 2008 г. № 87 «О составе разделов проектной документации и требо-

ваниях к их содержанию» [5]. Параллельно разработке ПД идет сбор части ИРД, установленной законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации (в том числе техническими и градостроительными регламентами), и которую следует представлять в составе документов, направляемых на экспертизу. В эту часть входят согласования размещения объекта со всеми заинтересованными организациями и всевозможные справки, информационные письма, заключения от государственных и негосударственных организаций.

После разработки ПД данная документация и ИИ должна пройти проверку в государственной или негосударственной структуре на соответствие строительным нормам и правилам. Необходимость проведения экспертизы проектной документации закреплена в ст. 49 ГрК РФ [3]. Там же указано, какие объекты должны проходить государственную, а какие негосударственную экспертизу.

При прохождении госэкспертизы данные о положительном заключении ПД автоматически попадают в информационную систему обеспечения градостроительной деятельности (ИСОГД). При негосударственной экспертизе требуется дополнительно регистрировать положительное заключение на ПД в ИСОГД. После прохождения всех этапов перечисленных ранее Заказчик вправе получить разрешение на строительство в соответствии со ст. 51 ГрК РФ [3]. Для получения разрешения на строительство Заказчик подает заявление на выдачу разрешения на строительство в Госстройнадзор. Дополнительно к заявлению прикладываются положительное заключение ПД, ГПЗУ, правоустанавливающие документы на ЗУ.

На основе вышеизложенного можно разделить порядок получения ИРД на следующие взаимосвязанные и во многом параллельные этапы: получение ТУ и заключение договоров с ресурсодержателями сетей ИТО, получение согласований заинтересованных организаций на реализацию проекта, писем, справок, требуемых в экспертизе, проведение ИИ, разработка ПД, экспертиза ПД и ИИ, получение разрешения на строительство. Рассмотренная нормативно-правовая система получения ИРД имеет значительные недостатки, вследствие чего Заказчик несет дополнительные риски, связанные с реализацией инвестиционно-строительных проектов, которые проявляются в увеличении сроков реализации данных проектов. Можно назвать такие недостатки существующей системы как двойные согласования, дублирование регулирующих функций федеральных и региональных органов исполнительной власти, длительный регламентный срок подготовки ответов на запросы о выдаче исходно-разрешительных документов, требуемых в экспертизе, и нарушение данного регламентного срока соответствующими органами власти, огромное количество государственных инстанций, в которых требуется получить исходно-разрешительные документы, выдача дополнительных замечаний экспертизой к ПД после устранения основных замечаний.

Вышерассмотренная модель оформления ИРД на начало строительства является неэффективной, несет в себе высокие риски для Заказчика, которые проявляются в увеличении сроков реализации проекта и росту затрат, служит причиной развития коррупции в стране, развитию неэффективного государственного аппарата и повышает социально-политическую напряженность к власти как со стороны бизнес-сообщества девелоперов и иных участников инвестиционно-строительной деятельности, так и со стороны общества в целом.

Нами могут быть даны следующие рекомендации по совершенствованию системы получения ИРД: создание единых центров получения ИРД, исключение двойных согласований на всех уровнях исполнительной власти; сокращение количества требуемых согласований, сосредоточивание регулирующих и контролирующих функций в одном органе исполнительной власти, а именно в Министерстве строительства РФ, законодательный запрет в обоснованном многократном отказе в получении согласования проекта, соответствующего всем действующим НПА РФ на момент подачи запроса о согласовании.

Библиографический список

1. Акимова, Е. В. Учет в строительстве / Е. В. Акимова. – М. : Налоговый вестник, 2011. – 288 с.
2. Асаул, А. Н. Экономика недвижимости : учебник для вузов / А. Н. Асаул, С. Н. Иванов, М. К. Старовойтов. – 3-е изд., исправл. – СПб. : АНО «ИПЭВ», 2009. – 304 с.
3. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Российская газета. – 2004. – № 290.
4. Мандрюков, А. В. Правовой статус технического заказчика / А. В. Мандрюков // Строительство: бухгалтерский учет и налогообложение. – 2014. – № 10. – С. 63–69.
5. О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию Постановление Правительства РФ от 16.02.2008 № 87 (ред. от 23.01.2016) // Российская газета. – 2008. – № 41.
6. Сборник разъяснений по предпроектной и проектной подготовке строительства (вопросы и ответы). Выпуск 3. – М. : ОАО «ЦЕНТРИНВЕСТпроект», 2016.