

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ НИЖЕГОРОДСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМ. Н.И. ЛОБАЧЕВСКОГО»

На правах рукописи



ПРОКОШЕВА

Елена Алексеевна

**Административно-разрешительная деятельность
(административное санкционирование) в сфере градостроительства**

12.00.14 – Административное право; административный процесс

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук, профессор
Кононов Павел Иванович

Нижний Новгород – 2017

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1. Понятие и основные черты административно-разрешительной деятельности (административного санкционирования) в сфере градостроительства.	
§ 1. Административно-разрешительная деятельность: понятие, содержание и основные признаки.....	23
§ 2. Структура административно-разрешительной деятельности	44
§ 3. Административно-разрешительная деятельность в сфере градостроительства: понятие, содержание, признаки, виды, основы правового регулирования	60
 ГЛАВА 2. Административно-разрешительная деятельность (административное санкционирование) на отдельных этапах осуществления строительства (реконструкции) объектов капитального строительства.	
§ 1. Административно-разрешительная деятельность на этапе предоставления земельных участков для строительства	89
§ 2. Административно-разрешительная деятельность на этапе выполнения инженерных изысканий и архитектурно-строительного проектирования.....	116
§ 3. Административно-разрешительная деятельность на этапе осуществления непосредственного строительства (реконструкции) объектов капитального строительства и ввода их в эксплуатацию	144
 Заключение.....	179
Библиографический список.....	182
Приложение.....	204

Введение

Актуальность темы исследования. Административно-разрешительная деятельность представляет собой один из видов административной деятельности, при осуществлении которой происходит столкновение публичных и частных интересов. В градостроительной сфере сосредоточены интересы бизнеса, с одной стороны, и населения, проживающего на определенной территории, – с другой. Развитие экономики требует эффективного регулирования в целях привлечения инвестиций в строительство, вместе с тем интересы граждан предусматривают реализацию принципа устойчивого развития территории. Таким образом, административно-правовое регулирование должно, с одной стороны, предусматривать снижение административных барьеров в целях обеспечения прозрачности, быстроты прохождения регулятивных процедур, с другой – быть достаточным для обеспечения безопасности и надлежащего развития территории.

Согласно ежегодному рейтингу Всемирного банка Doing business по итогам 2017 года Россия поднялась на 2 пункта (со 117-го на 115-е место) в показателе «Получение разрешения на строительство» и в общем итоге по сумме всех показателей заняла 40-е место. Таким образом, несмотря на очевидный прогресс в целом, сфера инвестиций в строительство является традиционно «слабым звеном» рейтинга нашей страны, в связи с чем требуется проведение значительного числа мероприятий, направленных на облегчение условий для ведения бизнеса, включая мероприятия в сфере административно-разрешительной деятельности¹.

¹ На уровне Правительства Российской Федерации утверждены «целевые модели» упрощения процедур ведения бизнеса, предусматривающие сокращение количества и упрощение административных процедур в сфере строительства, сокращение сроков оформления разрешительных документов и получения технических условий от ресурсоснабжающих организаций, повышение качества контрольно-надзорной деятельности (внедрение риск-ориентированного подхода, оценки эффективности и результативности, информатизации учета подконтрольных субъектов (объектов) и пр.

Строительство представляет собой одну из ведущих и достаточно сложных отраслей экономики, которая ежегодно формирует около 10% валового внутреннего продукта и обеспечивает занятость нескольких миллионов человек, что реализуется неизменно независимо от состояния экономики. Прежде всего, это связано с тем, что одной из основных задач строительства является обеспечение граждан жильем. Для возведения жилых домов, в свою очередь, требуется наличие качественных коммунальной, транспортной и социальной инфраструктур. Строительство промышленных парков, создание новых и развитие существующих промышленных зон, транспортной инфраструктуры, газификация всех жилых территорий Российской Федерации, переселение граждан из аварийного и ветхого жилья, реновация жилого фонда – важнейшие задачи власти на текущий момент.

Указанные обстоятельства обуславливают необходимость эффективного административного управления в градостроительной сфере. В связи с этим научное осмысление термина «административно-разрешительная деятельность» позволит повысить эффективность понимания всех управленческих процессов, происходящих в экономической системе, а также вопросов реализации властных полномочий административно-публичных органов в соответствующей сфере.

Статистика аварий на объектах капитального строительства за последние годы, в числе которых обрушение кровли в аквапарке города Москвы «Трансвааль-парк», обрушение купола крытого катка спортивной

См.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31.01.2017 № 147-р «О целевых моделях упрощения процедур ведения бизнеса и повышения инвестиционной привлекательности субъектов Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 02.09.2017). Также высшим органом исполнительной власти утверждены перечни исчерпывающих процедур в сфере жилищного строительства, в сфере строительства объектов инженерно-технологического обеспечения. См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 30.04.2014 № 403 «Об исчерпывающем перечне процедур в сфере жилищного строительства», Постановление Правительства Российской Федерации от 07.11.2016 № 1138 «Об исчерпывающих перечнях процедур в сфере строительства объектов водоснабжения и водоотведения и правилах ведения реестров описаний процедур».

школы города Липецка, обрушение моста в Карелии и многие другие, подтверждает факт отсутствия эффективного государственного регулирования строительной деятельности, особенно на этапах проведения проектно-изыскательских, строительно-монтажных работ, выдачи разрешений на строительство и ввод объектов в эксплуатацию.

Проблема уплотнительной застройки остро беспокоит жителей практически всех городов нашей страны, включая города федерального значения Москву и Санкт-Петербург. Вследствие выдачи разрешений в пределах застроенной территории часто возникают такие проблемы, как нехватка парковок, заторы; износ коммуникаций; исчезновение «зеленых» зон; снижение качества архитектурного облика городов. Решению указанной проблемы должен способствовать комплекс эффективных административных процедур, осуществляемых на всех этапах строительных работ, в том числе на этапе их разрешения и ввода построенных объектов в эксплуатацию.

Анализ судебной практики судов общей юрисдикции и арбитражных судов показывает, что в сфере градостроительства возникает множество споров между застройщиками, с одной стороны, и физическими и юридическими лицами, с другой стороны, связанных с отказом в предоставлении земельных участков для строительства, с отказом в выдаче разрешений на строительство и разрешений на ввод построенных объектов в эксплуатацию. В частности, только Арбитражным судом Волго-Вятского округа за период 2014–2017 гг. рассмотрено свыше 100 дел по указанным категориям споров. Многие из указанных споров обусловлены несовершенством предусмотренных действующим земельным и градостроительным законодательством административных процедур осуществления разрешительной деятельности в сфере строительства.

В науке административного права активно ведется дискуссия о необходимости разработки основных принципов и начал разрешительной деятельности органов публичной администрации. Предпринимаются

попытки ее законодательного урегулирования, о чем свидетельствует, в частности, законопроект «Об основах разрешительной деятельности в Российской Федерации», подготовленный в 2017 году Министерством экономического развития Российской Федерации.

С учетом изложенного, обращение к рассмотрению проблем правового регулирования разрешительной деятельности в одной из важнейших областей государственного управления – градостроительстве – является актуальной задачей, решение которой призвано обеспечить как дальнейшее развитие теоретических основ механизма административно-разрешительной деятельности в градостроительной сфере, так и совершенствование норм права, на основе которых этот механизм функционирует.

Степень научной разработанности темы исследования. В настоящее время в отечественной науке административного права отсутствуют комплексные монографические исследования проблем правового регулирования административно-разрешительной деятельности в сфере градостроительства в Российской Федерации.

Общие вопросы государственного управления и административно-правового регулирования в сфере градостроительства исследовались в кандидатских диссертациях А.В. Ерхова² и С.А. Кузнецовой³. Проблемы административной ответственности в сфере строительства рассматривались в кандидатской диссертации В.И. Бочковой «Административная ответственность за правонарушения в области строительства». Значительный вклад в научное исследование вопросов разработки и утверждения градостроительной документации внес Н.В. Трубкин⁴.

² Ерхов А.В. Управление градостроительным комплексом в России: административно-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. – Тольятти, 2007. С.201.

³ Кузнецова С.А. Административно-правовое регулирование в сфере строительства: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. – М., 2003. С.188 .

⁴ Трубкин Н.В. Подготовка и утверждение градостроительной документации поселений, городских округов. – М. : РИОР : ИНФРА-М., 2013. С. 152 .

В последние годы понятийный аппарат административного права применительно к разрешительной деятельности обогатился новой категорией – «административное санкционирование», которая, применительно к обеспечению безопасности в Российской Федерации, была введена в научный оборот в докторской диссертации А.И. Стахова⁵, а затем исследована в кандидатской диссертации Ф.Н. Киселева⁶. Указанная категория в значительной степени совпадает по характерным признакам и содержанию с разрешительной деятельностью. Отдельные виды административно-разрешительной деятельности рассматривались в трудах А.В. Иванова⁷, С.С. Купреева⁸, А.С. Малчинова⁹, А.В. Нестерова¹⁰, А.Ф. Ноздрачева¹¹, Д.А. Петрова¹², Л.А. Тихомировой¹³.

Отмечая вклад вышеуказанных ученых в формирование научных представлений о различных формах реализации административно-разрешительной деятельности, следует отметить, что применительно к градостроительству она не являлась предметом специального научного

⁵ Стахов А.И. Административно-публичное обеспечение безопасности в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. – М., 2011. С. 210.

⁶ Киселев Ф.Н. Административное санкционирование как метод обеспечения безопасности в РФ: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. – М., 2011. С. 210.

⁷ Иванов А.В. Саморегулирование строительной деятельности: развитие, вопросы, пути решения // Юрист. – 2013. – № 11. С. 18–22.

⁸ Купреев С.С. Лицензирование как административно-правовой метод государственного управления: современное состояние // Административное право и процесс. – 2013. – № 4. С. 18–21.

⁹ Малчинов А.С. Эффективное взаимодействие федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации – фактор успешной региональной политики России. – URL: <http://problemanalysis.ru/naukadoklad/malchinov.pdf> (дата обращения: 03.04.2015).

¹⁰ Нестеров А.В. Аккредитация как административно-правовой инструмент // Административное право и процесс. – 2013. – № 1. С. 22–26.

¹¹ Разрешительная система в Российской Федерации: науч.-практ. пособие / отв. ред. А.Ф. Ноздрачев ; Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. – М. : ИНФРА-М, 2015 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.11.2016).

¹² Петров Д.А. Понятие и признаки саморегулирования как правового явления // Юрист. – 2013. – № 20.

¹³ Тихомирова Л.А. Оценка соответствия: сравнительно-правовое исследование в плоскости отраслевого законодательства // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.11.2016).

исследования. В этой связи можно сделать вывод о наличии в настоящее время пробела в научном изучении института административно-разрешительной деятельности в градостроительстве, на восполнение которого в пределах, обозначенных целями и задачами исследования, и ориентирована настоящая диссертация.

Объектом исследования выступают общественные отношения, возникающие в связи с осуществлением органами и должностными лицами публичной администрации разрешительной деятельности в градостроительной сфере.

Предмет исследования составляют материальные и процессуальные административно-правовые нормы, регулирующие содержание, основания и юридические процедуры применения административно-разрешительных мер в градостроительной сфере, а также материалы административной и судебной практики, связанной с реализацией данных норм.

Цели и задачи исследования. Целью настоящего исследования является выработка теоретических положений, характеризующих институт административно-разрешительной деятельности в градостроительстве, а также норм, направленных на усовершенствование его правового регулирования.

Достижение поставленной цели требует решения следующих **задач**:

- определить содержание понятия административно-разрешительной деятельности, раскрыть ее основные, значимые с точки зрения административно-правовой теории и практики, признаки;
- выявить характерные особенности административно-разрешительной деятельности в сфере градостроительства, определить ее структуру, виды и меры;
- исследовать процедурно-правовой механизм административно-разрешительной деятельности в сфере градостроительства как составную часть механизма ее правового регулирования;

- раскрыть особенности процедурно-правового механизма административно-разрешительной деятельности на этапе предоставления земельных участков для строительства (реконструкции) объектов;
- изучить особенности процедурно-правового механизма административно-разрешительной деятельности на этапах выполнения инженерных изысканий и разработки проектной документации для строительства (реконструкции) объектов;
- определить особенности процедурно-правового механизма административно-разрешительной деятельности на этапе непосредственного строительства (реконструкции) объектов, включая выдачу разрешений на строительство и ввод построенных (реконструированных) объектов в эксплуатацию;
- выработать предложения по совершенствованию земельного и градостроительного законодательства Российской Федерации в части нормативной регламентации административно-разрешительной деятельности на различных этапах процесса осуществления строительства (реконструкции) объектов капитального строительства, в том числе в целях устранения существующих в настоящее время необоснованных административных барьеров (ограничений) в данной сфере.

Методологическую основу (методологию и методы) исследования составляют как общие, так и частные научные методы познания: диалектический, исторический, лингвистический, системный, синтеза, анализа, формально-логический, правового моделирования, сравнительно-правовой, межотраслевой, метод исследования правовых явлений.

В частности, использование диалектического метода познания правовой действительности позволило выявить разнообразные доктринальные подходы к решению теоретических задач исследования, рассмотреть разрешительную деятельность в градостроительстве как один из видов разрешительной деятельности.

С помощью исторического метода исследовались основные этапы развития рассматриваемого в настоящем исследовании института экспертизы проектной документации.

Применение формально-логического метода позволило выявить основные противоречия в градостроительной деятельности соответствующих органов публичной администрации и предложить варианты их устранения.

Посредством использования метода этимологического анализа был проведен анализ содержания термина «санкционирование» с целью установления соотношения указанного понятия с понятием «административно-разрешительная деятельность».

Использование метода правового моделирования способствовало формированию представлений о правовой конструкции упрощенного строительного надзора.

Сравнительно-правовой метод реализован при анализе процедур лицензирования, саморегулирования, аккредитации в сфере градостроительства, включая их применение в государствах Европейского союза.

Применение межотраслевого метода правовых исследований позволило соотнести в ходе проведенного исследования институты земельного и градостроительного законодательства во взаимосвязи.

Теоретическую основу исследования составили труды таких представителей науки административного права, посвященные теории административного права, включая вопросы форм и методов управления, а также проводимой административной реформы, как Ю.Е. Аврутин, А.Б. Агапов, А.П. Алехин, Д.Н. Бахрах, К.И. Головщинский, А.С. Данилов, С.М. Зырянов, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов, Н.М. Конин, П.И. Кононов, Н.В. Макаренко, А.В. Мартынов, Ю.Н. Мильшин, Л.Л. Попов, Ю.Н. Старилов, А.И. Стахов, М.С. Студеникина, Ю.И. Мигачёв, С.В. Тихомиров, Т.Я. Хабриева.

В своём исследовании автор опирался на труды и результаты диссертационных исследований по вопросам истории градостроительной деятельности (Г.С. Афанасьевой, С.А. Кузнецовой, О.М. Полумордвинова); государственного управления в сфере градостроительной деятельности (А.И. Антипина, Л.Е. Бандорина, Е.В. Басина, Е.М. Бутаевой, А.В. Ерхова, Д.С. Железнова, А.М. Люкшина, В.З. Черняка); правового регулирования отдельных видов административной разрешительной деятельности (С.М. Зырянова, А.В. Иванова, С.С. Купреева, Ю.Н. Мильшина, А.В. Нестерова, А.С. Малчинова, Д.А. Петрова).

Наконец, при выявлении проблем административно-разрешительной деятельности, возникающих на отдельных этапах градостроительной деятельности, в диссертации использовались работы следующих ученых: А.Н. Фокина, И.Б. Евплова, Т.А. Полковенковой, Л.О. Ивановой, А.В. Бокова, О.А. Дементьевой, Н.В. Трубкина, А.В. Сигарева, И.Г. Дикарева, С.А. Бурмистровой, О.А. Жарковой, Н.В. Андрианова, Е.С. Болтановой, Е.А. Галиновской, О.В. Орешкиной, И.С. Иващука, В.В. Алакоза, Ж.А. Начичко, А.В. Филатовой, С.П. Османова, С. Кима, И.К. Хен, К.А. Коваленко, Л.С. Кукунина, А.Н. Герасимова.

Правовая основа диссертационного исследования включает нормы национального права, определяющие разрешительную деятельность, в том числе в сфере градостроительства. Среди исследованных документов: Конституция Российской Федерации, Градостроительный кодекс Российской Федерации, Земельный кодекс Российской Федерации и иные кодифицированные акты законодательства, 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»; иные федеральные законы и нормативные правовые акты федерального, регионального, местного уровней, в том числе административные регламенты, национальные и региональные программы

развития, правила землепользования и застройки поселений и городских округов, действующие в различных субъектах Российской Федерации.

Эмпирическую базу исследования составили результаты изучения статистических данных о месте строительной отрасли в структуре экономики страны, а также о степени распространенности административных барьеров в строительстве, документации по территориальному планированию, градостроительному зонированию и планировке территории Российской Федерации, отдельных субъектов Российской Федерации, включая Центральный, Приволжский, Сибирский, Уральский федеральные округа, и муниципальных образований Кировской области, материалов инженерных изысканий, проектной документации на объекты капитального строительства с заключениями экспертизы, предоставленных проектно-изыскательскими организациями города Кирова, материалов правоприменительной деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, входящих в Приволжский федеральный округ, связанных с применением административно-разрешительных мер в сфере градостроительства в виде выдачи разрешений, аккредитации, судебной практики по делам об оспаривании решений, действий (бездействий) органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, связанных с выдачей специальных разрешений в сфере градостроительства.

Научная новизна диссертационного исследования обусловливается тем, что оно представляет собой одну из первых в современной российской науке административного права работ, посвященных комплексному анализу процедурно-правового механизма административно-разрешительной деятельности в сфере градостроительства.

В результате проведенного исследования:

– разработаны научно-практические основы концепции, направленной на расширение научных представлений об административно-разрешительной деятельности в сфере градостроительства;

- предложено и обосновано авторское определение административно-разрешительной деятельности в градостроительной сфере;
- представлено обоснование соотношения таких понятий, как «административное санкционирование» и «административно-разрешительная деятельность»;
- обосновано авторское понимание процедурно-правового механизма административно-разрешительной деятельности в сфере градостроительства как составной части механизма ее правового регулирования;
- представлена системная характеристика процедурно-правового механизма административно-разрешительной деятельности при строительстве (реконструкции) объектов капитального строительства;
- раскрыты особенности административных процедур, сопровождающих разрешительную деятельность в градостроительной сфере на этапе предоставления земельных участков для строительства;
- выявлены особенности административных процедур, сопровождающих разрешительную деятельность в градостроительной сфере на этапе выполнения инженерных изысканий и разработки проектной документации;
- определены особенности административных процедур, сопровождающих разрешительную деятельность в градостроительной сфере на этапе получения разрешений на строительство и ввод законченных строительством (реконструкцией) объектов в эксплуатацию;
- на основе авторской аргументации формулируются предложения по совершенствованию законодательства, регламентирующего административные процедуры предоставления земельных участков для строительства, проведения экспертизы результатов инженерных изысканий и проектной документации, а также порядок предоставления разрешений на строительство и ввод объектов в эксплуатацию.

На защиту выносятся следующие основные положения диссертации, являющиеся новыми или обладающие элементами новизны:

1. Авторское определение понятия «административно-разрешительная деятельность (административное санкционирование)», под которой предлагается понимать вид правоприменительной деятельности административно-публичных органов и их должностных лиц, реализуемой в соответствующих процедурно-процессуальных формах посредством применения специальных административно-правовых мер, позволяющих на основе оценки правового и организационно-технического положения физических и юридических лиц, их деятельности, состояния принадлежащего и используемого ими имущества (объектов), подготовленной ими документации установленным законами и иными нормативными правовыми актами требованиям санкционировать (одобрить, разрешить, признать допустимым) осуществление указанными лицами отдельных видов деятельности, совершение отдельных действий с последующим контролем (надзором) за соблюдением установленных правил и условий их осуществления (совершения) в целях обеспечения предотвращения угроз правам, законным интересам, безопасности граждан, общества, государства.

2. Обосновано, что процедурно-правовой механизм административно-разрешительной деятельности (административного санкционирования) в сфере градостроительства выступает составной частью механизма ее правового регулирования, охватывающего регулятивный и охранительный блоки и реализуемый посредством применения материальных и процессуально-процедурных административно-правовых норм, регулирующих все этапы строительства (реконструкции) объектов капитального строительства.

3. Основанное на интерпретации механизма административно-разрешительной деятельности авторское определение понятия

«административно-разрешительная деятельность (административное санкционирование) в сфере градостроительства», которую предлагается рассматривать как вид правоприменительной деятельности административно-публичных органов и их должностных лиц, реализуемой в соответствующих процедурно-процессуальных формах посредством применения специальных административно-правовых мер, позволяющих на основе оценки правового и организационно-технического положения физических и юридических лиц, их деятельности, состояния принадлежащего и используемого ими имущества (объектов), подготовленной ими градостроительной документации установленным законами и иными нормативными правовыми актами требованиям санкционировать (одобрить, разрешить, признать допустимым) осуществление указанными лицами отдельных видов деятельности, совершение отдельных действий в сфере градостроительства с последующим контролем (надзором) за соблюдением установленных правил и условий их осуществления (совершения) в целях обеспечения предотвращения угроз правам, законным интересам участников градостроительных отношений, безопасности граждан, общества, государства в указанной сфере.

4. Авторская классификация мер административно-разрешительной деятельности в градостроительной сфере, к которой предлагается относить:

- 1) административно-распорядительное предоставление земельного участка для строительства объекта капитального строительства;
- 2) предоставление разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка;
- 3) предоставление разрешения на отклонение от предельно допустимых параметров строительства;
- 4) экспертизу результатов инженерных изысканий и (или) проектной документации;
- 5) аккредитацию юридических лиц на право проведения негосударственной экспертизы проектной документации и (или) негосударственной экспертизы результатов инженерных изысканий;
- 6) аттестацию физических лиц на право подготовки заключений экспертизы

результатов инженерных изысканий и (или) проектной документации; 7) выдачу разрешения на строительство (реконструкцию) объекта капитального строительства; 8) выдачу разрешения на ввод законченного строительством (реконструкцией) объекта капитального строительства в эксплуатацию; 9) государственную аккредитацию саморегулируемых организаций, действующих в градостроительной сфере; 10) государственную регистрацию опасных производственных объектов – площадок для эксплуатации грузоподъемных сооружений (механизмов).

5. Обосновывается положение о том, что содержанием административно-разрешительной деятельности (административного санкционирования) на этапе предоставления земельных участков для строительства объекта капитального строительства выступает выражение согласия (несогласия) компетентным органом исполнительной власти или органом местного самоуправления на предоставление физическому или юридическому лицу выбранного земельного участка в целях строительства, реализуемое посредством издания (принятия) соответствующего административно-правового акта (постановления, распоряжения), а также на последующее размещение на предоставленном земельном участке объекта капитального строительства.

6. Аргументируется утверждение о том, что административно-разрешительная деятельность (административное санкционирование) на этапе выполнения инженерных изысканий и архитектурно-строительного проектирования состоит в официальной оценке уполномоченными в установленном законом порядке организациями соответствия обязательным требованиям результатов инженерных изысканий и проектной документации посредством проведения государственной и негосударственной экспертизы в целях дальнейшего получения разрешения на строительство (реконструкцию) объекта капитального строительства.

7. Доказывается вывод о том, что административно-разрешительная деятельность (административное санкционирование) на этапе непосредственного строительства заключается в выдаче (отказе в выдаче) компетентным органом исполнительной власти или органом местного самоуправления разрешения на строительство (реконструкцию) объекта капитального строительства в целях создания юридической возможности для проведения необходимых строительно-монтажных работ.

8. Обосновывается положение о том, что административно-разрешительная деятельность (административное санкционирование) на этапе ввода законченного строительством, реконструкцией объекта в эксплуатацию состоит в выдаче (отказе в выдаче) компетентным органом исполнительной власти или органом местного самоуправления разрешения на ввод в эксплуатацию (использование по назначению) построенного (реконструированного) объекта капитального строительства.

9. Диссертантом доказано: применяемый в Классификаторе разрешенных видов использования земельных участков, утвержденном Приказом Минэкономразвития России от 01.09.2014 № 540, термин «размещение», применяемый к объектам капитального строительства, зданиям, сооружениям, иным строительным объектам, не соответствует части 2 статьи 39.1, части 7 статьи 39.11 Земельного кодекса Российской Федерации, содержащим указание на основной вид разрешенного использования земельного участка «строительство зданий и сооружений». В этой связи автором обосновано предложение о внесении изменений в Классификатор разрешенных видов использования земельных участков, утвержденный Приказом Минэкономразвития России от 01.09.2014 № 540, связанных с заменой понятия «размещение» понятием «строительство зданий, строений» в целях обеспечения единообразия применяемых в нормативных правовых актах понятий.

10. Обосновывается целесообразность в целях обеспечения безопасности строительства и последующей эксплуатации построенных объектов закрепления в статье 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации правила о необходимости направления застройщиком уведомления в административно-публичный орган о начале строительства тех видов объектов, в отношении которых в настоящее время получение разрешения не требуется, с упрощением соответствующих градостроительных процедур (без разработки проектной документации и проведения изысканий, без прохождения экспертизы указанных документов) с дальнейшим проведением государственного строительного надзора в упрощенном порядке (путем проведения мониторинга строительства объекта).

11. Диссертантом доказано: нормами специального законодательства Российской Федерации предусматривается необходимость получения от компетентных государственных органов, иных организаций согласований относительно возможности осуществления строительства конкретного объекта капитального строительства на отдельных видах территорий и земельных участках. В этой связи автором обосновано предложение о дополнении статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации нормой, устанавливающей обязанность административно-публичного органа после поступления от заявителя заявления и документации, необходимой для получения разрешения на строительство, самостоятельно получать от компетентных государственных органов, иных организаций согласования относительно возможности осуществления строительства конкретного объекта капитального строительства в тех случаях, когда на основании специального законодательства Российской Федерации могут устанавливаться ограничения в использовании для строительства и размещения объектов отдельных видов территорий, земельных участков.

12. Доказывается, что сложившаяся практика распространения обязанности по осуществлению государственного строительного надзора и выдаче соответствующего заключения на орган, выдавший разрешение на строительство, в тех случаях, когда государственный строительный надзор не был проведен по вине застройщика, не уведомившего надзорный орган о начале строительства, не соответствует смыслу части 5 статьи 55 Градостроительного кодекса Российской Федерации; данная норма должна применяться только в случаях, когда законодательно не предусмотрено осуществление государственного строительного надзора.

Теоретическая значимость положений и выводов диссертационного исследования заключается в том, что сформулированные в ней положения и выводы в совокупности позволяют получить цельное представление о правовом механизме осуществления административной разрешительной деятельности как в градостроительной сфере в целом, так и на отдельных этапах процесса строительства и реконструкции объектов.

Теоретическое значение диссертации определяется и тем, что в работе:

- доказаны положения, вносящие вклад в расширение представлений о сущности и содержании административно-разрешительной деятельности;
- обоснована система аргументов, раскрывающих основные пути модернизации правового регулирования в сфере градостроительства;
- проведена модернизация подходов к пониманию процедурно-правового механизма административно-разрешительной деятельности в сфере градостроительства как составной части механизма ее правового регулирования.

Представленные в диссертации положения и выводы дополняют и конкретизируют применительно к сфере градостроительства такие разделы административного и административно-процессуального права, как «Механизм административно-правового регулирования»,

«Административно-правовые методы», «Административные процедуры», «Административно-процессуальные отношения».

Практическая значимость диссертации определяется тем, что ее результаты могут быть использованы: в ходе проведения научных исследований в области правового регулирования административно-разрешительной деятельности, в нормотворческой деятельности, связанной с правовым регулированием градостроительства; в правоприменительной практике государственных органов и органов местного самоуправления в ходе реализации ими соответствующих градостроительных процедур, в учебном процессе образовательных организаций юридического профиля при изучении курсов административного, административно-процессуального, градостроительного, земельного права.

Степень достоверности результатов исследования. Работа построена на апробированной методологии познания и достоверных научных фактах, опирающихся на достижения юридической науки. Достоверность выдвигаемых выводов, предложений и рекомендаций подтверждается:

- анализом широкого круга научных источников в области теории права, административного, административно-процессуального, земельного и градостроительного права;

- использованием как общенаучных методов исследования (логического анализа и синтеза, индукции и дедукции, абстрагирования, восхождения от абстрактного к конкретному, системного), так и частных методов общественных наук (социологического и статистического), а также специальных методов юридических исследований, в первую очередь формально-юридического и сравнительно-правового;

- анализом и обобщением документов градостроительного проектирования Российской Федерации, отдельных субъектов Российской Федерации Центрального, Приволжского, Сибирского, Уральского федеральных округов, муниципальных образований Кировской области,

материалов инженерных изысканий, проектной документации проектно-изыскательских организаций г. Кирова, материалов правоприменительной деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, входящих в Приволжский федеральный округ, связанных с выдачей разрешений на строительство и вводом объектов капитального строительства в эксплуатацию;

– изучением судебно-арбитражной практики за период с 2012 по 2017 г. по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, связанных с выдачей специальных разрешений в сфере градостроительства.

Апробация и внедрение результатов исследования. Основные теоретические положения, выводы и практические рекомендации, сформулированные в результате проведённого исследования:

– обсуждены на кафедре административного и финансового права федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского»,

– отражены в 13 научных статьях автора, 5 из которых опубликованы в журналах, рекомендованных ВАК,

– докладывались на научных конференциях различного уровня, в том числе на V Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы юриспруденции в современной России» (Москва, 26–27 марта 2015 г.), Международной заочной научно-практической конференции «Научная дискуссия: вопросы юриспруденции» (Москва, 2014 г.), Всероссийской заочной научно-практической конференции «Актуальные проблемы правового регулирования в России и за рубежом: теория и практика» (Киров, 2014 г.), III Международной научно-практической конференции «Глобализация и публичное право» (Москва, 26 ноября 2014 г.), Межрегиональной научно-практической конференции «Проблемы

совершенствования административного контроля (надзора) в Российской Федерации» (Киров, 2015 г.), XXI Международной научно-практической конференции «Экономика и юриспруденция: теория и практика» (Санкт-Петербург, 19 июня 2017 г.), X Международной научно-практической конференции «Российская наука в современном мире» (Москва, 30 июня 2017 г.), VIII Международной заочной научно-практической конференции «Научный форум: юриспруденция, история, социология, политология и философия» (Москва, июль 2017 г.).

ГЛАВА 1. ПОНЯТИЕ И ОСНОВНЫЕ ЧЕРТЫ АДМИНИСТРАТИВНО-РАЗРЕШИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ (АДМИНИСТРАТИВНОГО САНКЦИОНИРОВАНИЯ) В СФЕРЕ ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВА

§1. Административно-разрешительная деятельность: понятие, содержание и основные признаки

На протяжении более чем десяти лет в российском обществе проводится административная реформа. В ходе реформы происходит широкомасштабная типизация и унификация деятельности органов исполнительной власти. Во исполнение задач реформы деятельность административных органов в настоящее время уточняется, конкретизируется, классифицируется и регламентируется. В научной дискуссии учеными-административистами проводится уточнение понятийного аппарата административного права, в том числе появляются и новые понятия.

Важнейшее значение в ходе проведения административной реформы имеет четкое понимание специфики различных форм деятельности органов исполнительной власти, уяснение их целей, правового и административного смысла, содержания. Ввиду повышения технологичности деятельности органов исполнительной власти данные тенденции получают юридическое закрепление в нормах права.

Учитывая указанные выше основные начала административной реформы, использование в научном обороте понятия «административно-разрешительная деятельность» (далее по тексту настоящего исследования именуется также «разрешительная деятельность»), по нашему мнению, вполне актуально и позволяет акцентировать внимание на особенностях отдельных видов административной деятельности особого свойства, включаемых в данное широкое понятие.

Рассмотрение предлагаемого в настоящей работе понятия «административно-разрешительная деятельность», прежде всего, требует разрешения следующих вопросов: 1) о месте разрешительной деятельности в управленческом процессе; 2) о соотношении понятия «административно-разрешительная деятельность», с одной стороны, и понятий «формы», «методы административной деятельности» – с другой. Рассмотрим указанные вопросы.

Как известно, теория административного процесса исследуется с 60-х гг. XX в. Напомним, что в современной науке сложились два основных подхода к его пониманию. Первый состоит в том, что под административным процессом понимается вся деятельность административных органов (внешневластная и внутриорганизационная). Согласно второму подходу, административный процесс переносится сугубо в юрисдикционную деятельность по рассмотрению и разрешению административных дел. Для целей нашего исследования мы будем использовать первый, широкий подход к данному понятию, который позволяет рассматривать разрешительную деятельность как часть административного процесса, имеющую типичные свойства и осуществляемую в различных сферах управления. При использовании узкого, юрисдикционного подхода данные понятия с точки зрения логики не пересекаются.

Поддержкой нашей позиции служит, в частности, мнение Н.М. Кониной, Ю.Н. Старилова, согласно которому административный процесс шире административной юрисдикции. «Юрисдикционная деятельность является частью не только процессуальной, но и иной исполнительно-распорядительной деятельности; она осуществляется не всеми органами исполнительной власти, в связи с чем не может быть тождественной административно-процессуальной деятельности»¹⁴.

¹⁴ Административное право России / под ред. Н.М. Кониной, Ю.Н. Старилова. – М., 2010. С. 457–458.

Отдельными составными звеньями в цепи административного процесса являются административные процедуры. Законодатель установил, что административная процедура – это составная часть административного регламента¹⁵, определив ее, таким образом, исходя из структурного аспекта регламента. Законодательного определения административной процедуры, отражающего ее сущность, содержание, не имеется, тем не менее процедуру можно обозначить как определенную последовательность простейших действий в составе более сложного, посредством которого достигается общая цель деятельности¹⁶.

В этой связи требуется также заметить, что в административно-правовой практике постепенно внедряются нормативные правовые акты, посредством которых подробно регламентируется значительная часть административно-правовых процедур публичных органов управления, не только в отношении судебной деятельности, но и в практике административных производств различного характера. Действия публичных органов управления совершаются в строго определенном процессуальном порядке, в некоторых случаях подобном состязательной процедуре судебного разбирательства. При этом могут устанавливаться различные стадии рассмотрения административных дел, как-то: подача и принятие заявления, подготовка дела к рассмотрению, проведение административного заседания, вынесение и оформление решений, обжалование, пересмотр и приведение в исполнение принятых решений¹⁷.

¹⁵ Так, согласно подпункту 3 пункта 2 статьи 12 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», структура административного регламента должна содержать, в том числе, раздел, устанавливающий состав, последовательность и сроки выполнения административных процедур, требования к порядку их выполнения, в том числе, особенности выполнения административных процедур в электронной форме.

¹⁶ Процедура – официальный порядок действий, выполнения, обсуждения чего-н. Процедура составления акта // Ожегов С.И. Словарь русского языка. – М., 1963. С. 619.

¹⁷ Постановление Государственной Думы Пятого созыва от 11.06.2009 № 2287-5 ГД «О проекте Федерального закона № 64090-3 «Об административных процедурах» // Собрание законодательства Российской Федерации. 22.06.2009. № 25. Ст. 3027. Помимо указанного проекта, который был отклонен Государственной Думой Федеральной

Совершенно определенно, что для разрешительной деятельности как части административного процесса характерно использование административных процедур. Данную точку зрения разделяет А. Б. Агапов. Говоря об административном санкционировании, которое подразумевает деятельность разрешительного свойства, указанный автор справедливо утверждает, что «публичное санкционирование коммерческой деятельности предполагает сочетание взаимообусловленных процедур»¹⁸. Законодательством подробно регламентируется порядок осуществления регистрационных, лицензионно-разрешительных, удостоверительных и иных видов административно-разрешительной деятельности. Таким образом, важнейшим выводом на данном этапе исследования будет вывод о том, что разрешительная деятельность является частью административного процесса в широком смысле данного понятия, а реализация разрешительной деятельности, в свою очередь, осуществляется с использованием административных процедур.

На следующем этапе исследования определим соотношение понятий «разрешительная деятельность» и «форма управления».

Не вызывает сомнений то обстоятельство, что деятельность органов власти в ходе административного процесса осуществляется в определенных типичных формах, круг которых в достаточной мере типизирован, одни и те же формы деятельности применяются на протяжении длительного времени, однако многие из них не определены с достаточной четкостью.

Под формами управленческой деятельности, в частности, понимают «способы выражения ее содержания, систему внутренне взаимосвязанных

Собрания Российской Федерации, в этой связи необходимо также упомянуть Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (Собрание законодательства РФ. – 2015. – № 10. – Ст. 1391), Проект Федерального закона «Об основах разрешительной деятельности в Российской Федерации» (подготовлен Минэкономразвития России), административные регламенты предоставления государственных и муниципальных услуг // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 17.07.2017).

¹⁸ Агапов А.Б. Административное право. – М., 2011. С. 470.

способов осуществления функций управления, определенное внешнее выражение конкретных управленческих действий как части управленческой деятельности»¹⁹.

Ю. Н. Старилов под правовой формой управления предлагает понимать «внешнее выражение практической реализации функций и методов управления, самого управляющего воздействия, конкретных действий, производимых в процессе осуществления исполнительной власти, административной деятельности»²⁰.

Непосредственное отношение к понятию «форма управления» имеют такие понятия, как «цели управления», «функции управления», «задачи управления», «полномочия», «компетенция».

Иными словами, форма управления – это оптимальное, обусловленное той или иной функцией управления, выражение управленческой деятельности вовне, складывающееся из совокупности действий, служащих проявлением властной деятельности, посредством которых эта деятельность реализуется и достигаются цели управления, характеризующееся определенным методом, применяемым в рамках данной формы управления.

Выделение тех или иных форм административной деятельности условно. К примеру, Н. М. Конин наряду с административным нормотворчеством и административным исполнением выделяет такую форму административной деятельности, как административное распорядительство, которая включает в себя принятие исполнительными органами индивидуальных (ненормативных, административных) правовых актов управления, направленных на конкретные правоотношения (их установление, изменение, прекращение)²¹. По нашему мнению,

¹⁹ Конин Н.М. Административное право России в вопросах и ответах. – М., 2007. С. 78.

²⁰ Административное право России / под ред. Н.М. Кониной, Ю.Н. Старилова. – М., 2010. С. 348.

²¹ Конин Н.М. Административное право России в вопросах и ответах. – М., 2007. С. 80.

самостоятельное место в ряду форм управления может иметь также деятельность по межведомственному взаимодействию органов власти²².

Разрешительной деятельности как части административного процесса присущи специфические цели, задачи, методы, содержание, которые будут рассмотрены ниже, при описании характерных признаков разрешительной деятельности, в связи с чем можно сделать следующий вывод: разрешительная деятельность представляет собой одну из форм публичного управления, и относится к категории юридически значимых действий, сопровождается принятием ненормативных правовых актов.

Что касается соотношения понятия «разрешительная деятельность» и «метод административной деятельности», то, на наш взгляд, оно состоит в следующем.

Как известно, среди общеправовых методов выделяются три основных: предписание, запрет и дозволение. При этом предписание представляет собой метод правового регулирования, предполагающий возложение на субъекта управленческой деятельности обязанностей совершения определенных действий в условиях, предписанных административно-правовой нормой; метод, посредством которого на участников управленческих отношений возлагаются обязанности воздержаться от определенного варианта поведения под угрозой применения государственно-принудительных мер, – запрет; дозволение, напротив, предоставляет участникам отношений возможность самостоятельного выбора того или иного варианта поведения в пределах, определенных нормами права.

²² К примеру, германское административное право является формоориентированным, поскольку с разными формами связаны различные правовые последствия. Среди форм административной деятельности в Германии выделяются административный акт (любое распоряжение, решение или властная мера, которые принимаются ведомством для урегулирования какого-либо отдельного случая в области публичного права и которые направлены на оказание непосредственного внешнего правового воздействия, мера (любое распоряжение, решение, которое содержит некое волеизъявление) и другие. См. подробнее: Административное право зарубежных стран: учебник / под ред. А.Н. Козырина, М.А. Шатиной. – М., 2003. С. 294–295.

Как справедливо отмечает Н. В. Макарейко, «в настоящее время диспозитивные средства правового регулирования начали применяться все более широко, что обусловлено тенденцией децентрализации государственного управления»²³. Данная тенденция вполне отвечает и целям административной реформы, о чем указывалось ранее.

По нашему мнению, для разрешительной деятельности в наибольшей степени присущ именно дозволительный метод административного права, применяемый с некоторыми особенностями, тогда как предписание и запрет – прерогативы контрольно-надзорной, нормотворческой форм управления, поскольку властными органами дается разрешение на то или иное поведение подвластных лиц, цель разрешительной деятельности состоит в том, чтобы предоставить участникам правоотношений возможность, позволить действовать в пределах нормативно или индивидуально определенных границ. В случае, когда в результате разрешительной деятельности принимается акт об отказе в разрешении совершить определенное действие, для участников конкретного правоотношения возникает некий запрет, который, однако, не носит универсального характера, не направлен на безусловное желание властвующего субъекта установить барьер для развития правоотношений, а, наоборот, чаще всего может быть преодолен путем корректировки действий подвластного субъекта, а значит, не имеет ничего общего с универсальным правовым запретом в общеправовом значении слова. То есть дозволение в рамках разрешительной деятельности, с одной стороны, создает для заинтересованного лица правоотношения некоторые препятствия в виде необходимости соблюсти объективно установленные в интересах общества требования, а с другой – наделяет это лицо возможностью действовать в собственных интересах (дозволение под условием). Таким образом, в данном случае можно говорить о публичном санкционировании как однопорядковом с разрешительной деятельностью

²³ Макарейко Н.В. Административное право: конспект лекций. – М., 2009. С. 16.

понятии, отражающем специфику дозволения, осуществляемого публичными органами управления в ходе разрешительной деятельности²⁴. Указанная категория «административное (публичное) санкционирование» рассматривается в ряде работ.

Своеобразный подход к административному санкционированию имеется у Ф.Н. Киселева. Рассматривая административное санкционирование с точки зрения обеспечения безопасности, ученый определяет его как «нормативно зафиксированную и реализуемую в соответствии с административными процедурами в целях обеспечения охраны частных и публичных законных интересов от вредоносных техногенных и природных факторов окружающей среды систему однородных мер (типичных способов и приемов) обеспечения исполнения общеобязательных условий и требований безопасности физическими и юридическими лицами, должностными лицами государственных органов и органов местного самоуправления, правомерно использующих техногенные и природные источники опасности либо намеренными использовать данные источники опасности на законных основаниях»²⁵.

Как видно из определения, административное санкционирование рассматривается указанным автором как метод обеспечения безопасности, призвано обеспечить соблюдение физическими и юридическими лицами общеобязательных норм, однако само по себе не сводится к принуждению. Его содержание – действия по обеспечению надлежащего осуществления этих общеобязательных норм. По нашему мнению, реализация санкционирования, безусловно, направлена на обеспечение безопасности общественных отношений, их надлежащее осуществление в рамках

²⁴ См.: Стахов А. И. Административно-публичное обеспечение безопасности в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. – М., 2011. – 210 с.; Киселев Ф.Н. Административное санкционирование как метод обеспечения безопасности в РФ: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. – М., 2011. С. 210.

²⁵ См.: Киселев Ф.Н. Административное санкционирование как метод обеспечения безопасности в РФ: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. – М., 2011.

требований права, вместе с тем, на наш взгляд, административное санкционирование применяется не только в целях обеспечения соблюдения физическими и юридическими лицами требований безопасности, но и иных правовых требований (в целях соблюдения требований надлежащего качества, обеспечения устойчивого развития, интересов различных групп и т. д.). Таким образом, соглашаясь с обеспечительным характером административного санкционирования относительно соблюдения норм права, считаем сферу его действия более широкой, чем исключительно сферу безопасности, применяемой ко всей области разрешительной деятельности.

Этимологическая нагрузка понятия «санкционирование» состоит в следующем.

В Новейшем словаре иностранных слов и выражений 2001 г. слово «санкция» может рассматриваться в нескольких значениях. Во-первых, это меры воздействия на личности, организации или государства (как негативные, так и позитивные). Во-вторых, части правовых норм (статей законов), содержащие указания на меры государственного воздействия в отношении нарушителей данных норм. В-третьих, утверждения или разрешения каких-либо актов высшей инстанцией, что придает этим актам силу закона. В четвертых, санкция – одобрение чего-либо²⁶.

Юридический энциклопедический словарь 2001 г. под санкцией (от лат. *sanction* – строжайшее постановление) понимает меры и решения, как правило, окончательного характера²⁷, относит к санкции, во-первых, меры, применяемые к правонарушителю и влекущие для него определенные неблагоприятные последствия; во-вторых, структурную часть общей нормы права, указывающую на возможные меры государственного воздействия на нарушителя данной нормы; в-третьих, постановление прокурора, разрешающее принудительные меры (заключение под стражу, обыск и др.);

²⁶ См.: Новейший словарь иностранных слов и выражений. – М.: Современный литератор, 2005. С. 716.

²⁷ См.: Юридический энциклопедический словарь. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: ИНФРА-М, 2001. С. 356.

в-четвертых, в международном праве – меры воздействия на государство, нарушившее нормы этого права, свои международные обязательства.

Таким образом, одним из определений санкции является постановление высшей власти, признание законности, разрешение. Предлагаем рассматривать административное санкционирование как понятие, равнозначное «административно-разрешительной деятельности», отражающее сущность метода дозволения, применяемого в ходе деятельности по узакониванию, направлению развития общественного отношения в правовом русле.

В свете проводимой реформы в рамках настоящего исследования нельзя не остановиться еще на нескольких значимых моментах. Для целей административной реформы введено новое для российского административного права понятие – «государственная и муниципальная услуга», а также разработана классификация функций административных органов. Так, статьей 2 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» такого рода услуги определяются как деятельность по реализации функций органов власти соответствующего уровня (органов местного самоуправления), которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации, субъектов Российской Федерации (местного самоуправления) полномочий органов, предоставляющих государственные (муниципальные) услуги. Как видно из определения, содержательный аспект понятия «государственная (муниципальная) услуга» состоит в осуществлении деятельности административных органов по осуществлению их функций.

Пунктом «д» статьи 2 Указа Президента Российской Федерации от 09.03.2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» функции по оказанию государственных услуг определены как предоставление федеральными органами исполнительной

власти непосредственно или через подведомственные им учреждения либо иные организации безвозмездно или по регулируемым ценам услуг гражданам и организациям в области здравоохранения, образования, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами.

С нашей точки зрения, выделение функций по предоставлению государственных и муниципальных услуг весьма условно и проводится, главным образом, в организационных, а не правовых целях, не отражает сути и содержания административной деятельности, осуществляется с точки зрения инициативы предоставления услуг, исходящей от заявителя – физического или юридического лица (их объединений), имеющих частный интерес. Для удобства понимания подвластными субъектами (физическими и юридическими лицами) сути данной функции органов исполнительной власти, простоты ее использования в обыденной жизни, в целях упрощения взаимодействия органов власти и населения в нормы права, а также широкий обиход введено данное понятие, по большому счету, не имеющее отношения к отраслям публичного права, а заимствованное из гражданско-правовой сферы²⁸. Законодатель не указал, какая именно деятельность по выполнению публичных функций, является государственными (муниципальными) услугами, не установил признаков этой деятельности, предоставив органам исполнительной власти соответствующего уровня полномочия по формированию перечней государственных и муниципальных услуг. Таким образом, указанное определение является неполным и не может считаться имеющим научный характер. Следовательно, рассмотрение деятельности, включенной в указанные перечни, необходимо с точки зрения ее сущностных признаков и установлением ее сути и содержания. Данный вывод имеет существенное значение для настоящего исследования, поскольку

²⁸ Глава 39 Гражданского кодекса Российской Федерации «Возмездное оказание услуг» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 13.06.2015).

значительную часть государственных и муниципальных услуг можно отнести к разрешительной деятельности²⁹.

Для целей формирования действенной структуры и системы органов исполнительной власти Российской Федерации Указом Президента Российской Федерации от 09.03.2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» выделены четыре разновидности функций федеральных органов исполнительной власти:

- 1) функция по принятию нормативно-правовых актов;
- 2) функция по контролю и надзору;
- 3) функция по управлению государственным имуществом;
- 4) функция по оказанию государственных услуг.

Исходя из понимания функции административных органов как определенной роли данного органа в той или иной сфере, основного направления деятельности (например, в сфере строительства, здравоохранения, образования, социальной защиты и иных), считаем необходимым использовать данную классификацию функций исключительно в целях Указа Президента Российской Федерации № 314, в связи с чем не следует смешивать понятия «функция» и рассмотренное выше понятие «форма управления».

Отсюда следует еще один важный вывод: разрешительная деятельность как вид правоприменительной деятельности может осуществляться в ходе осуществления различных функций, рассматриваемых в качестве направлений деятельности административных органов в

²⁹ Следует заметить, что цели осуществления разрешительной деятельности не сводятся к оказанию услуг. В этой связи справедливо замечание С.М. Зырянова: «Разрешительная функция создается не в целях оказания услуг гражданам или организациям. Разрешительный порядок реализации отдельных прав граждан и организаций устанавливается в тех сферах, где существуют угрозы личности, общества, государства» // Зырянов С.М. Разрешительные полномочия федеральных органов исполнительной власти // Журнал российского права. – 2013. - № 5 // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 31.08.2017).

отдельных сферах, как-то: здравоохранения, образования, регулирования природоохранной деятельности, отдельных отраслей экономики и прочих.

Целями разрешительной деятельности как административно-правового регулирования общественных отношений выступают обеспечение реализации прав и законных интересов заявителя, обеспечение законности совершаемых действий (деятельности) заявителя, а также развития, стабильности и безопасности общественных отношений, предотвращение вреда охраняемым законом общественным отношениям.

Организационной целью разрешительной деятельности выступает обеспечение проведения оценки и выдача по ее результатам заявителю заключения о возможности или невозможности осуществления деятельности либо совершения действий, в которых он заинтересован и относительно которых им подано заявление, о соответствии самого заявителя, документации или иного объекта оценки предъявляемым требованиям.

При этом круг задач, выполнение которых необходимо для достижения поставленных целей, также можно подразделить на две сферы: задачи регулирования и процедурные задачи.

Среди первой группы задач следующие:

Во-первых, определение возможных угроз общественным отношениям, являющимся предметом административного воздействия.

Во-вторых, обеспечение доступности разрешительной деятельности для всех заинтересованных лиц.

В-третьих, обеспечение нормативной определенности в регулировании отношений по разрешительной деятельности.

В-четвертых, обеспечение эффективности и оперативности регулирования путем нормативного определения оснований для приостановления, возобновления, изменения, отказа, обжалования различных действий заявителем в ходе разрешительной деятельности.

К процедурным задачам относятся практические задачи, возникающие в ходе любой разрешительной деятельности в связи с необходимостью организации данного процесса. Такие задачи варьируются в зависимости от отдельных этапов деятельности. В первую очередь, необходимо установить особенности и разновидность того правоотношения, которое возникнет в результате деятельности или действий заявителя.

Так, разрешительная деятельность по поводу регистрации прав на недвижимость включает в себя различные правоотношения, в том числе связанные с регистрацией ипотеки, аренды и иных обременений, права собственности на различные виды недвижимого имущества и т. д.

Во-вторых, требуется определить, какими именно нормативно-правовыми актами регулируются указанные отношения.

Решение поставленной задачи необходимо, поскольку регламентация отдельных видов процедур осуществляется в присущем им своеобразном порядке и детализируется с учетом их особенностей. К примеру, в сфере регистрации лиц, занимающихся предпринимательством, для совершения различного рода процедур принят приказ³⁰, утвердивший формы документов для каждого вида действий: форму заявления о регистрации юридического лица при создании, форму заявления о регистрации юридического лица, создаваемого путем реорганизации, форму заявления о регистрации изменений, вносимых в учредительные документы, и другие.

В-третьих, целесообразно определить достаточность представленных заявителем документов, то есть провести проверку документов на комплектность путем их сопоставления с предъявляемыми требованиями.

³⁰ См.: Приказ ФНС России от 25.01.2012 № ММВ-7-6/25@ (ред. от 25.05.2016) «Об утверждении форм и требований к оформлению документов, представляемых в регистрирующий орган при государственной регистрации юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 13.02.2017).

Достаточность документов обеспечивается путем сличения с нормативным перечнем и соответствия требованиям установленных форм³¹.

В-четвертых, требуется провести непосредственную оценку соответствия деятельности или действий заявителя нормам права на основе анализа представленных заявителем документов, объектов, принадлежащих заявителю, самого заявителя. Данная задача достигается при условии выполнения предыдущих, ее успешность зависит также от полноты и достоверности представленных сведений. Кроме того, важным моментом является надлежащая правовая регламентация предъявляемых требований³². При выполнении указанной задачи важное значение также имеет вопрос о пределах административного усмотрения и степени детализации процедур в нормативных правовых актах³³.

³¹ Например, исчерпывающий перечень и формы документов, необходимых для регистрации транспортного средства определены пунктом 15 Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по регистрации автотранспортных средств и прицепов к ним, утвержденного Приказом МВД России от 07.08.2013 № 605 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.03.2017).

³² К примеру, для оценки испытательных лабораторий на соответствие критериям аккредитации в национальной системе аккредитации используется критерий наличия у работников лаборатории высшего образования, опыта работы, необходимых профессиональных навыков, однако минимальное количество работников, необходимое для получения документа об аккредитации не определено (см. п. п. 19, 20 утверждения Критериев аккредитации, перечня документов, подтверждающих соответствие заявителя, аккредитованного лица критериям аккредитации, и перечня документов в области стандартизации, соблюдение требований которых заявителями, аккредитованными лицами обеспечивает их соответствие критериям аккредитации, утвержденных Приказом Минэкономразвития России от 30.05.2014 № 326 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.03.2017). Данный пробел приводит к неясности при оценке соответствия заявителя вышеуказанному критерию и сложностям в принятии обоснованного решения.

³³ В этой связи мы разделяем точку зрения Ю.Н. Мильшина о том, что «административное усмотрение предполагает определенную степень свободы при принятии решения, но оно не должно быть безграничным. В современных условиях необходимо определить пределы и объем административного усмотрения» // Мильшин Ю.Н. Административное усмотрение в реализации разрешительного метода правового регулирования // Административное право и процесс. – № 2014. – № 3 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 31.08.2017).

В рамках этой же задачи рационально в целях предотвращения ущерба общественным отношениям выявить возможные угрозы либо несоответствия деятельности (действий) нормативному регулированию.

Наконец, требуется принятие законного и мотивированного решения по административному делу путем принятия соответствующего административного акта. Законность и мотивированность достигаются при выполнении предшествующих задач, на данном этапе решение должно быть оформлено надлежащим образом в установленные сроки.

Среди существенных признаков разрешительной деятельности можно выделить следующие:

1. Разрешительная деятельность, как указывалось выше, представляет собой форму административной деятельности, состоящую из совокупности административных действий и реализуемую посредством административных процедур.

Всякая деятельность характеризуется определенным содержанием, деятельность по управлению – не исключение, следовательно, она имеет конкретные связи, принципы, процессы, участников и элементы.

На наш взгляд, предложенная Ю. М. Козловым система форм управленческих действий (форм управления) кратко и в то же время наилучшим образом отражает существующие виды форм управления, к которым относятся:

- 1) издание нормативно-правовых актов;
- 2) издание индивидуальных и ненормативных правовых актов;
- 3) заключение публично-правовых договоров (международных соглашений, административных договоров);
- 4) совершение юридически значимых действий, действий юридического характера (государственная регистрация, предоставление документов официального характера в целях возможного осуществления

некоторых видов деятельности, контрольные и распорядительные мероприятия);

- 5) выполнение материально-технических действий;
- 6) осуществление организационных действий.

Следуя вышеуказанной классификации, разрешительную деятельность можно отнести к группе форм управления – совершению юридически значимых действий или действий юридического характера, которое может сопровождаться изданием ненормативных правовых актов.

2. Разрешительная деятельность является положительным, стимулирующим административным регулированием, то есть направлена на возникновение новых правоотношений в регулируемой сфере, имеет позитивный³⁴ созидательный характер, в результате чего правомерное поведение (действия) частных лиц может быть осуществлено. Тогда как, напротив, административное пресечение направлено на остановку неправомерного поведения, его прекращение. По итогам применения разрешительных мер при принятии положительного решения возникают определенные правоотношения.

3. Разрешительная деятельность носит внешневластный характер, направлена на регулирование отношений властного субъекта с подвластным.

В ходе разрешительной деятельности взаимодействуют две группы субъектов: административно-публичный орган³⁵ (субъект управления), с одной стороны, и заинтересованное в осуществлении данного юридического действия физическое или юридическое лицо, обратившееся в орган исполнительной власти (объект управления). Данные субъекты

³⁴ См., в частности, у Ю.М. Козлова: позитивное регулирование в противовес реакции на негативные явления в сфере государственного управления. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: учебник. – М.: «Зерцало-М», 2002. С. 221–238.

³⁵ При определении понятия «административно-публичный орган» мы разделяем подход П.И. Кононова и понимаем под ним орган исполнительной власти, местного самоуправления, их должностных лиц либо уполномоченную в установленном законом порядке организацию. См.: Кононов П.И. Проблемы административного права и процесса: монография. – Киров: Аверс, 2013. С. 85.

правоотношений разрешительной деятельности находятся в различном правовом положении: властный характер полномочий первого проявляется в возможности привлечь второго к установленной ответственности за нарушение требований и условий, под которыми выдан соответствующий акт разрешительной деятельности, приостановить или прекратить действие принятого по результатам разрешительной деятельности ненормативного правового акта.

4. Разрешительная деятельность носит правоприменительный характер, то есть имеет строго индивидуальный характер, основывается на нормах законодательства и осуществляется во исполнение его положений.

При этом в ходе разрешительной деятельности применяются как положения законов, так и подзаконных актов, то есть нормативных актов, принятых законодательной и исполнительной ветвями власти.

5. Разрешительная деятельность имеет регулятивный характер, то есть направлена на регулирование общественных отношений путем предоставления участникам прав и возложения на них обязанностей. Вместе с тем в разрешительной деятельности важен и охранительный аспект.

Целью разрешительной деятельности является обеспечение осуществления общественных отношений в правовом русле, то есть с соблюдением требований нормативно-правовых актов и законных интересов всех субъектов отношений. Соответственно задачами разрешительной деятельности выступают обеспечение законности и безопасности планируемых к осуществлению видов деятельности или действий; государственная регистрация прав, лиц, иных объектов; удостоверение соблюдения требований при создании тех или иных объектов; проверка законности и соблюдения законных прав при разработке нормативно-правовых актов и иные (в зависимости от конкретных видов разрешительной деятельности). После принятия правового акта по результатам разрешительной деятельности возникают контрольно-надзорные отношения

по обеспечению соблюдения установленных правил и условий осуществления действий (деятельности).

6. Разрешительная деятельность осуществляется, как правило, по инициативе частных физических и юридических лиц, то есть, несмотря на общеобязательный властный характер, возбуждение административного дела, как правило, зависит от волеизъявления подвластного субъекта.

В этом состоит особенность государственного регулирования рыночной экономики, при котором излишнее вмешательство государства в экономику исключается.

7. Разрешительная деятельность имеет процедурный характер, то есть реализуется в соответствующей административной процедурно-процессуальной форме, именуемой в литературе по административному праву лицензионно-разрешительным производством³⁶. Основными стадиями указанного производства, как правило, выступают: 1) принятие заявления и иных необходимых документов от соискателя разрешения; 2) оценка соответствия правового и (или) организационно-технического положения заявителя, используемого (эксплуатируемого) им имущества (объектов), представленных документов требованиям действующего законодательства; 3) принятие итогового решения по заявлению-административно-правового акта.

8. Разрешительная деятельность по вопросу о предоставлении лицу конкретного разрешения завершается принятием административно-правового акта (акта управления) о предоставлении искомого разрешения или об отказе в его предоставлении.

Указанному акту управления присущи следующие признаки: является властным волевым односторонним подзаконным обязательным решением в официально-документальной форме, принимается административным

³⁶ См. напр.: Зеленцов А.Б., Кононов П.И., Стахов А.И. Административно-процессуальное право России: учебник. – М.: Юрайт, 2016. С. 131–137.

органом в пределах его компетенции, не содержит норм права, действует как в отношении определенного, так и неопределенного круга лиц. То есть акты могут быть индивидуальными, неиндивидуальными, приниматься в форме единого документа (решения, постановления, уведомления, письма и других), резолюций, согласований.

9. В разрешительной деятельности реализуется дозволительный метод административного права (санкционирование), основным содержательным аспектом разрешительной деятельности выступает оценка соответствия объекта: заявителя, его деятельности (действий), продукции, имущества – официально предъявляемым требованиям и выдача по его результатам соответствующего заключения.

Как указывалось выше, разрешительная деятельность носит правопредоставительный характер, поскольку предоставляет подвластному субъекту – физическому или юридическому лицу, обратившемуся в орган исполнительной власти, – определенные права, возможность с соблюдением ограничений действовать в рамках действующего законодательства.

Подход к разрешительной деятельности как к оценке соответствия разделяется Л. А. Тихомировой, которая к оценке соответствия относит, в том числе, экспертизу, аттестацию, аккредитацию, сертификацию, декларирование, лицензирование, а также любые другие формы оценки соответствия, проводимые как публичными, так и частными лицами, то есть не ограничивает оценку соответствия формами, предусмотренными законом о техническом регулировании (сертификацией, декларированием)³⁷.

Выделяя в качестве коренной задачи, решаемой в ходе этих процедур, именно оценку соответствия, автор логично отмечает, что «оценка соответствия предполагает за собой особую форму и содержание, особый предмет, объект и субъектный состав, предопределяемые особенностями соответствующего законодательства РФ. В то же время, несмотря на

³⁷ Тихомирова Л.А. Оценка соответствия: сравнительно-правовое исследование в плоскости отраслевого законодательства. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/420221098>

существующее многообразие видов деятельности по оценке соответствия, в основе всех видов деятельности по оценке соответствия должен лежать общий подход, предполагающий последовательность трех функций: 1) выбора, 2) определения, 3) итоговой проверки и подтверждения соответствия»³⁸.

А. Ф. Ноздрачев также объединяет указанные меры и относит их к сфере разрешений, указывая при этом, что разрешения – это не «специальный метод, а функция управления, реализуемая государством с целью предупреждения природных, техногенных, социальных и других катаклизмов, ставящих под угрозу человеческие жизни и благополучие общества в целом», «допуск, с которым связывается начало и осуществление разрешенной деятельности или использование разрешенных объектов. Оформляется такой допуск посредством принятия уполномоченным органом исполнительной власти – разрешительным органом по ходатайству соискателя (физического или юридического лица) разрешения – индивидуального правоприменительного акта, наделяющего данное лицо специальной правоспособностью (или предоставляющего ему персональное субъективное право), например разрешение на ввод объекта в эксплуатацию и т.п.»³⁹

На наш взгляд, именно оценка соответствия, проводимая в рамках применяемых мер разрешительной деятельности, указывает на суть действий административного органа и является основным существенным признаком данной деятельности.

³⁸ Тихомирова Л.А. Оценка соответствия: сравнительно-правовое исследование в плоскости отраслевого законодательства. Глава 2. Раздел 2.1. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/420221098>

³⁹ «Многогранность предмета регулирования обуславливает широкое разнообразие видов и форм разрешений: лицензии, акты государственной регистрации, различные специальные разрешения, допуски, пропуски, квоты, права, аттестаты, сертификаты, декларации и пр.» // Разрешительная система в Российской Федерации: науч.-практ. пособие / Л.Ю. Акимов, Л.В. Андриченко, Е.А. Артемьева и др.; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. – М.: ИНФРА-М, 2015. С. 928.

Применение мер разрешительной деятельности обеспечивает не только безопасность общественных отношений, но и их стабильность, реализацию прав, свобод и законных интересов заявителей.

Таким образом, в природе разрешительной деятельности важен как охранительный, так и регулятивный аспект, направленный на стимулирование развития и нормального хода общественных отношений.

Под административно-разрешительной деятельностью (административным санкционированием) мы предлагаем понимать вид правоприменительной деятельности административно-публичных органов и их должностных лиц, реализуемой в соответствующих процедурно-процессуальных формах посредством применения специальных административно-правовых мер, позволяющих на основе оценки правового и организационно-технического положения физических и юридических лиц, их деятельности, состояния принадлежащего и используемого ими имущества (объектов), подготовленной ими документации установленным законами и иными нормативными правовыми актами требованиям санкционировать (одобрить, разрешить, признать допустимым) осуществление указанными лицами отдельных видов деятельности, совершение отдельных действий с последующим контролем (надзором) за соблюдением установленных правил и условий их осуществления (совершения) в целях обеспечения предотвращения угроз правам, законным интересам, безопасности граждан, общества, государства.

§2. Структура административно-разрешительной деятельности

Административно-разрешительная деятельность по своей структуре неоднородна, может быть подразделена на несколько видов и включает в себя комплекс мер административно-правового воздействия, используемых в ходе ее осуществления.

Ф.Н. Киселев выделяет следующие виды административного санкционирования: разрешительный, удостоверительный и регистрационный⁴⁰.

Так, в содержании непосредственно разрешительных процедур автор выделяет административные процедуры официального признания допустимыми действий и решений физических и юридических лиц по приведению в соответствие с правилами безопасности отдельных видов техногенных и природных источников опасности, относя к ним лицензирование и выдачу разрешений.

В свою очередь, А.Б. Агапов оценивает лицензирование как один из основных методов публичного регулирования, ограничивающий права в сфере экономической деятельности и устанавливающий «дополнительные обязанности субъектов предпринимательства во взаимоотношениях с органами исполнительной власти»⁴¹. При этом указанный автор также отзывается о лицензировании как о «наиболее действенном методе публичного санкционирования»⁴².

В содержании удостоверительного метода обеспечения безопасности Ф.Н. Киселев выделяет типизированные административные процедуры официального признания допустимыми действий и решений физических лиц и организаций по приведению в соответствие с требованиями безопасности тех или иных видов техногенных и природных источников опасности. Автор считает такими процедурами следующие: процедуры предоставления сертификатов соответствия; процедуры одобрения деклараций техногенных источников опасности и иные.

⁴⁰ См.: Киселев Ф.Н. О систематизации процедур административного санкционирования в сфере обеспечения безопасности // Административное право и процесс. – 2011. – № 5. С. 58.

⁴¹ Агапов А.Б. Административное право. – М., 2011. С. 554.

⁴² Там же. С. 468.

В содержании регистрационного метода автор выделяет типизированные административные процедуры официального признания возможности участников отношений по использованию техногенных источников опасности, в частности: процедуры регистрации лекарственных средств, процедуры регистрации продукции, препаратов, веществ и другие.

А.Б. Агапов справедливо указывает, что перечисленные административные процедуры детализированы и конкретизированы в разной степени в нормах, имеющих различную юридическую силу, но не систематизированы. Большая часть содержится в подзаконных актах, в регламентах федеральных органов исполнительной власти.

Ф.Н. Киселев, в свою очередь, предлагает ввести комплексную унификацию и систематизацию процедур при помощи кодифицированного нормативного акта.

Следует отметить, что отдельные виды административной деятельности исследовались ранее, в трудах советских и российских административистов. Так, институт лицензионно-разрешительной деятельности был давно известен административному праву, в частности достаточно внимания ему было уделено видным российским административистом Д. Н. Бахрахом. Однако отдельные виды разрешительной деятельности не были систематизированы в едином правовом акте, не получали детальной регламентации в нормах права, не существовало четко проработанных регламентов для данных видов управления.

Если с выделением указанных выше трех видов разрешительной деятельности (лицензионно-разрешительной, регистрационной, удостоверительной) сложно не согласиться, то в отношении административных процедур при осуществлении контрольно-надзорных мероприятий мы придерживаемся иного мнения.

В работе «Административные процедуры по контролю и надзору: понятие, характерные признаки, основные виды» А.И. Стахов распространяет явление административного санкционирования и на сферу административного контроля и надзора, относя проверку исполнения физическими и юридическими лицами административно-правовых условий и требований по инициативе проверяемых физических и юридических лиц к видам контрольно-надзорной деятельности публичной администрации и называя ее «административным санкционированием» в противовес «административному наблюдению», осуществляемому по решению органа исполнительной власти или местного самоуправления⁴³.

Такой же точки зрения придерживается А.Б. Агапов, используя термин «публичное санкционирование»⁴⁴.

На наш взгляд, контрольно-надзорную деятельность нельзя рассматривать в качестве одного из видов разрешительной деятельности. Приведем в обоснование такой позиции следующие аргументы: а) в отличие от разрешительной деятельности контрольно-надзорные мероприятия проводятся не по инициативе частных лиц, а в случаях, определенных в нормативном порядке; б) целью контрольно-надзорной деятельности является выявление, предупреждение и пресечение правонарушений, привлечение виновных лиц к установленной ответственности, тогда как разрешительная деятельность, напротив, преследует цель наделения частных лиц правами и обязанностями в целях осуществления законной деятельности (осуществления действий). Тем не менее следует отметить, во-первых, что

⁴³ Стахов А.И. Административные процедуры по контролю и надзору: понятие, характерные признаки, основные виды // Проблемы административно-правового регулирования контрольно-надзорной деятельности государственных органов исполнительной власти: сб. статей по материалам регион. науч.-практ. конф. 20 апреля 2012 г. – Киров: Изд-во ВятГГУ, 2012. С. 5–10.

⁴⁴ «На протяжении последних лет законодательная регламентация отношений в предпринимательской деятельности установила особые методы публичного санкционирования, к которым относятся разрешительные процедуры наделения лица правомочиями субъекта предпринимательства и административные процедуры осуществления мер принуждения к лицу, подозреваемому в совершении правонарушения или к нарушителю» // Агапов А.Б. Административное право. – М., 2011. С. 464.

элементы контроля (в виде описанной выше оценки соответствия и выдачи по ее результатам заключения) в обязательном порядке присутствуют и в разрешительной деятельности, в частности, когда речь идет об оценке (экспертизе) представленной заявителем документации и прочих объектов оценки, а во-вторых, разрешительная деятельность в том или ином виде влечет за собой возникновение контрольно-надзорных отношений.

А.Б. Агапов относит к публичному санкционированию также деятельность административных органов по квотированию и техническому регулированию. «Государственные и муниципальные органы устанавливают дополнительные обязанности субъектов предпринимательства в процессе публичного санкционирования их деятельности при осуществлении публичных полномочий в сферах лицензирования, государственной регистрации, квотирования, аттестации и технического регулирования»⁴⁵.

К разрешительной деятельности, на наш взгляд, нельзя относить и деятельность по государственному учету, поскольку сама по себе такая деятельность не порождает правовых последствий в виде предоставления заявителю права осуществлять определенные действия (деятельность) и означает, по сути, сбор и внесение в официальную информационную базу той или иной значимой правовой информации.

Подводя итог вышеизложенному, к видам административно-разрешительной деятельности мы относим следующие:

1. Лицензионно-разрешительный, подразумевающий выдачу лицензий и разрешений на право осуществлять определенные действия, заниматься определенной деятельностью, под которым мы понимаем официальное дозволение органами публичной администрации осуществлять определенную деятельность или действие в определенных нормах права или индивидуальным актом рамках.

⁴⁵ Агапов А.Б. Административное право. – М., 2011. С. 468.

2. Регистрационный в виде государственной регистрации как официального признания и внесения в официальный информационный ресурс установленных административными органами обстоятельств, фактов, действий, деятельности, лиц, имущества, прав, в результате которых указанные обстоятельства, факты, действия, деятельность, лица, имущество, права приобретают особый статус, что, в свою очередь, имеет правовое значение при возникновении дальнейших правоотношений.

3. Удостоверительный, подразумевающий административную деятельность по проверке соответствия действий, документов и иных объектов требованиям нормативного характера и выдачу соответствующего заключения (к ним относится государственная аккредитация, аттестация, экспертиза).

Разрешительная деятельность внешне выражается в определенных типичных формах воздействия административно-публичного органа на общественные отношения, которые также могут быть названы мерами разрешительной деятельности⁴⁶.

Под мерами разрешительной деятельности мы понимаем конкретные виды и способы воздействия, используемые административно-публичным органом для достижения целей разрешительной деятельности: обеспечение развития, стабильности и безопасности общественных отношений, реализации прав и законных интересов заявителей, основным содержательным элементом которых является проведение оценки соответствия соискателя разрешения, его правового и (или) организационно-технического положения, используемого им имущества (объектов), подготовленной им документации требованиям подлежащих применению нормативных правовых актов.

⁴⁶ Ф.Н. Киселев определяет меры административного воздействия как нормативно-зафиксированные типичные, характерные способы и приемы, имеющие единую с административно-правовым методом направленность. // Киселев Ф.Н. Административное санкционирование как метод обеспечения безопасности в РФ: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. – М., 2011. С. 22.

Следует отметить, что все меры разрешительной деятельности близки между собой, по сути, их смысл сводится к выдаче заключения, дающего право осуществлять определенные действия или деятельность, различаются нюансы деятельности административно-публичного органа применительно к той или иной сфере⁴⁷.

К видам разрешительной деятельности исследователи относят различные меры. К примеру, А.Ф. Ноздрачев среди них указывает следующие: лицензии, акты государственной регистрации, различные специальные разрешения, допуски, пропуски, квоты, права, аттестаты, сертификаты, декларации⁴⁸.

При этом общего официального перечня разрешительных мер на сегодняшний день не существует. Проект Федерального закона «Об основах разрешительной деятельности в Российской Федерации», подготовленный Министерством экономического развития Российской Федерации, в статье 9 относит к видам разрешительной деятельности лицензирование, государственную аккредитацию, государственную аттестацию, нормирование хозяйственной деятельности, дополнительно указывая при этом, что федеральными законами могут устанавливаться иные виды разрешительной деятельности.

⁴⁷ Как указывает А.Ф. Ноздрачев, «анализируя нормативные правовые акты, трудно установить, чем отличаются лицензии от разрешений и почему законодатель использует то или иное название для обозначения конкретного разрешения. Разнообразие форм разрешений не согласуется с видами разрешений, один вид разрешений может приобретать разные формы, тогда как разным видам разрешений может соответствовать одна форма» // Предпринимателю о разрешительных процедурах. - М.: Юстицинформ, 2005; Разрешительная система в Российской Федерации: науч.-практ. пособие / отв. ред. А.Ф. Ноздрачев; Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. – М.: «ИНФРА-М», 2015. – Гл. 4, § 7 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.07.2016).

⁴⁸ Разрешительная система в Российской Федерации: науч.-практ. пособие / отв. ред. А.Ф. Ноздрачев; Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. – М.: «ИНФРА-М», 2015. – Гл. 4, § 7 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.07.2016).

Таким образом, формирование однозначно определенного перечня разрешительных мер необходимо и в настоящий момент не завершено.

С нашей точки зрения, к мерам административно-разрешительной деятельности, исходя из их правовой природы и назначения, можно отнести следующие меры:

1. Государственная аккредитация граждан и организаций как процедура подтверждения соответствия юридического лица или индивидуального предпринимателя критериям аккредитации, являющаяся официальным свидетельством компетентности юридического лица или индивидуального предпринимателя при осуществлении деятельности в определенной области аккредитации, по сути, применяется для допуска юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к предпринимательской деятельности по проведению исследований, измерений, оценок с помощью специальных измерительных приборов, оборудования, технических средств компетентными специалистами с выдачей итоговых заключений. Сферами применения требований об аккредитации являются: оценка соответствия (сертификация, декларирование), обеспечение единства измерений, аккредитация физических и юридических лиц, привлекаемых для проведения государственного и муниципального контроля, а также случаи, предусмотренные специальным законодательством – Градостроительным кодексом Российской Федерации, Законом о семеноводстве, Законом о санитарно-эпидемиологическом благополучии; при национальном органе по аккредитации имеется комиссия по апелляциям для рассмотрения споров в административном порядке; непосредственная оценка соответствия критериям аккредитации проводится частными экспертами, которые не входят в публичный орган в соответствии с методикой отбора экспертов, при этом плановые проверки деятельности аккредитованных лиц органом по

аккредитации не осуществляются, однако предусматривается процедура подтверждения компетентности негосударственными экспертами.

2. Государственная аттестация как подтверждение квалификации физического лица имеет следующие особенности:

- проводится в отношении физических лиц;
- осуществляется в форме проверки знаний и компетенций специалистов той или иной сферы;
- целью аттестации является оценка специалистов (в форме экзамена) специально создаваемой в этих целях комиссией и допуск к осуществлению деятельности в качестве специалистов в определенных сферах деятельности⁴⁹.

3. Обязательная сертификация продукции как подтверждение ее соответствия установленным обязательным требованиям.

Характеризуется оценкой соответствия выпускаемой продукции и используемых в деятельности материалов на предмет их соответствия, прежде всего, требованиям безопасности, изложенным в технических регламентах, сводах правил, стандартах и договорах.

4. Лицензирование отдельных видов деятельности как наиболее серьезная по предъявляемым требованиям мера разрешительной деятельности может быть охарактеризована следующими чертами:

- применяется в отношении наиболее опасных видов деятельности, перечень которых постепенно сокращается, к ним относятся виды деятельности, при которых возникает существенная угроза безопасности общественных отношений;
- при осуществлении лицензирования проводится более тщательная процедура проверки субъекта и объекта деятельности;
- процедура проведения лицензирования имеет достаточно длительный срок, зачастую сопровождается организацией выездной проверки;

⁴⁹ См., например, ст. 29 Федерального закона от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 24.02.2015).

- бессрочное действие лицензии⁵⁰;

- в отношении деятельности лица, получившего лицензию, проводятся процедуры лицензионного контроля в целях текущего подтверждения его соответствия нормативным требованиям.

5. Выдача специальных разрешений на осуществление отдельных действий, пользование отдельными объектами как наиболее распространенная мера разрешительной деятельности, характеризующаяся следующими чертами:

- в отличие от лицензирования не предусматриваются процедуры лицензионного контроля, разрешение выдается на менее длительный срок, в связи с чем его нужно возобновлять, выдается, как правило, не для осуществления деятельности, а для разового действия, для принятия решения административным органом предусмотрены более краткие сроки и упрощенный состав документов и требований к заявителю⁵¹;

- по своей сути разрешение представляет собой разовый допуск, смысл которого в оперативной проверке заявителя в целях определения возможности выполнения им действий, совершать которые он намерен.

6. Государственная экспертиза отдельных объектов, отдельных видов документов (документации), осуществления отдельных видов деятельности и выдача экспертного заключения относится к удостоверительному виду разрешительной деятельности. Данной мере присущи следующие особенности:

- в целях проведения экспертизы создаются специальный проверочный орган или организация (эксперт), обладающие специальными познаниями, компетенцией в определенной сфере;

⁵⁰ Часть 4 статьи 9 Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 22.03.2016).

⁵¹ А.И. Стахов относит выдачу разрешений и лицензий к разрешительному виду административно-санкционирования, также выделяя их различия по ряду признаков. См.: Стахов А.И. Административно-публичное обеспечение безопасности в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. – М., 2011. С. 91.

- представляет собой тщательную, трудоемкую проверку объекта оценки на соответствие предъявляемым к нему требованиям;
- результат проверки оформляется выдачей заключения.

7. Государственная регистрация лиц, прав, объектов как мера разрешительной деятельности предполагает следующие особенности:

- оценка соответствия как ключевая процедура сведена к минимуму, исключительно документарная;
- необходимые сведения учитываются, вносятся в реестр, приобретают правовое значение.

Элементы правоотношений по разрешительной деятельности традиционны, как и для любого правоотношения. К ним относятся: объект, субъект, содержание, представленное субъективными правами и юридическими обязанностями. Применительно к каждому из элементов разрешительной деятельности можно выделить присущие ему особенности.

Как и в иных правоотношениях, в отношениях по разрешительной деятельности выступают две стороны-категории субъектов. В связи с этим Ф.Н. Киселев справедливо замечает: «...между субъектами, уполномоченными применять административно-правовой метод обеспечения безопасности, и субъектами, в отношении которых применяется данный метод, не существует служебной зависимости. Они организационно не подчинены друг другу»⁵². Заявителем могут являться физические и юридические лица, обладающие административной правосубъектностью.

Для вступления в правоотношения по разрешительной деятельности от заявителя требуется намерение и, кроме того, выраженное волеизъявление вступить в правоотношение по поводу блага, являющегося его объектом.

Заинтересованность лица сочетается с выражением намерения – волеизъявлением посредством подачи заявления в уполномоченный орган (организацию, должностному лицу).

⁵² Киселев Ф.Н. Административное санкционирование как метод обеспечения безопасности в РФ: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. – М., 2011. С. 37.

Потенциально заявителем может быть любое лицо без ограничений, за исключением лиц, не обладающих (либо с ограниченной) дееспособностью. Признаком таких лиц является ведение либо намерение вести ими определенную деятельность (осуществлять действия), которая (которые) подлежит санкционированию. Таким образом, интерес является коренной причиной возникновения правоотношения по разрешительной деятельности.

В одних случаях специальных требований к субъектам не предъявляется, в других, напротив, заявителями могут быть строго определенные категории лиц: застройщик, технический заказчик, правообладатель земельного участка, региональный оператор⁵³.

Исходя из изложенного, признаками заявителя являются:

1) Наличие законного интереса, реализация которого обусловлена вступлением в отношения по административно-разрешительной деятельности.

2) Волеизъявление, выраженное при подаче заявления в публичный орган (уполномоченную организацию, должностному лицу).

3) Посредством действий заявителя реализуются его права, свободы и законные интересы.

Ко второй группе субъектов относится административно-публичный орган (должностное лицо) или уполномоченная организация, которых целесообразно объединить общим понятием «властный субъект разрешительной деятельности». А.И. Стахов справедливо относит к «административно-санкционирующему органу» как органы публичной власти разного уровня, их должностных лиц, так и их представителей в лице

⁵³ См., например, п. 3 Административного регламента Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по предоставлению государственной услуги по лицензированию геодезических и картографических работ федерального назначения, результаты которых имеют общегосударственное, межотраслевое значение (за исключением указанных видов деятельности, осуществляемых в ходе инженерных изысканий, выполняемых для подготовки проектной документации, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства), утвержденного Приказом Минэкономразвития России от 23.08.2016 № 531 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 24.02.2015).

аккредитованных физических и юридических лиц, уполномоченных совершать действия по административному санкционированию»⁵⁴.

Среди признаков властного субъекта разрешительной деятельности выделяются следующие:

1) Властным субъектом выступают публичные органы и должностные лица разного уровня и различной компетенции, а также уполномоченные организации.

2) Полномочия властного субъекта основаны на нормативных документах.

3) Разрешительная деятельность властных субъектов нормативно регламентируется (как правило, путем принятия административных регламентов).

Классификацию видов властных субъектов разрешительной деятельности можно провести по различным основаниям.

1. По уровню власти: федерального, регионального и местного уровней.

2. По сфере регулирования: в экономической, социальной, культурной и иных сферах деятельности.

3. По статусу органа: решение принимается органом власти (должностным лицом) либо уполномоченной организацией.

4. По осуществляемой функции: разделены на субъект по приему документов и субъект по непосредственной разрешительной деятельности, а также субъект, осуществляющий как ту, так и другую функции.

Классификация субъектов и первой и второй групп может быть произведена по различным основаниям.

Прежде всего, исходя из выполняемой в рассматриваемом правоотношении роли, субъект подразделяется на частно-правовой, к которому относится заявитель, и публично-правовой – властный субъект.

⁵⁴ Стахов А.И. Административно-публичное обеспечение безопасности в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. – М., 2011. С. 69.

С точки зрения количественного состава субъекты могут быть индивидуальными (физические лица, должностные лица) и коллективными (юридические лица, органы власти, уполномоченные организации).

С позиции предъявления специальных требований заявителем может выступать любое лицо, без предъявления к нему каких-либо специальных требований, либо специальный субъект – лицо, обладающее определенным статусом.

Ф.Н. Киселев в зависимости от вида санкционирования выделяет также субъектов, имеющих отношение к реализации разрешительного метода санкционирования, субъектов, связанных с реализацией удостоверительного метода административного санкционирования, субъектов административных правоотношений, связанных с реализацией регистрационного метода административного санкционирования. Разделяем данный подход, считаем его целесообразным в связи с тем, что применительно к каждому виду разрешительной деятельности субъекты представлены различными лицами. Так, применительно к лицензионно-разрешительным процедурам субъектами, в частности, могут быть лицензирующие органы и соискатели лицензии. В отношении удостоверительных процедур к субъектам могут быть отнесены аккредитованные органы по сертификации, испытательные лаборатории, прошедшие аккредитацию, заявители о предоставлении сертификата соответствия, органы, уполномоченные на проведение государственной экспертизы, комиссии по оценке квалификации специалистов и другие. Участниками регистрационных процедур, например, могут считаться органы, осуществляющие государственную регистрацию⁵⁵.

В качестве объекта разрешительной деятельности выступают блага, поведение, на которые направлена разрешительная деятельность в различных сферах. Применительно к разным мерам разрешительной деятельности объектами могут выступать действия (деятельность) заявителя, сам заявитель

⁵⁵ Киселев Ф.Н. Административное санкционирование как метод обеспечения безопасности в РФ: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. – М., 2011. С. 64.

(его компетентность, соответствие предъявляемым требованиям), продукция, имущество (транспортные средства, оборудование, недвижимое имущество).

Объективная сторона (содержание) представлена субъективными правами, к которым, в частности, относятся применительно к заявителю следующие:

- право на подачу заявления и документов к нему в электронной или документарной формах;
- право на дополнение, уточнение, изменение заявления, доукомплектование документов;
- право на отказ от осуществления разрешительной деятельности;
- право на получение информации о ходе разрешительной деятельности;
- право оказывать содействие властному субъекту разрешительной деятельности;
- право обжаловать незаконный отказ в осуществлении разрешительной деятельности.

Относительно властного органа разрешительной деятельности можно выделить следующие субъективные права:

- право запрашивать у заявителя недостающие документы, получать разъяснения;
- право обращаться с межведомственными запросами и получать необходимую информацию.

К юридическим обязанностям заявителя относятся:

- обязанность уплатить госпошлину (сбор) в случаях, когда за совершение разрешительной деятельности предусматривается его взимание;
- обязанность выполнять законные требования публичного органа;
- обязанность оказывать содействие публичному органу.

Юридическими обязанностями властного субъекта разрешительной деятельности являются:

- обязанность вынести законное мотивированное решение по результатам разрешительной деятельности;

- обязанность приостановить процедуру, отказать в удовлетворении либо удовлетворить заявление при наличии соответствующих оснований.

Процедурно возникновение правоотношения по разрешительной деятельности связано с соответствующими юридическими фактами. Юридическим фактом для санкционирования выступает действие – заявление⁵⁶.

С момента подачи заявления административно-разрешительное правоотношение проходит определенные стадии развития.

Ключевое звено развития правоотношения – действия публичного органа или организации (должностного лица) по оценке и вывод (выдача заключения) о возможности или невозможности осуществлять действия (деятельность).

Стадиями административно-разрешительного правоотношения являются:

- подача заявления;
- сбор, формирование комплекта документов, которое производится не только заявителем, но и уполномоченным органом по каналам межведомственного взаимодействия;
- анализ и учет представленных документов (регистрация, внесение в дело, базу документов);
- правовая квалификация отношений;

⁵⁶ То же отмечает А.И. Стахов: «...административное санкционирование применяется уполномоченными субъектами исполнительной власти на основании обращений персонифицированных (заранее известных) физических и юридических лиц, а также должностных лиц государственных органов и местного самоуправления, которые организационно не подчинены им, но намерены осуществлять либо осуществляют деятельность или отдельные действия, связанные с правомерным использованием техногенных и природных источников опасности, подлежащие официальному одобрению, разрешению, признанию законными, правильными». // Стахов А.И. Административно-публичное обеспечение безопасности в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. – М., 2011. С. 49.

- сопоставление, проведение оценки объекта на соответствие нормативным требованиям;
- принятие решения по существу (административного акта).

Развитие административно-разрешительного правоотношения может осуществляться по разным вариантам:

- отказ заявителя от совершения юридически значимого действия, влекущий за собой прекращение правоотношения;
- изменение, дополнение заявления, влекущие за собой изменение правоотношения;
- процедура обжалования: судебная и административная, что может повлечь за собой изменение или прекращение правоотношения⁵⁷.

§3. Административно-разрешительная деятельность в сфере градостроительства: понятие, содержание, признаки, виды, основы правового регулирования

Как указывалось в параграфе 1 настоящей главы, разрешительная деятельность как форма управленческой деятельности применяется в

⁵⁷ В частности, пунктом 60 Административного регламента по предоставлению Федеральной службой по аккредитации государственной услуги по аккредитации юридических лиц на право проведения негосударственной экспертизы проектной документации и (или) негосударственной экспертизы результатов инженерных изысканий, утвержденного Приказом Минэкономразвития России от 26.08.2015 № 594 предусматривается выполнение следующих административных процедур:

- а) административная процедура по аккредитации на право проведения негосударственной экспертизы проектной документации и (или) негосударственной экспертизы результатов инженерных изысканий;
- б) административная процедура по аннулированию свидетельства об аккредитации на право проведения негосударственной экспертизы проектной документации и (или) негосударственной экспертизы результатов инженерных изысканий (полностью или в части);
- в) административная процедура по выдаче дубликата свидетельства об аккредитации на право проведения негосударственной экспертизы проектной документации и (или) негосударственной экспертизы результатов инженерных изысканий;
- г) административная процедура по изменению сведений, содержащихся в реестре;
- д) административная процедура по предоставлению сведений из реестра.

различных областях публичного управления. Градостроительство как одна из важнейших сфер общественной жизни служит отражением развития и благосостояния той или иной территории и является предметом непосредственного административного воздействия, в обязательном порядке включая и разрешительную деятельность.

Приведем одно из определений градостроительства, согласно которому под градостроительной деятельностью понимается деятельность по формированию и преобразованию городской и сельской среды (жилой, производственной, иных ее видов), исходя из интересов населения, перспектив социально-экономического развития, национально-этнических и иных местных особенностей, сложившегося эстетического идеала общества⁵⁸. Законодатель, не приводя критериев развития территории, дает определение градостроительной деятельности, характеризуя все составляющие ее этапы: деятельность по развитию территорий, в том числе городов и иных поселений в виде территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории, архитектурно-строительного проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции объектов капитального строительства, эксплуатации зданий и сооружений⁵⁹.

Исходя из анализа приведенных определений, градостроительная деятельность представляет собой комплексную деятельность по формированию и дальнейшему развитию в общих интересах среды территорий поселений и межселенных территорий, состоящую из следующих логично выстроенных законодателем в их последовательности этапов: территориальное планирование, градостроительное зонирование, планировка

⁵⁸ Российская архитектурно-строительная энциклопедия. Т. IV. Ч. I. Архитектура, градостроительство, здания и сооружения. Ч. II. Специальное строительство. – М., 1996. – 336 с. Некоторым упущением данного определения, на наш взгляд, является неупоминание авторами среди предметов градостроительной деятельности межселенных территорий, которые также подлежат развитию.

⁵⁹ Пункт 1 части 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 03.12.2016).

территории, архитектурно-строительное проектирование, строительство, капитальный ремонт, реконструкция объектов капитального строительства.

Ядром градостроительной деятельности является непосредственное строительство – возведение зданий, строений, сооружений. Остальные элементы градостроительной деятельности зачастую носят либо подготовительный характер по отношению к строительству (речь идет о градостроительном проектировании – деятельности по территориальному планированию, градостроительному зонированию, планировке территории), либо относятся к эксплуатации уже построенного объекта (реконструкция и капитальный ремонт объектов капитального строительства).

Несмотря на отсутствие в легальном определении градостроительной деятельности такого понятия, как землеотвод для целей строительства, считаем данную стадию также последовательно входящей в градостроительный процесс.

Логическим следствием из приведенных особенностей строительной отрасли и важным выводом для предмета настоящего исследования является многообразие видов административно-разрешительной деятельности, которые применяются на разных стадиях градостроительства, при этом каждый этап характеризуется применением специфических мер разрешительной деятельности; так, процедуры землеотвода применяются на стадии предоставления земельного участка для строительства, на этапе инженерных изысканий и проектирования – государственная экспертиза результатов инженерных изысканий и проектной документации, разрешительные и регистрационные процедуры применяются в ходе строительства, а также дополнительные процедуры в рамках отдельных стадий градостроительства в виде лицензирования, аккредитации, аттестации и прочих.

Однако существует ряд обстоятельств, способствующих стагнации в строительной отрасли. Наряду с иными этому способствуют излишние

административные барьеры⁶⁰. Таким образом, важнейшей целью административной реформы в градостроительстве является упразднение административных барьеров.

На наш взгляд, административные барьеры возникают тогда, когда в отсутствие реальной необходимости органами власти предъявляются излишние требования, создающие значительные временные и финансовые затраты для заинтересованных в строительстве лиц. Основная проблематика административных барьеров в строительстве сводится к излишней либо недостаточной регламентации разрешительных и согласовательных процедур, а также излишней продолжительности этих процедур. В соответствии с дорожной картой во многих регионах приняты свои программы снижения административных барьеров в строительстве⁶¹.

⁶⁰ В этой связи большое значение имеет План «Улучшение предпринимательского климата в сфере строительства» («дорожная карта») утвержденный Распоряжением Правительства Российской Федерации №1487-р от 16 августа 2012 года, в котором продекларирована цель снизить административные барьеры и сроки реализации инвестиционных проектов, уменьшить расходы на прохождение административных процедур, а также развить рынок арендного жилья. Целевые показатели заданы рейтингом Doing Business (легкость ведения бизнеса в разных странах), который ежегодно составляет Всемирный банк. В частности, РФ занимает 178-ю позицию по легкости получения разрешения на строительство. Поставлена задача в 2018 году выйти на 34-е место по этому критерию. За пятилетку количество формальных процедур должно уменьшиться с 51 до 11, а сроки – с 423 до 56 дней. Затраты на получение разрешений (в процентах к ВВП на душу населения) предполагается снизить со 181 до 101%. Целями «дорожной карты» согласно пункту 2 вышеуказанного Плана являются: сокращение количества процедур, необходимых для реализации инвестиционно-строительных проектов; сокращение совокупного времени прохождения всех административных процедур при реализации инвестиционно-строительных проектов; снижение расходов, необходимых для прохождения всех административных процедур при реализации инвестиционно-строительных проектов; развитие рынка аренды жилья // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 26.10.2016).

⁶¹ Так, в частности, Подпрограммой «Снижение административных барьеров в строительстве (Приложение к областной целевой программе «Стимулирование развития жилищного строительства в Тамбовской области на 2011-2015 годы») установлено: «Анализ проблем в жилищном строительстве, влияющих на активность предложения на рынке жилья в области, обозначает наличие административных барьеров, к которым приводит излишне регламентированная и чрезвычайно громоздкая система при получении исходно-разрешительной документации на осуществление строительства, при получении заключения государственной экспертизы на проектную документацию, при получении технических условий на подключение объектов к инженерным коммуникациям и при получении разрешений на ввод построенных объектов в эксплуатацию (на уровне

В целях определения эффективности процедур разрешительной деятельности предлагаем выделять следующие признаки административных барьеров:

- 1) дублирование процедур, проводимых в рамках различных видов разрешительной деятельности;
- 2) отсутствие четкой правовой регламентации процедур разрешительной деятельности;
- 3) чрезмерные либо неопределенные сроки и порядок осуществления процедур разрешительной деятельности.

Реформа государственного управления строительством, связанная с упразднением административных барьеров, в полной мере соответствует общим принципам административной реформы: сокращение избыточного государственного регулирования, стандартизация и упрощение административных процедур, расширение института саморегулирования. Однако в ходе ее проведения необходимо не допустить ликвидации или излишнего упрощения необходимых административных процедур с тем, чтобы избежать возможного причинения вреда интересам участников градостроительных правоотношений, негативного влияния на параметры безопасности объектов капитального строительства. Задача разрешительной деятельности в сфере градостроительства в том, чтобы оно, не создавая излишних преград на пути инвестирования, было эффективным, прозрачным,

муниципальном и естественных монополий). Существующая практика свидетельствует о том, что полный цикл строительства объекта жилищного строительства (посредством аукциона) с учетом запараллеливания возможных процедур составляет 613 дней (1,7 года). Если же эти процессы идут не параллельно, то общий срок строительства объекта составляет 831 день (2,3 года). Срок строительства объекта с предварительным согласованием места размещения объекта составляет соответственно 560 дней (1,5 года) и 807 дней (2,2 года). В период предоставления земельного участка в аренду для строительства (с предварительным согласованием места размещения объекта) начиная с даты подачи заявки на предоставление земельного участка в аренду для строительства до даты выдачи разрешения на ввод объекта капитального строительства в эксплуатацию требуется получить согласование 14 органов исполнительной власти, предприятий и организаций» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 26.10.2016).

и достаточным. Таким образом, основная задача административного воздействия – соблюсти баланс между необходимой степенью властного вмешательства в строительную отрасль и уровнем свободы участников строительных отношений. Повышение эффективности разрешительной деятельности в сфере градостроительства – одна из задач административной деятельности⁶².

Важная роль разрешительной деятельности в градостроительстве обусловлена тем, что именно оно призвано служить юридическим фактом для возникновения правоотношений и указать субъектам градостроительной деятельности: что, где и каким образом можно строить, то есть, с одной стороны, служить гарантом свободы деятельности частных лиц, а с другой стороны, обеспечить ее осуществление в рамках правовых требований.

Таким образом, особую значимость приобретает уточнение, систематизация и четкая правовая регламентация существующих процедур разрешительной деятельности в строительстве, поскольку реакция власти на намерения по строительству того или иного объекта должна производиться прозрачно, понятно и в кратчайшие сроки.

Каждому из этапов градостроительства присущи свои меры разрешительной деятельности. К мерам разрешительной деятельности,

⁶² На повышение эффективности регулирования градостроительной деятельности и снижение административных барьеров направлено и Распоряжение Правительства Российской Федерации от 15.06.2010 № 982-р «О совершенствовании правового регулирования градостроительной деятельности, осуществления контрольно-надзорных и разрешительных функций и оптимизации предоставления государственных услуг в области градостроительной деятельности», предусматривающее, в частности, такие меры, как совершенствование требований к документам территориального планирования, градостроительного зонирования и документации по планировке территории, создание федеральной государственной географической информационной системы территориального планирования, утверждение новой формы градостроительного плана земельного участка, утверждение методических рекомендаций по разработке генеральных планов поселений и городских округов, оптимизация процедур формирования и предоставления земельных участков для строительства, сокращение количества согласований при предоставлении земельных участков без проведения аукционов, совершенствование порядка выдачи разрешений на строительство, проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий и ряд других // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 26.10.2016).

посредством применения которых осуществляется оценка соответствия правового и (или) организационно-технического положения субъектов градостроительных отношений, их деятельности, принадлежащего им или используемого ими имущества (объектов), подготовленных ими документов установленным законами и иными нормативными правовыми актами требованиям и санкционирование (одобрение, разрешение, признание допустимым) совершения определенных действий или осуществления определенной деятельности в градостроительной сфере предлагается относить: 1) административно-распорядительное предоставление земельного участка; 2) выдача разрешения на условно разрешенный вид использования участка; 3) выдача разрешения на отклонение от предельно допустимых параметров строительства; 4) экспертиза проектной документации и результатов инженерных изысканий; 5) аттестация физических лиц на право подготовки заключений экспертизы проектной документации и (или) экспертизы результатов инженерных изысканий; 6) выдача разрешения на строительство (реконструкцию) объекта; 7) выдача разрешения на ввод законченного строительством (реконструкцией) объекта; 8) государственная аккредитация саморегулируемых организаций, действующих в градостроительной сфере; 9) государственная регистрация опасных производственных объектов – площадок для эксплуатации грузоподъемных сооружений (механизмов); 10) аккредитация юридических лиц на право проведения негосударственной экспертизы проектной документации и (или) негосударственной экспертизы результатов инженерных изысканий.

Необходимо отметить, что указанные меры в достаточной степени многочисленны, их перечень нормативно не определен, а выделение обусловлено соответствием признакам, указанным в предыдущем параграфе⁶³.

⁶³ В настоящем исследовании рассматриваются наиболее значимые меры разрешительной деятельности в градостроительстве. Отдельно следует указать, что на этапе градостроительного проектирования (разработки документов территориального

Цели и задачи разрешительной деятельности в сфере градостроительства подробно описаны в последующих параграфах настоящего исследования применительно к каждому этапу градостроительной деятельности.

Объектами правоотношений по разрешительной деятельности являются схемы территориального планирования и материалы по их обоснованию; земельный участок, предполагаемый для предоставления заявителю, а также прилагаемый пакет документов; предоставляемых заявителем, проектная документация, результаты инженерных изысканий, представленные заявителем в целях получения разрешения на строительство документы: проектная документация, положительное экспертное заключение, градостроительный план (проект планировки территории); представленные заявителем документы в целях получения разрешения на ввод объекта в эксплуатацию: правоустанавливающие документы на земельный участок, градостроительный план (проект планировки территории и проект межевания территории), разрешение на строительство, акт приемки объекта (в случае осуществления строительства, реконструкции на основании договора), документ, подтверждающий соответствие построенного, реконструированного объекта требованиям регламентов и подписанный лицом, осуществляющим строительство, документ, подтверждающий соответствие параметров объекта проектной документации, документы, подтверждающие соответствие объекта техническим условиям, схема, отображающая расположение объекта, расположение инженерных сетей в границах земельного участка и планировочную организацию земельного участка, заключение органа

планирования, градостроительного зонирования, планировки территории) не применяются существенные меры административно-разрешительной деятельности: так, к разработчикам документов не предъявляются требования о лицензировании либо аккредитации. Вместе с тем в целях повышения качества разрабатываемых документов одним из целесообразных мероприятий могло бы стать введение их обязательной экспертизы.

государственного строительного надзора (в случае, если предусмотрено осуществление строительного надзора) о соответствии объекта требованиям регламентов и проектной документации, документ, подтверждающий заключение договора обязательного страхования гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на объекте, акт приемки выполненных работ по сохранению объекта культурного наследия, технический план объекта.

С одной стороны, субъектами разрешительной деятельности выступают: заявители о предоставлении земельных участков, заявители о прохождении экспертизы результатов инженерных изысканий и проектной документации, заявители о получении разрешения на строительство и разрешения на ввод объекта в эксплуатацию.

С другой стороны, в роли властных субъектов разрешительной деятельности выступают органы, уполномоченные на распоряжение земельными участками, находящимися в публичной собственности (федерального, регионального либо местного уровня), организации экспертизы, местные органы по месту нахождения земельного участка, уполномоченные на распоряжение земельными участками, а также иные органы в случаях, предусмотренных законодательством.

Содержание процедур разрешительной деятельности в градостроительстве составляют следующие права и обязанности субъектов:

– на этапе предоставления земельных участков:

право заявителя на подачу заявления и комплекта документов к нему, право на рассмотрение его заявления и принятие решения о проведении торгов (при необходимости) и предоставлении земельного участка; обязанность административного органа рассмотреть представленные документы, провести оценку и принять законное и мотивированное решение;

– на этапе проведения экспертизы результатов инженерных изысканий и проектной документации:

право заявителя на подачу заявления вместе с прилагаемыми документами на государственную (негосударственную) экспертизу, право дополнить ранее представленные документы, внести оперативные изменения, откорректировать замечания экспертизы, получить по результатам экспертизы заключение, обязанность оплатить стоимость экспертизы, право обжаловать отрицательное заключение экспертизы, с одной стороны; обязанность провести оценку представленных документов, право отказать в приеме документов, оставить представленные документы без рассмотрения в случаях, предусмотренных нормативно, требовать оплаты стоимости экспертизы, обязанность выдать по результатам экспертизы заключение, с другой стороны;

– на этапе предоставления разрешения на строительство:

субъективное право застройщика (технического заказчика) на подачу заявления о предоставлении разрешения на строительство, на его оценку уполномоченным органом и предоставление разрешения на строительство либо решения об отказе в его выдаче, обжаловать решение об отказе, юридическая обязанность заявителя представить документы по утвержденному перечню в соответствии с предъявляемыми требованиями, право административного субъекта требовать полный комплект документов, соответствующих установленным требованиям, обязанность провести оценку и принять решение о предоставлении разрешения либо отказе в его предоставлении;

– на этапе предоставления разрешения на ввод объекта в эксплуатацию:

субъективное право застройщика (технического заказчика) на подачу заявления о выдаче разрешения на ввод объекта в эксплуатацию, его оценку уполномоченным органом и выдачу разрешения на ввод либо решения об отказе в его выдаче, обжаловать решение об отказе, юридическая обязанность заявителя представить документы по утвержденному перечню в соответствии с предъявляемыми требованиями, право административно-

публичного органа требовать полный комплект документов, соответствующих установленным требованиям, обязанность провести оценку и принять решение о предоставлении разрешения либо отказе в его предоставлении.

Разрешительная деятельность в градостроительстве осуществляется на разных стадиях с применением конкретных мер:

– на этапе предоставления земельных участков:

прием и регистрация заявления и комплекта документов к нему; оценка достаточности представленных документов; регистрация поступивших документов и формирование дела; оценка представленных документов; формирование земельного участка; принятие решения о проведении торгов с соблюдением установленной процедуры (уведомление, сбор заявлений, проведение торгов, определение победителя); принятие решения о предоставлении земельного участка и заключение договора.

Так, в соответствии с Постановлением Администрации города Каменки Каменского района Пензенской области от 30.04.2015 № 228, утвердившим административный регламент предоставления земельных участков для строительства, все указанные действия входят в состав административных процедур, дополнительно конкретизированы такие процедуры, как обеспечение кадастрового учета и регистрация права на земельный участок. Подобные уточнения, на наш взгляд, способствуют более четкой детализации процедур. Вместе с тем указанный регламент не содержит в себе такую важную процедуру, как направление межведомственных запросов (по необходимости), тогда как ее реализация способствует облегчению взаимодействия заявителя и административного органа.

– на этапе проведения экспертизы результатов инженерных изысканий и проектной документации:

предоставление заявления и прилагаемых документов, определение комплектности представленных документов, их проверка, принятие решения

об отказе или оставлении заявления без рассмотрения по нормативно установленным основаниям, расчет стоимости и заключение договора на проведение экспертизы, проведение экспертизы путем проведения оценки проектной документации и результатов инженерных изысканий, выставление в ходе экспертизы замечаний, которые могут быть оперативно устранены заявителем, выдача по результатам экспертизы положительного либо отрицательного заключения.

Отдельного внимания заслуживают новшества, установленные пунктом «л» статьи 2 Постановления Правительства Российской Федерации от 05.03.2007 № 145 «О порядке организации и проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий», в соответствии с которыми с 1 января 2017 года проектная документация и результаты изысканий представляются для прохождения экспертизы в электронном виде. Безусловно, указанные нововведения значительно упростили порядок обращения в организацию экспертизы и взаимодействие заявителя с ней, особенно для случаев, когда экспертиза по нормативным требованиям должна проводиться за пределами региона, в котором документы, выступающие предметом экспертизы, разрабатывались.

– на этапе предоставления разрешения на строительство и разрешения на ввод объекта в эксплуатацию:

прием и регистрация заявления и необходимых прилагаемых документов; рассмотрение представленных документов уполномоченным органом; направление межведомственных запросов, проведение оценки представленных документов; принятие решения по результатам оценки, выдача разрешения заявителю.

Указанные процедуры воспроизводятся в большинстве административных регламентов предоставления муниципальных услуг, вместе с тем некоторые регламенты содержат дополнительную процедуру – исправление опечаток (ошибок), допущенных в выданных заявителю

документах⁶⁴. Считаем данную практику положительной, поскольку она обеспечивает прозрачность и понятность поведения субъектов отношений в подобных случаях.

В целом отражение в административных регламентах полного состава административных процедур, их детальная регламентация, безусловно, подлежит положительной оценке. Вместе с тем до настоящего времени существуют процедуры, тормозящие эффективность разрешительной деятельности в сфере градостроительства, к которым мы относим не отлаженное межведомственное взаимодействие в ходе оказания услуг, приводящее к задержкам в их предоставлении, а также не работающий в полной мере сервис оказания услуг в электронном виде. Решение указанных проблем, прежде всего, с технической точки зрения будет способствовать снижению административных барьеров в градостроительстве.

Административно-разрешительной деятельности в сфере градостроительства присущи все родовые признаки понятия «разрешительная деятельность», а именно:

1. Относится к группе форм управления – совершению юридически значимых действий, сопровождается принятием ненормативного акта.

Так, предоставление земельного участка представляет собой комплекс юридически значимых действий, в результате которых физическое или юридическое лицо, обратившееся за их совершением, приобретает право строительства на конкретном земельном участке.

2. Является положительным административным регулированием, то есть направлено на возникновение новых правоотношений в регулируемой сфере, имеет позитивный стимулирующий характер, в результате чего правомерное поведение (действия) частных лиц может быть осуществлено.

⁶⁴ См., например, Постановление Администрации муниципального образования городского округа «Воркута» от 21.07.2017 № 1187 «Об утверждении административного регламента предоставления муниципальной услуги «Выдача разрешения на строительство объекта капитального строительства» // СПС «КонсультантПлюс».

Так, заключение договора аренды земельного участка представляет собой юридический факт для получения разрешения на строительство; получение разрешения на строительство повлечет за собой деятельность по непосредственному осуществлению строительства под надзором уполномоченных органов, а разрешения на ввод объекта в эксплуатацию – возможность использовать объект по назначению.

В ходе государственного строительного надзора, напротив, выдача предписания об устранении нарушений должна повлечь за собой прекращение противоправного поведения.

3. Носит внешневластный характер в отличие от внутриорганизационного (применяемого внутри органа власти), направлено на регулирование отношений с подвластным субъектом, сопровождается допуском к осуществлению действий, совершаемых в рамках правовых норм (при положительном решении дела), либо, наоборот, препятствует совершению действий, которые не соответствуют правовым нормам (при отрицательном решении дела), а в ряде случаев возможностью применения принудительных мер к нему.

Например, при нарушении требований, содержащихся в выданном разрешении на строительство (к примеру, при нарушении этажности или назначения строящегося (реконструируемого) объекта капитального строительства) орган строительного надзора обязан составить акт и вынести соответствующее предписание об устранении нарушений, а в необходимых случаях – составить протокол об административном правонарушении (по статьям 9.4, 9.5, 9.5.1 и иным Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации, а также регионального законодательства об административных правонарушениях)⁶⁵; при нарушении

⁶⁵ Данные полномочия вытекают из пункта 6 статьи 54 Градостроительного кодекса Российской Федерации, подпункта «е» пункта 24 Положения об осуществлении государственного строительного надзора в Российской Федерации, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 01.02.2006 № 54 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 14.09.2016).

в ходе проектирования требований технических регламентов, органы государственной экспертизы выдают отрицательное заключение; в случае нарушения в ходе строительства требований градостроительного плана земельного участка уполномоченный орган отказывает заявителю во вводе объекта в эксплуатацию.

4. Носит правоприменительный характер, то есть имеет, как правило, индивидуальный характер, основывается на нормах законодательства и осуществляется во исполнение его положений.

Основными законодательными источниками разрешительной деятельности в сфере градостроительства являются Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ; Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ; Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ; Воздушный кодекс Российской Федерации от 19.03.2007 № 60-ФЗ; Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании»; Федеральный закон от 30.12.2009 № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений»; Федеральный закон от 22.07.2008 № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности»; Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»; Федеральный закон от 28.12.2013 № 412-ФЗ «Об аккредитации в национальной системе аккредитации»; Федеральный закон от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», Федеральный закон от 21.07.1997 № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» и другие.

Из подзаконных нормативных актов основными источниками являются Постановление Правительства Российской Федерации от 05.03.2007 «О порядке организации и проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий»; Постановление Госстроя Российской Федерации от 29.10.2002 № 150 «Об утверждении Инструкции о порядке разработки, согласования, экспертизы и утверждения

градостроительной документации»; Постановление Правительства Российской Федерации от 06.02.2008 № 87 «О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию» и другие⁶⁶.

5. Имеет регулятивный характер, то есть направлено на регулирование общественных отношений путем предоставления участникам прав и возложения на них обязанностей.

6. Осуществляется по инициативе частных физических и юридических лиц, то есть, несмотря на общеобязательный властный характер, возбуждение административного дела зависит от волеизъявления подвластного субъекта.

7. Имеет процедурный характер: разрешительная деятельность в любом виде состоит из ряда последовательных процедур. Наиболее часто применяемые из них: прием документов от заявителя (заказчика), их оценка (правовая экспертиза), выдача заключения, разрешения, издание иного ненормативного акта; в случае предоставления земельных участков к процедурам также относятся подготовительные действия по образованию земельных участков, их кадастровому учету, получению технических условий на присоединение к инженерным сетям, принятию решения о проведении торгов, принятию заявки о предоставлении участка, проведению

⁶⁶ Следует отдельно упомянуть о том, что Министерством регионального развития Российской Федерации осуществляется деятельность по актуализации СНиПов, подлежащих применению на обязательной основе, включаемых в своды правил, применяемых в соответствии с законодательством о техническом регулировании. Согласно письму Министерства регионального развития Российской Федерации от 15.08.2011 № 18529-08/ИП-ОГ указанное ведомство во исполнение статьи 42 Федерального закона актуализирует строительные нормы и правила в качестве сводов правил и включенных в перечень национальных стандартов и сводов правил, в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований федерального закона. При этом формируется два перечня: 1. Перечень актуализированных сводов правил (с обязательным применением). 2. Перечень актуализированных сводов правил (с добровольным применением), в которые регулярно вносит сведения об актуализации. Таким образом, значительная часть действовавших ранее строительных норм и правил с актуализации продолжают действовать в настоящее время и являются нормативными источниками для проведения такой процедуры административного санкционирования, как государственная экспертиза проектной документации и результатов инженерных изысканий // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 16.11.2016).

торгов, подписанию протокола торгов, заключению договора либо принятию решения о предоставлении земельного участка.

В большинстве муниципальных образований приняты административные регламенты осуществления функции по предоставлению земельных участков, выдаче разрешений на строительство, на ввод объектов в эксплуатацию и других.

Применительно к разрешительной деятельности в сфере градостроительства необходимо выделить следующие особенности:

1. Специфика круга частных лиц, обращающихся за разрешениями.

Таковыми лицами являются субъекты, заинтересованные в строительстве, реконструкции, капитальном ремонте того или иного объекта капитального строительства.

В частности, такими заинтересованными лицами при получении земельного участка, разрешений на строительство и ввод в эксплуатацию являются участники инвестиционного процесса: технические заказчики, застройщики, в роли которых могут выступать физические и юридические лица⁶⁷.

⁶⁷ Под застройщиком в пункте 16 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации понимается физическое или юридическое лицо, обеспечивающее на принадлежащем ему земельном участке строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объектов капитального строительства, а также выполнение инженерных изысканий, подготовку проектной документации для их строительства, реконструкции, капитального ремонта. Под техническим заказчиком в пункте 22 той же статьи - физическое лицо, действующее на профессиональной основе, или юридическое лицо, которые уполномочены застройщиком и от имени застройщика заключают договоры о выполнении инженерных изысканий, о подготовке проектной документации, о строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства, подготавливают задания на выполнение указанных видов работ, предоставляют лицам, выполняющим инженерные изыскания и (или) осуществляющим подготовку проектной документации, строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объектов капитального строительства, материалы и документы, необходимые для выполнения указанных видов работ, утверждают проектную документацию, подписывают документы, необходимые для получения разрешения на ввод объекта капитального строительства в эксплуатацию, осуществляют иные функции, предусмотренные настоящим Кодексом. Застройщик вправе осуществлять функции технического заказчика самостоятельно // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 03.12.2016).

При прохождении государственной экспертизы такими лицами, помимо технического заказчика или застройщика, могут быть уполномоченные ими лица⁶⁸.

2. Стадийность в зависимости от этапов строительства.

Разрешительная деятельность не предусматривает единой процедуры для всего процесса строительства; законодательно выделен ряд процедур разрешительной деятельности в зависимости от хода строительства, участие государства в процессе строительства посредством разрешительной деятельности необходимо ввиду этапности самого строительства и невозможности «перескочить» с одного этапа на другой.

Так, необходимо предоставить земельный участок, провести экспертизу проектной документации и результатов инженерных изысканий, прежде чем начинать непосредственное осуществление строительства, получить разрешение на строительство, а по окончании строительства оформить ввод объекта в эксплуатацию, зарегистрировать права на вновь созданный объект капитального строительства.

3. Определенный круг административных органов и подведомственных им учреждений, уполномоченных осуществлять разрешительную деятельность в данной сфере.

На уровне Российской Федерации главенствующим уполномоченным органом власти является Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, уполномоченное определять политику государства, а также нормативно-правовое регулирование в области строительства, обладающее комплексными полномочиями в области архитектуры, градостроительства (за исключением территориального планирования), жилищной политики, жилищно-коммунального хозяйства, теплоснабжения. Министерство было создано в

⁶⁸ пункт 2 Постановления Правительства Российской Федерации от 05.03.2007 г. № 145 «О порядке организации и проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 28.08.2016).

2013 году взамен одноименного федерального агентства (Госстрой, который ранее входил в структуру Минрегиона) в РФ. В целом образование самостоятельного министерства в сфере строительства является положительным реформированием в связи с реальной возможностью более сосредоточенно решать вопросы профессионального строительного сообщества, взаимодействуя с профессиональными объединениями и саморегулируемыми организациями.

Министерству подведомственно значительное число организаций, в том числе Федеральное автономное учреждение «Главгосэкспертиза России», ведающее вопросами государственной экспертизы проектной документации объектов, строительство, реконструкцию которых предполагается осуществлять на территориях двух и более субъектов Российской Федерации, посольств, консульств и представительств Российской Федерации за рубежом, в исключительной экономической зоне Российской Федерации, на континентальном шельфе Российской Федерации, в иных специально установленных законодательством случаях⁶⁹ и его территориальные подразделения. Современная деятельность учреждения, благодаря которой отменены многочисленные экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий, может быть оценена как значительно упростившая порядок прохождения оценки документации на стадии выполнения инженерных изысканий и архитектурно-строительного проектирования.

На уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований уполномоченными органами будут различные органы власти в соответствии с наименованием и компетенцией, установленными

⁶⁹ Пункт 5.1 статьи 6 Градостроительного кодекса Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 03.12.2016).

нормативными актами субъектов Российской Федерации, уставами и нормативными актами муниципальных образований⁷⁰.

При этом, учитывая существующий зачастую недостаток местных органов власти в квалифицированных специалистах и финансовых ресурсах, необходимо положительно оценить практику передачи полномочий с уровня городских и сельских поселений на уровень муниципальных районов на основании положений части 3 статьи 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Вместе с тем существует и другая практика, когда полномочия по выдаче разрешений на строительство, ввод в эксплуатацию передаются с местного уровня власти на уровень субъектов Российской Федерации. Считаем данную практику необоснованной и способствующей увеличению документооборота и сроков проведения административных процедур⁷¹.

4. Особая общественная значимость разрешительной деятельности, обусловленная высокой степенью общественной опасности отношений в строительстве.

Доказательство тому – многочисленные ошибки, приведшие к трагическим последствиям, среди которых обрушение кровли в Аквапарке Москвы, трагедия на Басманном рынке столицы и многие другие. Под угрозой причинения вреда могут находиться не только имущественные интересы, но и жизни и здоровье граждан.

⁷⁰ Компетенция органов власти различного уровня в сфере градостроительства установлена в главе 2 Градостроительного кодекса Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 03.12.2016).

⁷¹ См., например, Закон Калининградской области от 30.11.2016 № 19 «О перераспределении полномочий в области градостроительной деятельности между органами государственной власти Калининградской области и органами местного самоуправления муниципальных образований Калининградской области», Закон Нижегородской области от 23.12.2017 № 197-З «О перераспределении отдельных полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Нижегородской области и органами государственной власти Нижегородской области // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.08.2017).

Классификацию видов разрешительной деятельности в сфере градостроительства можно провести по различным основаниям:

1. По характеру деятельности административных органов:

1.1. Лицензионно-разрешительные

В условиях действовавших ранее процедур лицензирования изыскательской, проектной, строительной деятельности данные производства представляли собой наиболее массивный блок разрешительной деятельности в градостроительстве, но и в настоящий момент их значимость велика.

К ним относятся выдача лицензии на осуществление деятельности в области геодезии и картографии при осуществлении работ федерального значения, требующейся для выполнения ряда землеустроительных работ (в частности, по описанию границ субъектов Российской Федерации, необходимых для составления и согласования документов территориального планирования); выдача разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка, выдача разрешения на отклонение от предельно допустимых параметров строительства; выдача разрешения на строительство, выдача разрешения на ввод в эксплуатацию, выдача ордера на земляные работы, выдача градостроительного плана земельного участка, комплексные процедуры землеотвода.

1.2. Регистрационные

Относится регистрация опасных производственных объектов, к которым, в частности, относится площадка башенного крана.

1.3. Удостоверительные

К ним можно отнести аттестацию кадастровых инженеров и негосударственных экспертов, аккредитацию организаций, осуществляющих негосударственную экспертизу проектной документации и результатов инженерных изысканий, лабораторий, осуществляющих санитарно-эпидемиологические экспертизы для предоставления земельных участков в

целях строительства, а также саморегулируемых организаций, госэкспертизу результатов изысканий и проектной документации.

2. По этапам применения:

2.1. Применяемые на стадии градостроительного проектирования, к которой относятся территориальное планирование, градостроительное зонирование и планировка территории.

2.2. Применяемые на этапе предоставления земельного участка под строительство.

2.3. Применяемые на стадии инженерных изысканий и проектирования.

2.4. Применяемые на стадии непосредственного строительства.

2.5. Применяемые на стадии эксплуатации объекта капитального строительства.

Необходимо отметить, что в рамках градостроительной деятельности может быть выделено значительное число процедур, не поименованных в настоящем исследовании, поскольку автор не ставит перед собой задачи описать все действующие процедуры, но лишь самые основные из них с предложением порядка разрешения существующих противоречий.

В настоящее время из сферы разрешительной деятельности строительства выведена процедура лицензирования изыскательской, проектной и строительной деятельности. Соответствующие положения были исключены из норм Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности». Вместо лицензирования введено саморегулирование профессиональной деятельности изыскателей, проектировщиков и строителей. Это в полной мере соответствует положениям административной реформы. Естественным следствием лицензирования является лицензионный контроль, в настоящее же время функции контроля и надзора переданы в руки частных лиц.

Основные причины отмены лицензирования и введения саморегулирования в строительстве носят экономический характер. Во-первых, формирование компенсационного фонда саморегулируемых организаций за счет вступительных взносов членов приводит к концентрации капитала в некоммерческих организациях данного сектора экономики. Во-вторых, в силу действия рыночных механизмов инвесторы, заказчики, формирующие спрос, имеют возможность самостоятельно определять подрядчиков, последние, в свою очередь, стремятся к качественному выполнению работ. Среди прочих причин также можно указать: несовершенство правовой базы лицензирования с возникающими коллизиями в правоприменении (за последние годы было принято три закона о лицензировании⁷²), отсутствие унифицированных лицензионных правил, единых норм о периодичности и характере проверок соответствия лицензионным условиям⁷³. Если сравнивать лицензирование и саморегулирование, можно говорить о следующих сходствах и различиях: и в том, и в другом случаях используются две основные меры регулятивного воздействия: допуск (выход) организации на рынок (с рынка) и контроль за деятельностью организаций, получивших допуск. Однако между данными мерами есть существенные различия при применении того или иного вида регулирования. Так, размеры вступительного взноса в саморегулируемую организацию многократно превышают существовавшие ранее размеры государственной пошлины за лицензирование. Зачастую проводимые в системе саморегулирования проверки соответствия деятельности членов правилам саморегулирования носят формальный характер. С одной стороны, это обусловлено наличием экономической заинтересованности

⁷² Имеются в виду Федеральные законы «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 25.09.1998 № 158-ФЗ, от 08.08.2001 № 128-ФЗ, от 04.05.2011 № 99-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 22.03.2016).

⁷³ См.: Купреев С.С. Лицензирование как административно-правовой метод государственного управления: современное состояние // Административное право и процесс. – 2013. – № 4. С. 18–21.

саморегулируемых организаций в сохранении членства организаций, а с другой – нередко имеющей место удаленностью контролирующей и контролируемой организаций, поскольку в некоторых регионах действуют единичные саморегулируемые организации, а действующее законодательство не содержит запрета в отношении проектно-изыскательской деятельности на вступление в члены саморегулируемой организации, расположенной в другом регионе, в том числе на значительном отдалении.

В связи с изложенным особое значение при переходе к саморегулированию приобретает баланс между обоснованным публичным управлением отраслью экономики и необоснованным, создающим барьеры для ее развития.

Представляет интерес история появления саморегулирования как альтернативного способа регулятивного воздействия наряду с мягким регулированием, реализуемым в форме рекомендаций, руководящих линий, соглашений, координаций, в противовес командному и контрольному законодательству, при этом европейские идеологи, высказавшиеся за данные методы в начале 90-х гг., называют их двумя столпами современного регулирования. Однако и сторонники мягкого регулирования в европейских странах выступают за особые законодательные рамки, условия и механизмы, при помощи которых действуют, в том числе, и саморегулируемые организации⁷⁴.

Передавая часть функций саморегулируемым организациям, государство полностью не снимает с себя полномочий по регулированию строительной деятельности. В этой связи справедливо замечание А. В. Иванова: «... саморегулирование – это мягкий вариант государственного регулирования, целью которого является поддержка деятельности

⁷⁴ Senden L. Soft Law, Self-Regulation and Co-Regulation in European Law: Where do they meet? // Electronic Journal of Comparative Law, (January 2005), vol.9.1. – URL: <http://www.ejkl.org> (дата обращения: 01.12.2015).

хозяйствующих субъектов в «заданных параметрах»⁷⁵. При этом, однако, государственная разрешительная деятельность компенсируется усилением нормотворческой и контрольно-надзорной, однако саморегулируемые организации также приобретают полномочия по принятию локальных правовых актов, стандартов и осуществлению контрольных мероприятий. Так, законодательно предоставлена возможность использовать дополнительные меры регулирования данной сферы посредством механизма сертификации качества продукции (работ, услуг), который вправе использовать саморегулируемые организации, устанавливая правила для вступления членом, а также с помощью страхования профессиональной ответственности членом, при этом предусмотрено снижение размера компенсационного взноса для лиц, застраховавших свою ответственность⁷⁶. Надзор за деятельностью саморегулируемых организаций осуществляется в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации.

Применяя данные методы и добиваясь их эффективности, при помощи механизмов рыночной экономики (включая стремление подрядчиков к достижению высокого качества работ, формированию положительной деловой репутации и предупреждению ответственности за ненадлежащее качество работ), государство в состоянии обеспечить устойчивое и надежное саморегулирование в строительстве. Эффективное государственное регулирование сферы саморегулируемых организаций, на наш взгляд, зависит от установления жестких нормативных требований к таким организациям и осуществления проверочных мероприятий в отношении деятельности некоммерческих организаций⁷⁷.

⁷⁵ Иванов А.В. Саморегулирование строительной деятельности: развитие, вопросы, пути решения // Юрист. – 2013. – № 11. С. 18.

⁷⁶ Часть 6 Статьи 55.16 Градостроительного кодекса Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 03.12.2016).

⁷⁷ В этой связи кажутся закономерными меры по ужесточению требований к документации саморегулируемых организаций и иные, см., в частности, проект Федерального закона № 938845-6 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и

Вследствие упразднения государственной монополии на проведение экспертизы результатов инженерных изысканий и проектной документации ряд видов разрешительной деятельности в градостроительстве пополнился аттестацией и аккредитацией, в частности, физических и юридических лиц, осуществляющих деятельность по проведению негосударственной экспертизы результатов инженерных изысканий и проектной документации. Федеральным законом от 28.12.2013 № 412-ФЗ «Об аккредитации в национальной системе аккредитации» в Российской Федерации создана национальная система аккредитации. Данные виды разрешительной деятельности предусматривают проверку квалификации (способностей и возможностей) лиц осуществлять деятельность по проведению негосударственной экспертизы результатов инженерных изысканий и проектной документации. По мнению А. В. Нестерова, «фактическая операция аккредитования сводится к квалификационной проверке и оценке органом по аккредитации аккредитуемого лица, в частности организационной структуры, на ее соответствие требованиям по профессиональной компетентности, независимости и легитимности, т. е. на соответствие определенным уровням объективного качества (пригодности)»⁷⁸. С указанным мнением сложно не согласиться, поскольку положениями части 1 статьи 4 указанного Федерального закона определено, что аккредитация свидетельствует о компетентности физических и юридических лиц по выполнению работы в определенной области аккредитации и является официальным признанием соответствия указанных лиц критериям аккредитации. Тем самым государство, устанавливая соответствие лица предъявляемым требованиям, формирует условия для

признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» (в части совершенствования законодательства о саморегулируемых организациях в сфере строительства) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 03.12.2016).

⁷⁸ Нестеров А.В. Аккредитация как административно-правовой инструмент // Административное право и процесс. – 2013. – № 1. С. 23.

доверия потребителей (от лат. *accrere* – оказывать доверие) к деятельности соответствующих лиц и допускает их к участию в данной сфере деятельности. В отличие от лицензирования данный вид административного санкционирования подразумевает дозволение осуществлять деятельность, но не подразумевает осуществление планового контроля за ее выполнением (законодательно допускаются только внеплановые проверки деятельности аккредитованных лиц⁷⁹), в связи с чем аккредитация является более мягким видом санкционирования по сравнению с лицензированием. По существу, аккредитованные лица осуществляют деятельность под самоконтролем и под собственную ответственность. По результатам внеплановых проверок должностные лица Росаккредитации вправе выносить предписания об устранении нарушений, а также прекратить действие аккредитации либо сократить ее область⁸⁰.

Подводя итоги исследований настоящего параграфа, обозначим следующие выводы:

1. Разрешительной деятельности в градостроительстве присущи все черты, характерные для административно- разрешительной деятельности в целом, вместе с тем она обладает рядом специфических черт.

Под административно-разрешительной деятельностью (административным санкционированием) в сфере градостроительства необходимо понимать вид правоприменительной деятельности административно-публичных органов и их должностных лиц, реализуемой в соответствующих процедурно-процессуальных формах посредством применения специальных административно-правовых мер, позволяющих на

⁷⁹ Статья 27 Федерального закона от 28.12.2013 № 412-ФЗ «Об аккредитации в национальной системе аккредитации» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 13.02.2017).

⁸⁰ Пункт 10 Приказа Минэкономразвития России от 27.07.2015 № 499 «Об утверждении Административного регламента по исполнению Федеральной службой по аккредитации государственной функции по осуществлению федерального государственного контроля за деятельностью аккредитованных лиц» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.11.2016).

основе оценки правового и организационно-технического положения физических и юридических лиц, их деятельности, состояния принадлежащего и используемого ими имущества (объектов), подготовленной ими градостроительной документации установленным законами и иными нормативными правовыми актами требованиям санкционировать (одобрить, разрешить, признать допустимым) осуществление указанными лицами отдельных видов деятельности, совершение отдельных действий в сфере градостроительства с последующим контролем (надзором) за соблюдением установленных правил и условий их осуществления (совершения) в целях обеспечения предотвращения угроз правам, законным интересам участников градостроительных отношений, безопасности граждан, общества, государства в указанной сфере.

2. Разрешительная деятельность в сфере градостроительства подчиняется требованиям проводимой административной реформы и направлена на упразднение необоснованных административных барьеров. В целом согласно административной реформе за последние годы процедур административного санкционирования в сфере градостроительства стало меньше. Так, отменены требования о лицензировании изыскательской, проектной и строительной деятельности, необходимости регистрации, получения разрешений на осуществление изысканий, по согласованию проектной документации в различных компетентных органах, разные виды государственных экспертиз, необходимость технико-экономического обоснования строительства, государственной приемки построенного (отремонтированного, реконструированного объекта капитального строительства) органами власти различной компетенции, отменена необходимость обязательного получения санитарно-эпидемиологического заключения при предоставлении земельных участков для целей строительства, отменена процедура акта выбора земельного участка для целей строительства. Сокращены сроки государственной экспертизы

результатов инженерных изысканий и проектной документации, постановки объектов на кадастровый учет, регистрации прав. Однако нельзя допускать ситуации, когда объективно необходимые процедуры могут быть упразднены под предлогом необходимости ликвидации излишних барьеров. На наш взгляд, административные процедуры будут являться барьерами только в случаях, когда они отвечают следующим признакам: происходит дублирование тех или иных процедур различными органами; выполнение неэффективных процедур; при затянутых сроках разрешительной деятельности и отсутствии четкого порядка и оснований для осуществления деятельности и принятия административных решений.

3. Эффективность разрешительной деятельности в сфере градостроительства зависит от точного, прозрачного, однозначного и в то же время достаточного нормативного регулирования общественных отношений.

4. Введение института саморегулируемых организаций взамен лицензирования должно быть компенсировано упорядоченной контрольно-надзорной деятельностью в отношении саморегулируемых организаций со стороны государства, а также четкими нормативными требованиями к ним.

ГЛАВА 2. АДМИНИСТРАТИВНО-РАЗРЕШИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ (АДМИНИСТРАТИВНОЕ САНКЦИОНИРОВАНИЕ) НА ОТДЕЛЬНЫХ ЭТАПАХ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ СТРОИТЕЛЬСТВА (РЕКОНСТРУКЦИИ) ОБЪЕКТОВ КАПИТАЛЬНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА

§1. Административно-разрешительная деятельность на этапе предоставления земельных участков для строительства

Объекты капитального строительства прочно связаны с землей, поэтому имеющий намерение возвести такой объект застройщик должен, прежде всего, обеспечить себе наличие оснований для правообладания земельным участком, на котором планируется такое возведение, в том числе участвуя в мероприятиях по его отведению⁸¹, то есть в его образовании путем раздела, выдела, объединения, перераспределения⁸²; выполнении кадастровых работ и постановке на кадастровый учет, предоставлении земельного участка, заключения договора купли-продажи, аренды, получении технических условий для присоединения к инженерным сетям, государственной регистрации прав на него.

Несмотря на то, что предоставление земельных участков для строительства из государственных и муниципальных земель не входит в легальное определение градостроительной деятельности⁸³ и урегулировано нормами земельного законодательства, фактически оно представляет собой важнейший подготовительный этап, предшествующий непосредственному строительству. Без предоставления заявителем правоустанавливающих

⁸¹ Термин «землеотвод» широко применялся в советском законодательстве ввиду того, что вся земля находилась в государственной собственности.

⁸² Часть 1 статьи 11.2 Земельного кодекса Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.09.2016).

⁸³ Статья 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 03.12.2016).

документов на земельный участок невозможно получить разрешение на строительство⁸⁴. По сути, предоставление земли для строительства является составной частью градостроительного процесса, исходным условием для осуществления непосредственного строительства, имеющей немаловажное значение не только для застройщика, но и для власти, населения и заинтересованных лиц, то есть для всех участников градостроительной деятельности. Очевидно, что данная стадия имеет место, когда у лица, не являющегося правообладателем земельного участка, возникает необходимость его предоставления. Таким образом, можно утверждать, что данная стадия градостроительного процесса не является обязательной во всех случаях.

В случае, если потенциальный застройщик осуществляет строительство на принадлежащем ему на праве собственности (ином праве) земельном участке либо приобретает такой участок на каком-либо праве у другого физического или юридического лица, очевидно, административных правоотношений не возникает. Однако если земельный участок предоставляется из публичных земель, то возникают административно-правовые отношения по предоставлению земельного участка. Термин «предоставление» применительно к земельному участку характерен именно для случаев выдела земельного участка для строительства из публичных земель⁸⁵.

⁸⁴ Статья 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 03.12.2016).

⁸⁵ Подробнее об этом см. у Е.С. Болтановой в работе «Предоставление земельных участков и иных природных объектов гражданам и юридическим лицам: вопросы теории». Данный автор указывает, «появление термина «предоставление» в земельно-правовых нормах объясняется спецификой развития земельного законодательства, в частности, регулирующего общественные отношения государственной, муниципальной собственности...», «термином «предоставление» в нормах об использовании природных объектов, в том числе земельных участков, охватывается целый комплекс юридически значимых действий в сфере распоряжения принадлежащими публичным образованиям природными объектами, порядок осуществления которых детально урегулирован императивными правовыми нормами» // Аграрное и земельное право. – 2014. – № 6. С. 27.

Содержание разрешительной деятельности на этапе предоставления земельных участков состоит в даче компетентным органом власти посредством издания (принятия) соответствующего правового акта (постановления, распоряжения) согласия на предоставление физическому или юридическому лицу выбранного земельного участка в целях строительства и последующего размещения на нем объекта капитального строительства.

Разрешительная деятельность на данной стадии, помимо непосредственно процедур предоставления земельных участков (основные процедуры), проводится также в форме санитарно-эпидемиологической экспертизы земельных участков, предоставляемых для строительства, проводимой в настоящее время в добровольном порядке в целях обеспечения предоставления земельных участков, пригодных для целей их использования; в виде аттестации кадастровых инженеров, путем предоставления разрешений на условно разрешенный вид использования земельных участков и на отклонение от предельно допустимых параметров строительства. Указанные виды процедур отнесем к дополнительным, поскольку они осуществляются не в обязательном порядке и необходимы для эффективной реализации основных процедур по предоставлению земельных участков, то есть носят обеспечительный характер.

На стадии предоставления земельных участков для строительства административная деятельность имеет разрешительный характер и преследует следующие цели:

проведение оценки земельного участка, планируемого для предоставления, на предмет соответствия градостроительным регламентам, документам градостроительного проектирования в целях определения его пригодности для строительства, безопасности строительства, обеспечения устойчивого развития территории на основании имеющихся данных о земельном участке; обеспечение реализации прав заявителя на строительство

объекта капитального строительства, развития, стабильности и безопасности общественных отношений по строительству и дальнейшей эксплуатации объектов, предотвращение вреда охраняемым законом общественным отношениям, в частности, интересам владельцев смежных земельных участков, жителей территории.

Для реализации вышеуказанных целей ставятся следующие задачи:

1. Установление особенностей и разновидности того правоотношения, которое возникает в результате подачи заявления о предоставлении земельного участка, а именно: на каком праве (аренды или собственности) и в каком порядке (по результатам торгов или без их проведения) будет предоставляться земельный участок, срок такого права.

2. Определение нормативно-правовых актов, которыми регулируются указанные отношения.

Основу регулирования таких общественных отношений составляют нормы Земельного кодекса Российской Федерации. Кроме того, муниципальные образования разрабатывают регламенты предоставления земельных участков⁸⁶.

3. Определение достаточности представленных заявителем документов.

В частности, такими документами могут быть:

- копия документа, удостоверяющего личность заявителя (для гражданина);
- документ, подтверждающий полномочия представителя заявителя (при обращении уполномоченного представителя заявителя);
- перевод документов о регистрации иностранного юридического лица;

⁸⁶ См., например, Постановление Администрации Верхнекамского района Кировской области от 09.11.2015 № 1204 «Об утверждении Административного регламента предоставления муниципальной услуги «Предоставление земельных участков для индивидуального жилищного строительства на территории муниципального образования» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 06.02.2017).

– схема расположения земельного участка (если земельный участок предстоит образовывать);

– в случае приобретения участка одним из супругов к заявлению о приобретении прав согласие другого супруга, заверенное нотариально.⁸⁷

4. Непосредственная оценка возможности предоставления земельного участка путем анализа градостроительной документации, представленных заявителем документов.

5. Назначение процедуры торгов (если необходимость их проведения предусмотрена нормами Земельного кодекса Российской Федерации) и их проведение с соблюдением установленной процедуры (уведомление, сбор заявлений от участников, торги, определение победителя).

6. Принятие законного и обоснованного решения о предоставлении участка, заключение договора о предоставлении участка.

7. Определение возможных угроз общественным отношениям, возникающим в результате строительства на земельном участке: причинение вреда интересам собственникам смежных земельных участков, лицам, проживающим на данной территории, их имуществу, нарушение принципа устойчивого развития территории.

8. Обеспечение доступности разрешительной деятельности для всех заинтересованных лиц путем размещения извещения о предоставлении земельных участков на сайте в сети Интернет.

9. Обеспечение нормативной определенности в регулировании отношений по разрешительной деятельности путем детального определения способов и порядка предоставления земельных участков в действующем законодательстве.

⁸⁷ Постановление Администрации Верхнекамского района Кировской области от 09.11.2015 № 1204 «Об утверждении Административного регламента предоставления муниципальной услуги «Предоставление земельных участков для индивидуального жилищного строительства на территории муниципального образования» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 06.02.2017).

Объектом правоотношений является земельный участок, предполагаемый для предоставления заявителю, а также представленный вместе с заявлением пакет документов.

Субъектами являются, с одной стороны, заявитель – частное лицо (потенциальный застройщик), выразившее намерение по приобретению земельного участка для его застройки, а с другой стороны, властный орган, уполномоченный на распоряжение земельными участками, находящимися в публичной собственности (федерального, регионального либо местного уровня).

Содержанием отношений по предоставлению земельных участков являются: право заявителя на подачу заявления и комплекта документов к нему, право на рассмотрение его заявления и принятие решения о проведении торгов (при необходимости) и предоставлении земельного участка; обязанность административного органа рассмотреть представленные документы, провести оценку и принять законное и мотивированное решение.

Отдельными стадиями правоотношения могут быть:

- подача заявления и комплекта документов к нему;
- оценка достаточности представленных документов;
- регистрация поступивших документов и формирование дела;
- оценка представленных документов;
- формирование (образование) земельного участка, проведение кадастрового учета;
- принятие решения о проведении торгов с соблюдением установленной процедуры (уведомление, сбор заявлений, проведение торгов, определение победителя);
- принятие решения о предоставлении земельного участка и заключение договора.

Признаками разрешительной деятельности в виде предоставления земельных участков для строительства являются следующие:

1. Заявителем выступает лицо (гражданин или организация), заинтересованное в предоставлении участка, потенциальный застройщик⁸⁸.

В зависимости от намерений, содержания инвестиционного проекта заявитель может действовать в различных целях: личных (индивидуальное жилищное строительство), коммерческих (строительство промышленных, торговых, офисных объектов и других), социальных (строительство объектов социального назначения) и иных.

2. Внешневластный характер. Данный признак означает обязательность требований и условий, связанных с размещением объекта капитального строительства, содержащихся в решении о предоставлении земельного участка либо в договоре.

3. Реализуется посредством принятия итогового документа – решения уполномоченного органа о предоставлении земельного участка, заключения договора; может сопровождаться принятием административных решений о допуске к участию в торгах, подписанием протоколов о результатах торгов. Несмотря на то, что при заключении договора полностью реализуется гражданско-правовой механизм – торги и заключение по их результатам сделок, по нашему мнению, это не лишает рассматриваемые процедуры характера разрешительной деятельности в целом, поскольку все остальные признаки разрешительной деятельности присутствуют в полной мере.

4. По сути, разрешительная деятельность в данной сфере представляет собой разрешение, признание органом государственной власти или местного самоуправления права на использование земельного участка правообладателем.

⁸⁸ Согласно статье 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации застройщик – физическое или юридическое лицо, обеспечивающее на принадлежащем ему земельном участке строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объектов капитального строительства, а также выполнение инженерных изысканий, подготовку проектной документации для их строительства, реконструкции, капитального ремонта // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 03.12.2016).

5. Правоприменительный характер: процедура предоставления земельного участка основана на реализации положений Земельного кодекса Российской Федерации и иных нормативно-правовых актов.

В период проведения диссертационного исследования произошли кардинальные изменения земельного законодательства, вступившие в силу с 1 марта 2015 года⁸⁹, связанные, в частности, с порядком предоставления административными органами земельных участков из публичных земель.

В результате нововведений, во-первых, отменена градация целей предоставления участков: на цели, связанные со строительством и не связанные с таковым. Упразднив подобное деление, законодатель учел то обстоятельство, что правообладатель земельного участка среди прочих целей и способов использования земли вправе самостоятельно выбрать необходимые ему и решить, будет ли он осуществлять застройку на принадлежащем ему участке, если подобное использование допускается, или откажется от этого. Однако в то же время законодателем установлено, что предоставление участков, основным видом использования которых является строительство, осуществляется на праве аренды с торгов, за исключением ряда случаев⁹⁰. Это означает, прежде всего, то, что способ предоставления участка все-таки зависит от целей его использования. На наш взгляд, законодатель не пошел по пути полной отмены правового значения категории цели использования, в действительности по-прежнему имеет значение, для каких целей предоставляется земельный участок, поскольку совсем не учитывать конкурентную среду, в которой осуществляется строительство, выступающее как вид предпринимательской деятельности, нерационально. Кроме того, в результате подобного регулирования

⁸⁹ Изменения в Земельный кодекс Российской Федерации внесены Федеральным законом от 23.06.2014 № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.09.2016).

⁹⁰ Часть 2 статьи 39.1 Земельного кодекса Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.09.2016).

предоставление земельных участков для целей строительства (в качестве неосновного вида разрешенного использования) возможно и минуя процедуры торгов, а также на ином праве, кроме аренды.

Во-вторых, отменены процедуры разрешительной деятельности, связанные с согласованиями и утверждением акта выбора земельного участка с многочисленными недостатками, подвергавшимися справедливой критике.

До проведения земельной реформы смысл предварительного согласования места размещения объекта заключался в возможности оценить параметры строительства на земельном участке и спланировать дальнейшие действия по возведению объекта капитального строительства.

В настоящее время смысл данной процедуры заключается в ином.

Суть предоставления земельного участка с предварительным согласованием в настоящее время сводится к тому, что для перечня «малозначительных» случаев, случаев социального льготирования установлена упрощенная процедура предоставления земли, при которой уполномоченный административный орган, рассмотрев заявление, принимает положительное или отрицательное решение.

Перечень оснований для отказа четко определен, и свободы административного усмотрения не может возникнуть, заявитель не вынужден «ходить» по разным инстанциям, процедура строго определена по времени.

Так, срок утверждения схемы расположения земельного участка в целях назначения аукциона, а также образования участка для его продажи или предоставления в аренду путем проведения аукциона составляет не более двух месяцев. Срок утверждения схемы расположения земельного участка для его предоставления без проведения торгов с предварительным согласованием составляет не более чем 30 дней.

До земельной реформы существование процедур выбора земельного участка для строительства имело свою ценность применительно к случаям

строительства крупных промышленных объектов и иных масштабных инвестиционных проектов.

В настоящее время вопрос предоставления участков для размещения объектов культурно-социального назначения, объектов коммунально-бытового характера, масштабных инвестиционных проектов, ранее решавшийся при помощи процедуры акта выбора земельного участка, решен посредством выделения критериев, установленных Правительством Российской Федерации или Президентом Российской Федерации, региональными законами, и проверки соответствия инвестиционных проектов таким критериям⁹¹. При положительном решении вопроса земельные участки предоставляются заинтересованным лицам без проведения торгов на праве аренды, основанием служит распоряжение Правительства Российской Федерации либо высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Таким образом, решение данных вопросов передано на более высокий, по сравнению с местным, уровень власти и подчинено нормативно закрепленным требованиям, что может быть оценено как положительное явление при условии своевременной и качественной разработки таких критериев в регионах и на местном уровне власти.

Анализ принятых на региональном уровне нормативных актов позволяет сделать вывод о том, что установленные в них критерии и механизм их определения значительным образом отличаются. Так, в ряде случаев при определении критериев объектов культурно-социального назначения, объектов коммунально-бытового характера указывается на хозяйственные сферы, в которых допускается размещение объектов: к примеру, объекты культуры, объекты физической культуры и спорта, объекты рекреационного назначения, объекты здравоохранения, объекты

⁹¹ Пункты 2 и 3 статьи 39.6 Земельного кодекса Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.09.2016).

образования, объекты социальной защиты⁹². В других случаях как таковых критериев не выделяется, но осуществляется отсылка к другим документам, в частности прогнозам и программам социально-экономического развития Российской Федерации, региональным и местным программам экономического развития⁹³. В некоторых случаях указывается сфера размещения и отсылка к программным документам и схемам территориального планирования⁹⁴. В иных случаях, помимо указанных критериев, также устанавливаются некоторые числовые показатели: например, объем внебюджетных средств, поступающих от инвестора, составляющий не менее 50 (70) процентов от общего объема средств, для строительства объекта⁹⁵; следствием размещения объекта станет увеличение ежегодных поступлений от налогов, количества рабочих мест в

⁹² Закон Калужской области от 26.06.2015 № 747-ОЗ «Об установлении критериев, которым должны соответствовать объекты социально-культурного и коммунально-бытового назначения, масштабные инвестиционные проекты, для размещения (реализации) которых допускается предоставление земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, в аренду без проведения торгов // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.06.2016).

⁹³ Закон Белгородской области от 03.04.2015 № 345 «Об установлении критериев, которым должны соответствовать объекты социально-культурного и коммунально-бытового назначения, инвестиционные проекты, для размещения (реализации) которых земельные участки предоставляются в аренду без проведения торгов, Закон Краснодарского края от 04.03.2015 № 3123-КЗ «О предоставлении юридическим лицам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в аренду без проведения торгов для размещения (реализации) масштабных инвестиционных проектов, объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.06.2016).

⁹⁴ Закон Волгоградской области от 30.06.2015 № 85-ОД «Об установлении критериев, которым должны соответствовать объекты социально-культурного и коммунально-бытового назначения, масштабные инвестиционные проекты, для размещения (реализации) которых земельные участки предоставляются в аренду без проведения торгов, Закон Липецкой области от 15.06.2015 № 418-ОЗ «Об установлении критериев, которым должны соответствовать объекты социально-культурного и коммунально-бытового назначения, масштабные инвестиционные проекты, для размещения (реализации) которых допускается предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в аренду без проведения торгов // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.06.2016).

⁹⁵ См.: вышеуказанный Закон Калужской области от 26.06.2015 № 747-ОЗ // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.06.2016).

муниципальном образовании⁹⁶; объем средств инвестора, вкладываемых в создание (реконструкцию) объекта – культурно-социального назначения, не менее 50 процентов от общего объема средств, в отношении объекта коммунально-бытового характера – не менее 70 процентов; объем средств, необходимых для создания объекта коммунально-бытового назначения, не менее 100 миллионов рублей, объекта социально-культурного назначения – не менее 20 миллионов рублей⁹⁷. На наш взгляд, при определении критериев в отношении объектов социально-культурного назначения, объектов коммунально-бытового назначения является недопустимым производить отсылку к другим документам без установления иных критериев, поскольку Земельный кодекс Российской Федерации однозначно определяет, что критерии должны быть установлены законом субъекта Российской Федерации.

При установлении критериев масштабных инвестиционных проектов в одних случаях указывается широкий перечень критериев: объем средств, вкладываемых инвестором в реализацию проекта, общий объем инвестиций, соответствие проекта отраслевым показателям, количество создаваемых рабочих мест, территория реализации проекта, размер налоговых платежей в бюджет, а также указывается на то, что масштабный инвестиционный проект должен быть предусмотрен в программных документах, схемах территориального планирования⁹⁸. В других случаях в качестве критериев

⁹⁶ Закон Московской области от 18.03.2015 № 27/2015-ОЗ «Об установлении критериев, которым должны соответствовать объекты социально-культурного и коммунально-бытового назначения, масштабные инвестиционные проекты, для размещения (реализации) которых допускается предоставление земельного участка, находящегося в собственности Московской области, муниципальной собственности, а также земельного участка, государственная собственность на который не разграничена, в аренду без проведения торгов» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.06.2016).

⁹⁷ Областной закон Ростовской области от 25.02.2015 № 312-ЗС «О критериях, которым должны соответствовать объекты социально-культурного и коммунально-бытового назначения, масштабные инвестиционные проекты, в целях предоставления земельных участков без проведения торгов» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.06.2016).

⁹⁸ Областной закон Ростовской области от 25.02.2015 № 312-ЗС «О критериях, которым должны соответствовать объекты социально-культурного и коммунально-бытового

устанавливаются лишь строительство в отдельной, например жилищной, сфере с передачей части построенной жилой площади в социальный наем или собственность граждан и другие⁹⁹. Подобное формирование критериев в нормативных актах вызывает определенные сомнения относительно их качества, поскольку очевидно, что региональные и местные власти имеют интересы по привлечению инвестиций и в другие сферы. В ряде случаев осуществляется отсылка к другим нормативным актам (к примеру, реестру региональных инвестиционных проектов¹⁰⁰).

Представляется, что подобные отсылки по указанным выше основаниям являются недопустимыми, региональным органам следует более тщательно подходить к проработке критериев, от которых во многом зависит развитие субъекта Российской Федерации и муниципальных образований.

В результате реформы земельного законодательства в настоящее время предоставление участков, основным видом использования которых является строительство, из публичных земель, кроме некоторых исключений, осуществляется на торгах на праве аренды, хотя потенциально возможно предоставление земельных участков для строительства по разным вариантам – через торги и посредством предварительного согласования, на праве собственности (когда речь идет о строительстве как неосновном виде использования земельного участка) и на праве аренды. Предоставление земельных участков осуществляется в абсолютном большинстве случаев

назначения, масштабные инвестиционные проекты, в целях предоставления земельных участков без проведения торгов» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.06.2016).

⁹⁹ Закон Новосибирской области от 01.07.2015 № 583-ОЗ «Об установлении критериев, которым должны соответствовать масштабные инвестиционные проекты, для реализации которых предоставляются земельные участки в аренду без проведения торгов и о внесении изменения в статью 15 Закона Новосибирской области «Об использовании земель на территории Новосибирской области» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.06.2016).

¹⁰⁰ Закон Омской области от 16.07.2015 № 1772-ОЗ «О критериях, которым должны соответствовать объекты социально-культурного и коммунально-бытового назначения, масштабные инвестиционные проекты в целях предоставления земельных участков в аренду без проведения торгов» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.06.2016).

посредством проведения торгов, то есть в большей мере используется гражданско-правовой, а не административный механизм¹⁰¹. Данное обстоятельство объясняется тем, что формированию полностью готовых к строительству земельных участков служат все предшествовавшие действия по планированию территориального развития, зонированию и планировке территории. Указанных мероприятий достаточно для такой подготовки. При этом значительно сокращаются коррупциогенные факторы, ликвидируются административные барьеры, то есть для принятия решения о предоставлении земельного участка не остается свободы усмотрения одного должностного лица, что полностью соответствует целям административной реформы.

Как указывалось ранее, качество разрешительной деятельности в значительной степени зависит от эффективного нормативного регулирования и обеспечивается действенными контрольными мероприятиями.

Безусловно, такие новшества законодательного регулирования свидетельствуют о стремлении законодателя ликвидировать излишние административные барьеры и соответствуют целям административной реформы в градостроительстве. В целом можно сказать, что современное регулирование предоставления земельных участков стало более регламентированным на уровне федерального законодательства, а следовательно, более прозрачным.

Комплексно процедуры разрешительной деятельности состоят из ряда мероприятий: начинаются с подготовительных действий по образованию земельных участков, подготовке схемы расположения земельного участка на кадастровой карте (плане) территории, кадастровых работ и постановке земельного участка на кадастровый учет, получению технических условий на присоединение земельного участка к инженерным сетям, регистрации права

¹⁰¹ Данный механизм предусмотрен статьями 447-449 Гражданского кодекса Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 30.11.2016).

на земельный участок и оканчиваются принятием решения о предоставлении земельного участка либо заключением соответствующего договора¹⁰².

Таким образом, разрешительная деятельность на данном этапе является сложной по составу и включает как действия по подготовке и формированию земельных участков, так и процедуры торгов, согласования и принятия решения (либо заключения договоров).

В ходе современной практики администрирования при предоставлении земельных участков могут быть выделены некоторые проблемы правоприменения.

На наш взгляд, основной проблемой предоставления земельных участков остается непроведение мероприятий по их формированию органами власти, которые не осуществляют активных действий по подготовке земельных участков для их предоставления. На законодательном уровне закреплена возможность инициировать процедуры предоставления путем подачи заявления от имени частного лица, которое тем самым берет на себя обязанности по такой подготовке¹⁰³. Поскольку государственные и местные органы власти заинтересованы в росте налогооблагаемой базы, а также в привлечении инвестиций, с учетом того обстоятельства, что подготовительные действия носят затратный характер, нам представляется, что у частных лиц, заинтересованных в получении земельных участков из публичных земель, должна существовать возможность выбора из готовых сформированных участков либо, если такой вариант им не подходит, подачи заявки и формирования участка за счет собственных средств. В любом случае административные органы не должны снимать с себя обязанности по осуществлению данной деятельности и информированию о наличии готовых к предоставлению земельных участков.

Другой немаловажной проблемой является непроведение деятельности

¹⁰² Часть 3 статьи 39.11 Земельного кодекса Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.09.2016).

¹⁰³ Часть 4 статьи 11.10 и часть 4 статьи 39.11 Земельного кодекса Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.09.2016).

по инфраструктурному развитию территорий, из которых предоставляются земельные участки. Отчасти данная проблема решена установлением обязанности осуществлять образование земельных участков исключительно на основании утвержденных проектов межевания в ряде случаев¹⁰⁴. В целях предотвращения негативных последствий уплотнительной застройки, помимо прочего, требуется отдавать предпочтение комплексному развитию территорий.

Недочетом нового регулирования стала, в частности, неточность формулировки «с предварительным согласованием». В данном случае неясно, что именно согласуется: место размещения объекта или само предоставление земельного участка. В таких случаях затруднительно объяснить логику законодателя: зачем именно проводить такое согласование в предварительном порядке, и, кроме того, в таком случае логично наличие некоего последующего согласования, что не соответствует действительному положению дел.

Кроме того, в ходе проведения процедур образования земельных участков одной из важнейших проблем современного земельного кадастра является его неполнота, проявляющаяся в отсутствии многочисленных сведений, подлежащих включению в земельный кадастр. Последний, в свою очередь, представляет собой свод сведений, без которых невозможно индивидуализировать земельный участок¹⁰⁵, тогда как в соответствии с

¹⁰⁴ Из земельного участка, предоставленного для комплексного освоения территории; из земельного участка, предоставленного некоммерческой организации, созданной гражданами, для ведения садоводства, огородничества, дачного хозяйства либо для ведения дачного хозяйства иным юридическим лицам; в границах территории, в отношении которой в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности заключен договор о ее развитии; в границах элемента планировочной структуры, застроенного многоквартирными домами; для строительства, реконструкции линейных объектов федерального, регионального или местного значения (часть 3 статьи 11.3 Земельного кодекса Российской Федерации) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.09.2016).

¹⁰⁵ Государственный кадастр недвижимости является систематизированным сводом сведений об учтенном в соответствии с настоящим Федеральным законом недвижимом имуществе, а также сведений о прохождении Государственной границы Российской Федерации, о границах между субъектами Российской Федерации, границах

новым определением Земельного кодекса Российской Федерации таковой является недвижимость в виде части земной поверхности с индивидуализирующими его характеристиками¹⁰⁶. В связи с изложенным заявитель не обладает полной информацией о земельном участке при составлении схемы расположения земельного участка, подаче заявки о предоставлении земельного участка с использованием кадастровой карты (плана) территории.

Наряду с отсутствием в земельном кадастре данных о ранее учтенных земельных участках, которым в ходе ранее проведенной инвентаризации земель были присвоены инвентарные номера, в земельном кадастре также зачастую отсутствуют данные о границах территориальных зон, а также о границах территорий с особыми условиями использования, к которым относятся: санитарно-защитные, охранные, водоохранные зоны, зоны охраны объектов культурного наследия народов Российской Федерации, зоны санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, зоны охраняемых объектов, иные зоны, устанавливаемые в соответствии с законодательством Российской Федерации.¹⁰⁷

До настоящего времени не все земельные участки поставлены на кадастровый учет. Таким образом, кадастровая карта (план) территории, служащая основой для образования земельного участка, содержит в себе

муниципальных образований, границах населенных пунктов, о территориальных зонах и зонах с особыми условиями использования территорий, иных предусмотренных настоящим Федеральным законом сведений (часть 2 статьи 1 Федерального закона от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 24.02.2015).

¹⁰⁶ Часть 3 статьи 6 Земельного кодекса Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.09.2016).

¹⁰⁷ Пункт 4 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации. Одним из возможных нарушений прав и законных интересов правообладателей земельных участков является неустановление органом местной администрации координат границ территориальных зон и непередача указанных сведений в Государственный кадастр недвижимости, вследствие чего правообладатель земельного участка не может самостоятельно изменить вид разрешенного использования земельного участка в соответствии с градостроительным регламентом. См. Постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 28.12.2011 по делу № А39-1025/2011 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 03.12.2016).

большое количество «белых пятен». В связи с тем, что данный документ не содержит всех необходимых данных, у органов власти и потенциальных правообладателей земельного участка нет информации о пределах и всех возможных видах и ограничениях его использования.

Анализ разработанных во исполнение статей 10.11, 39.15 Земельного кодекса Российской Федерации административных регламентов¹⁰⁸ позволяет прийти к выводу о том, что на местном уровне власти, в основном, дублируются положения Земельного кодекса Российской Федерации о недопустимости требовать от заявителя согласований схемы расположения земельного участка на кадастровой карте (плане) территории и дополнительных документов, однако на практике ввиду существующей проблемы неполноты земельного кадастра осуществить надлежащее санкционирование с принятием по его итогам обоснованного решения, основанного только на указанных не полных по содержанию документах, невозможно¹⁰⁹.

Решением данной проблемы могло бы стать скорейшее формирование земельного кадастра. Тем не менее, на наш взгляд, в настоящее время проведение согласований и получение сведений от уполномоченных органов и организаций в отношении земельного участка неизбежно. В любом случае административный орган не вправе требовать соответствующих согласований с заявителя.

Попытка дополнить законодательно установленный перечень документов, представляемых заявителем в целях предварительного согласования, была предпринята на уровне федерального министерства. Речь

¹⁰⁸ См., например: Постановление Администрации города Кирова от 02.04.2015 № 1255-П «Об утверждении Административного регламента предоставления муниципальной услуги «Предварительное согласование предоставления земельного участка на территории муниципального образования «Город Киров» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.06.2016).

¹⁰⁹ Подробно о современных проблемах земельного кадастра см.: Алакоз В.В. Кадастровый недострой, или 7 грехов Кадастра. – URL:<http://av-ue.ru> (дата обращения: 23.10.2015).

идет о требовании представлять согласие супруга на предоставление участка. Верховный Суд Российской Федерации на этот счет высказался однозначно против такого положения, указав, что перечень документов, прилагаемых непосредственно к заявлению о предоставлении земельного участка, определен пунктом 2 статьи 39.17 Земельного кодекса РФ¹¹⁰.

Другим вопросом, требующим разрешения, является несогласованность двух различных нормативных документов. Речь идет о положениях Земельного кодекса Российской Федерации о том, что виды разрешенного использования участков определяются Классификатором видов разрешенного использования земельных участков¹¹¹, а также норм части 2 статьи 39.1, части 7 статьи 39.11 Земельного кодекса Российской Федерации о недопустимости продажи земельных участков из публичных земель с основным видом использования – строительство зданий, сооружений, о предоставлении такого участка на праве аренды с проведением аукциона.

В действительности Классификатор видов разрешенного использования земельных участков¹¹² оперирует лишь формулировкой «размещение» применительно к объектам капитального строительства, зданиям и сооружениям, иным объектам, а не «строительство». Так, в частности, код вида разрешенного использования земельного участка 1.0 «Сельскохозяйственное использование» включает в себя содержание видов разрешенного использования с кодами 1.1–1.18, в том числе размещение зданий и сооружений, используемых для хранения и переработки

¹¹⁰ См.: Решение Верховного Суда Российской Федерации от 08.10.2015 № АКПИ 15-1048, которым был признан недействующим со дня вступления Решения в законную силу пункт 2 приказа Минэкономразвития России от 12.01.2015 № 1 "Об утверждении перечня документов, подтверждающих право заявителя на приобретение земельного участка без проведения торгов", в качестве дополнительной обязанности предусматривавший представление заявителем указанного документа // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 21.03.2017).

¹¹¹ Часть 2 статьи 7 Земельного кодекса Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.09.2016).

¹¹² Утвержденный Приказом Министерством экономического развития Российской Федерации от 01.09.2014 № 540 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 13.02.2016).

сельскохозяйственной продукции, код разрешенного использования 2.0 «Жилая застройка» предполагает использование земельного участка путем размещения жилых помещений различного вида и обеспечение проживания в них.

Логично предположить, что формулировка «размещение зданий и сооружений» означает как расположение на земельном участке существующих зданий и сооружений, так и возведение зданий и сооружений вновь. Согласно информации Министерства экономического развития Российской Федерации, «понятие “размещение объектов капитального строительства” подразумевает собой строительство, реконструкцию и (или) эксплуатацию объекта капитального строительства»¹¹³.

Однако поскольку Земельный кодекс Российской Федерации использует слово «строительство», а не «размещение» и при этом ссылается на Классификатор, который оперирует словом «размещение», считаем необходимым дать законодательную расшифровку понятия «размещение зданий и сооружений» в Классификаторе, которая включала бы в себя и строительство во избежание неоднозначностей в толковании указанных норм права; включить в Классификатор видов разрешенного использования земельных участков раздел, содержащий описание вида разрешенного использования, указание, для каких целей используется земельный участок (имеется в виду строительство).

Еще одним спорным вопросом подготовительных мероприятий, предшествующих предоставлению земельных участков для строительства, является отмена положений пункта 3 статьи 12 Федерального закона от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» о том, что предоставление участков для строительства

¹¹³ Пункт 70 Информации Министерства экономического развития Российской Федерации «Ответы на часто задаваемые вопросы по реализации положений Федерального закона от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 16.09.2016).

допускается при наличии санитарно-эпидемиологических заключений о соответствии предполагаемого использования санитарным правилам.

Необходимость проведения подобных экспертиз обусловлена тем, что, предоставляя земельные участки, администрация несет ответственность за их пригодность для строительства, которая помимо соответствия земельного участка градостроительным требованиям должна означать также и соответствующее его внутреннее качество, которое включает, в частности, проверку уровня радиационного и прочих загрязнений земельного участка, соответствие земельного участка санитарно-эпидемиологическим требованиям, отсутствие в пределах земельного участка старых неиспользуемых коммуникаций, оросительных систем, расположение на участке санитарно-охранных и иных зон с особыми условиями использования территории¹¹⁴.

Ранее для достижения этих целей проводилась экспертиза земельного участка, как государственная, так и негосударственная¹¹⁵.

Первая проводилась учреждениями государственного санитарно-эпидемиологического надзора, вторая – аккредитованными на право проведения экспертизы частными лицами¹¹⁶.

На наш взгляд, такие проверки качества, безусловно, необходимы, поскольку способствуют повышению качества земельных участков,

¹¹⁴ Более подробно указанная проблема рассмотрена в научной статье Прокошевой Е.А. «Некоторые проблемы предоставления земельных участков для строительства по итогам земельной реформы». // Сборник статей по итогам конференции «Научный форум: юриспруденция, политология, социология, история и философия». – Москва, 2017. – № 6(8). С. 72–75.

¹¹⁵ Пункт 3 статьи 12 Федерального закона от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения в Российской Федерации» о том, что предоставление земельных участков для строительства допускается при наличии санитарно-эпидемиологических заключений о соответствии предполагаемого использования земельных участков санитарным правилам, утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 19.07.2011 № 248-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.09.2016).

¹¹⁶ Часть 1 статьи 42 Федерального закона от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.09.2016).

предоставляемых для строительства.

Однако их процедуры должны быть простыми, а сроки минимальными. Целесообразно также формулировку «экспертиза» заменить на «исследования», которая позволит привлекать для осуществления данной функции более широкий круг лиц, а не только экспертов, прошедших государственную аккредитацию. В частности, такими лицами могли бы быть организации, имеющие допуски саморегулируемых организаций к осуществлению работ по инженерным изысканиям соответствующего направления, поскольку по своему содержанию данные виды работ зачастую совпадают.

В связи с тем, что данные процедуры проверки качества необходимы ввиду часто возникающих впоследствии споров по поводу качества предоставленных из публичных земель земельных участков, данная процедура имеет важнейшее значение и при условии установления минимальных сроков и снижения требований к проводящим исследования качества земельных участков лицам, не может быть признана административным барьером по признакам, определенным в главе 1 настоящего исследования, и, на наш взгляд, должна быть отнесена к подготовительным процедурам, проводимым при образовании земельных участков.

Как указывалось выше, дополнительными видами административного санкционирования на данной стадии являются также выдача разрешений на условно разрешенный вид использования земельного участка и на отклонение от предельно допустимых параметров строительства. Основная проблематика данных видов процедур сводится к статусу заключений по итогам публичных слушаний, выражающаяся, в неопределенности установления круга заинтересованных лиц, а также в том, что учет мнения

общественности (был он произведен или нет) невозможно проконтролировать¹¹⁷.

Решением данной проблемы мог бы стать разработанный на нормативном уровне порядок учета мнения общественности, при котором согласие или несогласие органа власти с заключением публичных слушаний должно было быть мотивированным и могло бы быть обжаловано заинтересованными лицами в судебном и административном порядке.

По-прежнему одним из сложных подготовительных действий на этапе предоставления участков является процесс получения технических условий на присоединение к инженерным сетям в тех случаях, когда существующих мощностей для присоединения не хватает, что, в свою очередь, ведет к существенному удорожанию строительства. Решением указанной проблемы может быть только скорейшее увеличение мощностей и протяженности инженерных сетей, в том числе включенных в программы инвестирования эксплуатирующих организаций.

Выдача градостроительного плана земельного участка имеет особый характер, так как указанный документ содержит информацию о градостроительном регламенте и позволяет осуществлять застройщику действия по обеспечению подготовки проектной документации, но не является правовым актом, то есть не влечет правовых последствий, как, например, проект планировки территории, в отношении которого постановление об утверждении планировки является ненормативным правовым актом¹¹⁸.

¹¹⁷ О проблемах публичных слушаний см.: Сигарев А.В. Публичные слушания: типичные проблемы муниципально-правового регулирования. – URL: http://www.hse.ru/data/2014/03/05/1333111343/publichnye_slushaniya.pdf (дата обращения 28.09.2015).

¹¹⁸ Такая позиция выражена в Постановлении Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 18.08.2011 по делу № А56-71130/2010 и подтверждена Определением Высшего арбитражного суда Российской Федерации от 01.02.2012 № ВАС-396/12. Федеральным законом от 03.07.2016 № 373-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования подготовки,

В результате выдачи градостроительного плана земельного участка заинтересованное в строительстве лицо получает возможность осуществлять дальнейшие действия по подготовке к строительству, заключающиеся в подготовке проектной документации на основе исходных данных, которые содержит градостроительный план¹¹⁹. Кроме того, в силу пункта 2 части 7 статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации представление градостроительного плана земельного участка является обязательным для получения разрешения на строительство.

В настоящее время градостроительный план выведен из состава документов по планировке территории, не подлежит утверждению и не может считаться документом разрешительного свойства, однако сохраняет свою значимость как документ информационного характера, содержащий необходимые сведения для дальнейшего проектирования и в конечном итоге для получения разрешения на строительство¹²⁰.

согласования и утверждения документации по планировке территории и обеспечения комплексного и устойчивого развития территорий и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» статья 44 Градостроительного кодекса Российской Федерации признана утратившей силу, вследствие чего, градостроительный план земельного участка законодательно выведен из состава документации по планировке территории // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 04.05.2016).

¹¹⁹ Согласно части 6 статьи 48 Градостроительного кодекса Российской Федерации градостроительный план относится к исходным документам при проектировании объектов капитального строительства (за исключением линейных объектов). Необходимость предоставления градостроительного плана для линейных объектов отменена Федеральным законом от 20.03.2011 № 41-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 03.12.2016).

¹²⁰ До вступления в силу Федерального закона от 03.07.2016 № 373-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования подготовки, согласования и утверждения документации по планировке территории и обеспечения комплексного и устойчивого развития территорий и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» градостроительный план рассматривался, с одной стороны, в качестве документа информационного характера, а с другой – как ненормативный разрешительный акт, который можно оспорить в судебном порядке. См.: Дикарев И.Г. Значение градостроительного плана земельного участка при правовой оценке инвестиций // Корпоративный юрист. – 2010. – № 6. – С. 44; Жаркова О.А. Предоставление земельного участка для целей строительства и документация по планировке территории // Закон. – 2013. – № 5. С. 65–66.

Кроме того, особое значение градостроительный план приобретает в условиях отсутствия правил землепользования и застройки, поскольку в таком случае он служит не просто выпиской из градостроительного регламента, но, на наш взгляд, должен содержать все необходимые требования к строительству, приобретая таким образом самостоятельное правовое значение.

Выдача градостроительного плана административно-публичными органами осложнена следующим моментом: в соответствии с требованиями законодательства заинтересованное лицо не должно обосновывать своих прав на земельный участок, в отношении которого запрашивается план (то есть не должно являться правообладателем земельного участка). Соответствующий административный орган обязан выдать такой план любому обратившемуся за этим заинтересованному лицу. Такие требования установлены в целях обеспечения потенциальным застройщикам возможности получения необходимой информации о строительстве. В практике деятельности административных органов такая ситуация вызывает некоторые сложности, поскольку предоставление плана требует временных и трудовых затрат, тогда как строительство может быть не реализовано в конечном итоге. Однако, на наш взгляд, предоставление градостроительного плана земельного участка только правообладателям земельных участков является не только незаконным, но и ограничительным условием для привлечения инвестиций в строительную сферу, то есть, безусловно, является административным барьером.

Другие проблемы, возникающие при выдаче градостроительного плана земельного участка, связаны с кратким перечнем документов, которые необходимо представить заявителю для оформления градостроительного плана и которых оказывается недостаточно для его заполнения¹²¹. В связи с

¹²¹ Подробнее об этом см.: Материалы круглого стола «Совершенствование градостроительного законодательства» Второго общероссийского муниципального правового форума «Проблемы реализации законодательства в сфере градостроительства

этим в практике административных органов допускаются нарушения сроков выдачи градостроительных планов.

В частности, в связи с отсутствием необходимых для его заполнения топографических материалов административные органы незаконно требуют предоставления таких материалов заявителем. Решением указанной проблемы, на наш взгляд, должно стать эффективное использование информационной системы организации градостроительной деятельности и своевременное наполнение этой системы актуализированной информацией.

При заполнении градостроительного плана возникает вопрос об отсутствии возможности устанавливать в нем архитектурные требования, что наиболее актуально при застройке поселений и городских округов. Данная проблема вызвана отменой такого документа, как архитектурно-планировочное задание, необходимое для проектирования, фигурировавшее ранее в Федеральном законе от 17.11.1995 № 169-ФЗ «Об архитектурной деятельности в Российской Федерации», который в настоящее время действует лишь в части, не противоречащей Градостроительному кодексу Российской Федерации. Определенным выходом могло бы стать заполнение графы градостроительного плана «иные показатели (информация, требования)», однако, не подкрепленные нормами права, они могут быть расценены как необоснованные ограничения (барьеры) в строительстве. Решением может быть указание таких требований в правилах землепользования и застройки (архитектурный облик) и, как следствие, в форме градостроительного плана. Устанавливаемые в правилах землепользования и застройки архитектурные требования не должны иметь коррупционной составляющей, чтобы не быть расцененными как административный барьер в строительстве, то есть должны быть прописаны в объективной форме (цвет фасада, форма крыши, материалы и т. п.),

которые не позволили бы принимать решения в единоличном порядке в пользу отдельных лиц¹²².

Таким образом, по результатам исследования могут быть сделаны следующие выводы:

1. Несмотря на нововведения земельной реформы, направленные на значительное улучшение процедур разрешительной деятельности по предоставлению земельных участков для строительства из публичных земель, на современном этапе основными сложностями предоставления земельных участков для строительства является неполнота земельного кадастра, выражающаяся в отсутствии необходимых для надлежащего осуществления административно-разрешительной деятельности сведений о зонах границ земель с особыми условиями использования территорий, о границах территориальных зон. Решить эту проблему полностью возможно, только сформировав земельный кадастр в должной мере. Однако на сегодняшний день решением данного вопроса могло бы стать законодательное установление обязанности административных органов получать соответствующие согласования схемы расположения земельных участков на кадастровом плане (карте) территории с коммунальными службами и иными уполномоченными организациями.

2. Необходимо внести уточнения в нормы Классификатора разрешенных видов использования земельных участков и уточнить понятие «размещение зданий, строений», согласовав его с применяемым в Земельном кодексе Российской Федерации понятием «строительство».

3. Анализ региональных законов, устанавливающих критерии, при которых земельные участки предоставляются в аренду без проведения торгов, позволяет сделать выводы о том, что при определении таких критериев является недопустимым попросту производить отсылку к другим

¹²² Материалы круглого стола «Совершенствование градостроительного законодательства» Второго общероссийского муниципального правового форума «Проблемы реализации законодательства в сфере градостроительства на уровне муниципального образования» // Муниципальная экономика. – 2011. – № 2. С. 79.

документам без установления иных критериев, поскольку Земельный кодекс Российской Федерации однозначно определяет, что критерии должны быть установлены законом субъекта Российской Федерации, в связи с чем региональным органам следует более тщательно подходить к проработке критериев масштабных инвестиционных проектов, от которых во многом зависит развитие субъекта Российской Федерации и муниципальных образований.

4. Необходимо установить законодательную обязанность административных органов по систематическому образованию земельных участков, подлежащих предоставлению из состава публичных земель, с информированием всех заинтересованных лиц, а также инфраструктурное развитие территорий.

5. Необходимо возобновить обязательное обеспечение административно-публичными органами проведения процедур исследования качества предоставляемых земельных участков из публичных земель с упрощением требований к их проведению: вместо требований экспертизы – определить возможность проводить исследования более широким кругом лиц, к примеру, имеющим соответствующие допуски саморегулируемых организаций к необходимым видам работ.

§2. Административно-разрешительная деятельность на этапе выполнения инженерных изысканий и архитектурно-строительного проектирования

Ни одно возведение более или менее значимого объекта капитального строительства не обходится без подготовительных действий в виде инженерных изысканий и архитектурно-строительного проектирования.

Цель их осуществления – обеспечить учет всех факторов окружающей среды (природных и техногенных), способных оказать воздействие на объект

капитального строительства, а также учесть влияние объекта капитального строительства на окружающую среду, произвести необходимые расчеты и принять решения в целях обеспечения гарантий безопасности и качества объекта капитального строительства.

Для строительства выполняются следующие виды изысканий: геологические, геодезические, гидрометеорологические, геотехнические, экологические, а также специальные виды инженерных изысканий¹²³. Инженерные изыскания включают в себя полевые исследования и лабораторную обработку их результатов. Состав и программа исследований составляются совместно изыскателем и заказчиком, исходя из конкретных условий строительства. Результат работ фиксируется в отчетах об изысканиях, являющихся исходными данными, необходимыми для проектирования¹²⁴.

Проектирование состоит в разработке проектной документации, состоящей из обязательных разделов: схемы планировочной организации земельного участка, пояснительной записки, конструктивных, архитектурных, объемно-планировочных решений и иных¹²⁵.

¹²³ Постановление Правительства Российской Федерации от 19.01.2006 № 20 «Об инженерных изысканиях для подготовки проектной документации, строительства, реконструкции объектов капитального строительства» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 22.03.2015).

¹²⁴ Часть 6 статьи 48 Градостроительного кодекса Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 03.12.2016).

¹²⁵ Часть 12 статьи 48 Градостроительного кодекса Российской Федерации в качестве обязательных разделов проектной документации объектов капитального строительства (кроме линейных) закрепляет также: сведения об инженерном оборудовании, о сетях инженерно-технического обеспечения, перечень инженерно-технических мероприятий, содержание технологических решений; проект организации строительства; проект работ по сносу или демонтажу объектов капитального строительства, их частей; перечень мероприятий по охране окружающей среды; перечень мероприятий по обеспечению противопожарной безопасности; перечень мероприятий по обеспечению доступа инвалидов к социальным объектам; требования по обеспечению безопасной эксплуатации объектов капитального строительства; смету в отношении объектов капитального строительства, финансируемых за счет средств соответствующих бюджетов; перечень мероприятий по обеспечению энергетической эффективности и требований оснащенности зданий // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 03.12.2016).

Требования проектной документации обязательны для исполнения в ходе строительства¹²⁶.

Для целей исследования выделим черты административно-разрешительной деятельности на этапе выполнения инженерных изысканий и архитектурно-строительного проектирования:

1. С 2009 года прекращена выдача лицензий на осуществление деятельности по изысканиям и проектированию для строительства зданий и сооружений, за исключением сооружений сезонного или вспомогательного назначения,¹²⁷ и введен институт саморегулирования изыскательской и проектной видов деятельности, влияющих на безопасность объектов капитального строительства¹²⁸.

2. В основном, разрешительная деятельность осуществляется в особой форме, присущей исключительно данному этапу градостроительной деятельности, а именно: посредством проведения экспертизы (государственной и негосударственной) результатов инженерных изысканий и проектной документации (далее по тексту работы именуется также «экспертизы результатов изысканий и проектной документации»).

3. Установлен законодательный запрет (часть 16 статьи 48 Градостроительного кодекса Российской Федерации) предъявления требований о необходимости согласования проектной документации либо получения заключений на нее. Таким образом, подчеркивается

¹²⁶ Пункт 1 части 2 статьи 54, часть 1 статьи 55 Градостроительного кодекса Российской Федерации (в предмет строительного надзора входит, в том числе, проверка соответствия объекта капитального строительства требованиям проектной документации, а разрешение на ввод в эксплуатацию удостоверяет соответствие такого объекта указанным требованиям) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 03.12.2016).

¹²⁷ Федеральный закон от 22.07.2008 г. № 148-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 03.12.2016).

¹²⁸ Перечень видов работ по инженерным изысканиям, по подготовке проектной документации, по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства, утвержден Приказом Министерства регионального развития Российской Федерации от 30.12.2009 г. № 624 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 13.02.2015).

исключительная роль экспертизы в осуществлении разрешительной деятельности на данной стадии градостроительства¹²⁹.

4. Отменены требования о необходимости получения разрешений на проведение инженерных изысканий и проведения их государственной регистрации¹³⁰.

Целями экспертизы являются проверка соответствия проектной документации требованиям технических регламентов, в том числе экологическим, санитарно-эпидемиологическим требованиям, требованиям государственной охраны объектов культурного наследия, требованиям промышленной, пожарной, радиационной, ядерной и иной безопасности, а также результатам инженерных изысканий; проверка соответствия результатов изысканий требованиям технических регламентов¹³¹; реализации законных интересов и прав заявителя – заказчика разработки проектной документации и выполнения изысканий, обеспечение соответствия закону изысканий и проектной документации, обеспечение развития, стабильности и безопасности общественных отношений, предотвращение вреда охраняемым законом общественным отношениям в виде строительства ненадлежащих объектов. Для объектов, финансируемых за счет бюджетов различных уровней, предусмотрена также процедура определения достоверности сметной стоимости строительства.

Среди задач экспертизы можно выделить следующие:

¹²⁹ В данном случае подобная мера направлена на упразднение излишних административных барьеров и рассчитана на то, что административные согласования уступят место нормативному регулированию на предшествующих этапах градостроительства, а именно: в ходе градостроительного проектирования.

¹³⁰ Ранее такие требования устанавливались органами власти отдельных субъектов Российской Федерации, СНиПом 11-02-96 «Инженерные изыскания для строительства. Основные положения».

¹³¹ Пункт 27 Постановления Правительства Российской Федерации от 05.03.2007 № 145 «О порядке организации и проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 28.08.2016).

1. Определение особенностей разработанной проектной документации и выполненных инженерных изысканий для строительства того или иного вида объекта капитального строительства. В частности, состав проектной документации значительно различается применительно к площадным и линейным объектам; объем и виды изысканий также зависят от вида объекта капитального строительства.

2. В зависимости от вида и особенностей объекта капитального строительства при выполнении экспертизы осуществляется выбор перечня нормативно-технической документации (технических регламентов, СНиПов, ГОСТов, СанПиНов и других), устанавливающих требования к их строительству (реконструкции).

3. Обеспечение достаточности предоставленных для экспертизы документов осуществляется путем их сопоставления с перечнем, установленным пунктом 13 Постановления Правительства Российской Федерации № 145 «О порядке организации и проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий» (далее в тексте исследования также именуется «Постановление Правительства Российской Федерации № 145»). Так, в составе документов необходимо предоставить заявление, проектную документацию, задание на проектирование, результаты инженерных изысканий, задание на выполнение изысканий, положительное заключение экологической экспертизы и другие.

4. Непосредственная оценка представленной документации производится на предмет ее соответствия требованиям технических регламентов, в том числе экологическим, санитарно-эпидемиологическим требованиям, требованиям государственной охраны объектов культурного наследия, требованиям промышленной, пожарной, радиационной, ядерной и иной безопасности.

5. Принятие законного и мотивированного решения производится путем вынесения по итогам экспертизы положительного или отрицательного заключения в срок не более 60 дней, а для некоторых объектов – 45 дней.

6. Определение возможных угроз общественным отношениям, являющимся предметом административного воздействия, среди которых можно выделить строительство объектов, не соответствующих требованиям безопасности, причинение вреда имуществу.

7. Обеспечение доступности разрешительной деятельности для всех заинтересованных лиц осуществляется путем возможности подачи документации на экспертизу в электронном виде (часть 2 Постановления Правительства Российской Федерации № 145).

8. Обеспечение нормативной определенности в регулировании отношений по разрешительной деятельности достигается путем определения обязательных к применению технических норм и правил в строительстве, разработке технических регламентов, порядка проведения экспертизы.

9. Постановлением Правительства Российской Федерации № 145 предусмотрены основания для отказа в принятии документов на экспертизу, оставления представленных документов без рассмотрения, оспаривания отрицательного заключения.

Объектом правоотношения выступает проектная документация в составе разделов, предусмотренных Постановлением Правительства Российской Федерации от 16.02.2008 № 87 «О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию», а также результаты изысканий, выполненных в порядке, определенном Постановлением Правительства Российской Федерации от 19.01.2006 № 20 «Об инженерных изысканиях для подготовки проектной документации, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства».

В качестве субъекта со стороны заявителя может выступать застройщик или технический заказчик либо иное лицо на основании письменного полномочия.

В качестве властного субъекта выступает организация экспертизы, особенности статуса которой будут рассмотрены ниже.

В содержание правоотношения входят следующие права и обязанности:

- право заявителя на подачу заявления вместе с прилагаемыми документами на экспертизу; право дополнить ранее представленные документы, внести оперативные изменения, откорректировать замечания экспертизы, получить по результатам экспертизы заключение, обязанность оплатить стоимость экспертизы, право обжаловать отрицательное заключение экспертизы, с одной стороны, и

- обязанность провести оценку представленных документов, право отказать в приеме документов, оставить представленные документы без рассмотрения в случаях, предусмотренных нормативно, требовать оплаты стоимости экспертизы, обязанность выдать по результатам экспертизы заключение, с другой стороны.

Отдельными стадиями правоотношения выступают подача заявления, определение комплектности представленных документов, принятие решения об отказе или оставлении заявления без рассмотрения по нормативно установленным основаниям, расчет стоимости и заключение договора на проведение экспертизы, проведение экспертизы путем проведения оценки проектной документации и результатов инженерных изысканий, выставление в ходе экспертизы замечаний, которые могут быть оперативно устранены заявителем, выдача по результатам экспертизы положительного либо отрицательного заключения.

Как видно, доля административного вмешательства в профессиональную деятельность изыскателей и проектировщиков весьма

незначительна, произошло сужение сферы разрешительной деятельности. Административное вмешательство в сферу допуска профессиональных участников рынка к деятельности по осуществлению инженерных изысканий и проектированию стало осуществляться не путем разрешительной деятельности в виде предоставления лицензии на осуществление данных видов деятельности, а в виде надзора (контроля) за деятельностью саморегулируемых организаций. Данное обстоятельство связано с необходимостью исключить избыточное государственное регулирование.

Для оценки результатов деятельности профессионалов – проектировщиков и изыскателей – требуются знания специалистов организации экспертизы.

Целью экспертизы результатов изысканий и проектной документации выступает установление возможности возникновения опасных последствий в результате нарушения требований технических регламентов к объектам капитального строительства. Как справедливо отмечает О.А. Полумордвинов, одна из главных целей государственной экспертизы – «заложить “фундамент” безопасности для качественного строительства, устранить возможность возникновения опасных последствий еще на стадии проектирования»¹³².

Правовое значение необходимости проведения экспертизы результатов инженерных изысканий и проектной документации состоит, во-первых, в том, что согласно пункту 4 части 7 статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации в составе документов, представляемых заявителем для получения разрешения на строительство, значится положительное экспертное заключение, а во-вторых, в том, что в силу части 1 статьи 54 Градостроительного кодекса Российской Федерации государственный строительный надзор осуществляется при строительстве (реконструкции)

¹³² Полумордвинов О.А. Все проекты зело исправны быть должны // Промышленное и гражданское строительство. – 2009. – № 4. С. 31–32.

объектов, проектная документация которых подлежит экспертизе либо является типовой проектной документацией или ее модификацией.

Институт экспертизы результатов инженерных изысканий и проектной документации имеет длительную историю.

Изначально он был введен Указом Петра I, который гласил: «Все прожекты зело исправны быть должны, чтоб казну зряшно не разорять и Отечеству ущерба не чинить»¹³³, и имел целью обеспечить качественное строительство и экономию казенных средств.

В начале XIX в. управление и контроль за строительством, включая все надзорные функции, манифестом Александра I от 9 сентября 1802 г. был возложен на министерство внутренних дел, в ведении которого находилось построение всех административных зданий в государстве.

Решением Государственного Совета 6 апреля 1865 г. при Министерстве внутренних дел был образован Техническо-Строительный Комитет. На Комитет были возложены экспертные и управленческие функции.

Особую значимость государственная экспертиза приобрела в XX в., когда в СССР разворачивались масштабные стройки, значительно увеличились объемы жилищного строительства.

В 1988 г. Постановлением Совета Министров РСФСР была создана Главгосэкспертиза РСФСР, а также управления (бюро) государственной вневедомственной экспертизы во всех республиках, краях и областях.

В 1990-е гг. полномочия по проведению специализированных экспертиз были переданы органам исполнительной власти: экологическая экспертиза – Минприроды, экспертиза условий труда – Минтруда, экспертиза по предупреждению чрезвычайных ситуаций – Министерству чрезвычайных ситуаций.

¹³³ См.: Указ императора Петра I (год издания – 1706). В этом же году создается уполномоченный в сфере строительства государственный орган – Канцелярия городских дел.

В 2000 г. Постановлением Правительства Российской Федерации «О порядке проведения государственной экспертизы градостроительной, предпроектной и проектной документации и утверждении проектной документации объектов строительства в Российской Федерации» создан единый орган государственной экспертизы, выполняющий все экспертные функции; специализированные экспертизы упразднены.

В настоящее время в Градостроительный кодекс Российской Федерации введен институт негосударственной экспертизы как альтернатива государственной экспертизе¹³⁴; установлены требования к организации, проводящей негосударственную экспертизу, а также экспертам; оговорена возможность обжалования заключения экспертизы проектной документации в административном порядке. Обязательная государственная экспертиза проводится только в специально определенных случаях, когда работы проводятся за счет средств бюджетов всех уровней¹³⁵.

Отмена обязательной государственной экспертизы и введение института негосударственной экспертизы свидетельствуют о сужении сферы прямого регулирования в соответствии с принципами административной

¹³⁴ Федеральный закон от 28 ноября 2011 г. № 337-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 03.12.2016).

¹³⁵ Согласно части 3.4. статьи 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации проектная документация всех объектов, указанных в пункте 5.1 статьи 6 кодекса; объектов, строительство, реконструкция которых финансируются за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, автомобильных дорог общего пользования, капитальный ремонт которых финансируется или предполагается финансировать за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, объектов культурного наследия регионального и местного значения (в случае, если при проведении работ по сохранению объекта культурного наследия регионального или местного значения затрагиваются конструктивные и другие характеристики надежности и безопасности указанного объекта) и результаты инженерных изысканий, выполненных для подготовки такой проектной документации, а также проектная документация объектов, строительство, реконструкцию которых предполагается осуществлять на землях особо охраняемых природных территорий, объектов, связанных с размещением и обезвреживанием отходов I - V классов опасности, подлежат государственной экспертизе // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 03.12.2016).

реформы и призваны снизить административные барьеры в строительстве¹³⁶. Вместе с тем правовое значение актов государственной и негосударственной экспертизы равнозначно.

Применительно к негосударственным экспертам и экспертным организациям введены меры административно-разрешительной деятельности – государственная аттестация и аккредитация, целью которых является допуск лиц к осуществлению профессиональной деятельности в указанной сфере по результатам оценки государством их квалификации. Можно сказать, что такими мерами компенсировано сужение государственного регулирования и обеспечен некий контроль надлежащего функционирования сферы негосударственной экспертизы. Именно таким образом, на наш взгляд, должно сопровождаться сужение прямого регулирования во избежание полного ухода органов власти от регулирования отношений, в противном

¹³⁶ Данные шаги по-разному оцениваются профессиональным обществом: от прогнозов о том, что здания будут рушиться, до оптимистических настроений, связанных с повышением качества строительства. К примеру, высказываются следующие справедливые замечания о компенсации отмены лицензирования другими мерами государственного регулирования:

«Однако отмена лицензирования должна была сопровождаться альтернативными мерами контроля, в частности установлением саморегулирования в сочетании со страхованием профессиональной ответственности, принятием новых технических регламентов на проектные и строительно-монтажные работы. Ведь такие методы регулирования, как строительный надзор, государственная экспертиза строительной документации, выдача разрешения на строительство и другие, решают частные проблемы и не могут в полной мере обеспечить безопасность строящихся объектов» // Филимонова. Е.М. Отмена лицензирования: что год грядущий нам готовит... // Главная книга. – 2006. – № 22; СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 16.05.2016).

Планы расширения полномочий негосударственной экспертизы вызвали резкую критику со стороны руководителей государственных центров, которые высказывали сомнения в том, что негосударственные экспертные организации смогут стать независимыми. Кроме того, поднимался вопрос ответственности негосударственных организаций за качество проведения экспертизы. Сегодня ответственность за проведение госэкспертизы теоретически несет государство. (Хотя случаи, когда государство отвечало за последствия экспертизы проектов, не известны. А за качество строительства в соответствии с Градостроительным кодексом отвечает всем своим имуществом застройщик.) Если же возникнут проблемы на объекте, прошедшем негосударственную экспертизу, отвечать должна негосударственная компания, которая к этому времени может перестать существовать или объявить себя банкротом // Буров В.П. Негосударственная экспертиза уравнивается с государственной // Руководитель строительной организации. – 2011. – № 6. – URL: <http://ulnek.ru/laws/nongovexp.php> (дата обращения: 25.01.2016).

случае создается угроза злоупотреблений со стороны частных лиц и причинения вреда общественным отношениям. Следует также обратить внимание на тесную связь между разрешительной деятельностью и контролем. В связи с тем, что данные виды разрешительной деятельности не предусматривают проведение плановых контрольно-надзорных мероприятий¹³⁷ в отношении допущенных к осуществлению деятельности лиц, на практике возникают проблемы в обеспечении независимости экспертных организаций. Указанные сложности отчасти объясняются целями предпринимательской деятельности любого коммерческого юридического лица, в том числе экспертной организации. В этой связи достаточно убедительно звучит точка зрения Е.Р. Россинской, Е.И. Галяшиной о том, что «публично-правовой характер, задачи, цели и принципы экспертной деятельности несовместимы с целями коммерческих организаций, направленных на извлечение прибыли»¹³⁸. В частности, встречаются ситуации, при которых проведение изысканий и (или) разработка проектной документации осуществляются одним лицом, а их негосударственная экспертиза – аффилированным лицом данного лица. Формально такие лица являются самостоятельными, однако в силу того, что законом не установлено ограничений на проведение экспертизы аффилированными юридическими лицами, такая деятельность, на первый взгляд, кажется законной. Однако указанная деятельность несет потенциальную угрозу безопасности создаваемых (реконструируемых) объектов капитального строительства. Одним из вариантов решения указанной проблемы, помимо прямого запрета проводить экспертизу аффилированными лицами, являющимися разработчиком документации и экспертом, могло бы стать указание в части 1

¹³⁷ Часть 1 статьи 27 Федерального закона от 28.12.2013 № 412-ФЗ «Об аккредитации в национальной системе аккредитации» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 13.02.2017).

¹³⁸ Россинская Е.Р., Галяшина Е.И. Негосударственные экспертные учреждения, их правовой статус и организационные формы // Законность. – 2009. – № 2.

¹³⁸ Часть 7 статьи 49.1 Градостроительного кодекса Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 03.12.2016).

статьи 23 Федерального закона от 28.12.2013 № 412-ФЗ «Об аккредитации в национальной системе аккредитации» среди оснований для приостановления, а затем и прекращения действия аккредитации, установление факта аффилированности лица, выполнившего инженерные изыскания, разработку проектной документации, и лица, проводящего негосударственную экспертизу. Тем самым наряду с нормативно установленной возможностью признания факта заинтересованности в результатах экспертизы физического лица-эксперта¹³⁹ появится возможность установления такого факта в отношении экспертной организации.

Характерной особенностью разрешительной деятельности в форме государственной экспертизы является передача полномочий по ее проведению Федеральному автономному учреждению «Главгосэкспертиза России» и его территориальным органам. Такой порядок соответствует действующему законодательству. Федеральным законом от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях в Российской Федерации» допускается возлагать отдельные полномочия органов власти на подведомственные им учреждения¹⁴⁰. При этом в соответствии с руководящими разъяснениями Пленума Верховного Суда Российской Федерации решения, действия (бездействия) таких учреждений могут быть оспорены заинтересованными лицами в порядке главы 25 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации¹⁴¹, то есть приравниваются к решениям, действиям

¹³⁹ Часть 7 статьи 49.1 Градостроительного кодекса Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 03.12.2016).

¹⁴⁰ Статьи 2, 6 Федерального закона от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 13.08.2016).

¹⁴¹ Согласно пунктам 1 и 5 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10.02.2009 г. № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» по правилам, предусмотренным главой 25 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, рассматриваются дела об оспаривании актов органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц, государственных, муниципальных служащих и приравненных к ним лиц, принятые единолично или коллегиально, содержащие властное волеизъявление, порождающее

(бездействиям) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих.

Указанная особенность государственной экспертизы порождает некоторые вопросы при определении природы актов разрешительной деятельности, которые принимаются по результатам проведения экспертизы, то есть положительных или отрицательных заключений. По итогам разрешительной деятельности принимаются административно-правовые акты (акты управления) ненормативного характера со свойственными правовым актам управления признаками: принимаются административным органом в пределах его компетенции; являются волевыми властными подзаконными односторонними обязательными решениями в официально-документальной форме; не содержат норм права; действуют как в отношении определенного, так и неопределенного круга лиц¹⁴². Наличие некоторых признаков ненормативного акта управления в заключениях экспертизы вызывает определенные сомнения. В частности, принятие административного акта

правовые последствия для конкретных граждан и организаций, а также дела об оспаривании решений, действий (бездействий) юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, принятых, совершенных при осуществлении ими переданных в установленном порядке конкретных государственно-властных полномочий.

К таким лицам, в частности, относятся юридические лица и индивидуальные предприниматели, аккредитованные в установленном порядке для выполнения работ по сертификации, государственные учреждения, уполномоченные на проведение государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов (статьи 2, 21, 26, 32 Федерального закона от 27.12.2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании»), государственные учреждения, подведомственные федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему кадастровый учет и ведение государственного кадастра недвижимости (статья 3 Федерального закона от 24.07.2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости») // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 24.02.2015).

Результатом рассмотрения заявления в случае признания его обоснованным является решение, которым суд обязывает орган государственной власти, орган местного самоуправления, должностное лицо, государственного или муниципального служащего устранить в полном объеме допущенное нарушение прав и свобод лиц, в интересах которых подано заявление (часть 1 статьи 258 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации).

¹⁴² Кононов П.И. Проблемы административного права и процесса. – Киров: Аверс, 2013. С. 111–131.

публичным органом, а также властный и обязательный характер акта. Что касается первого признака, то такие сомнения устранимы, поскольку, как указывалось выше, законодательно допускается передавать часть функций подведомственным государству учреждениям. Что касается двух остальных признаков, то в арбитражной практике существуют различные подходы. В частности, в Постановлении Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 11 января 2010 г. № 18АП-11465/2009 по делу № А07-15580/2009 указывается, что заключение экспертизы не имеет властно-распорядительного обязательного характера, является документом, необходимым для получения разрешения на строительство, следовательно, не обладает признаками ненормативного правового акта, возможность обжалования которого установлена положениями главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации. В Постановлении Арбитражного суда Пермского края по делу № А50-24384/2011 также установлено, что заключение экспертизы не обладает признаками ненормативного правового акта государственного органа, который может быть оспорен в арбитражном суде.

Противоположная арбитражная практика рассматривает заключение государственной экспертизы в качестве ненормативного правового акта. Так, в Постановлении арбитражного суда апелляционной инстанции, оставленном без изменения постановлением Федерального Арбитражного Суда Уральского округа от 01.06.2012 № Ф09-2986/12 суд пришел к выводу о том, что заключение экспертизы (положительное или отрицательное) адресовано конкретным лицам и влечет за собой юридические последствия, следовательно, является ненормативным актом.

В пользу отнесения заключения государственной экспертизы к ненормативным правовым актам управления выступает и приведенная выше позиция Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10.02.2009 г. № 2.

Данный анализ интересен для темы нашего исследования тем, что поднимает вопрос о юридической природе актов разрешительной деятельности при проведении государственной экспертизы. На наш взгляд, заключение государственной экспертизы, безусловно, является ненормативным правовым актом, поскольку адресовано ограниченному кругу лиц, содержит в себе властные предписания и влечет за собой правовые последствия в виде возможности или невозможности получения разрешения на строительство (реконструкцию) объекта.

По нашему мнению, признак властности присутствует при выдаче заключения экспертизы в силу осуществления властных государственных полномочий, реализации государственной функции. В пользу наличия признака обязательности говорит то обстоятельство, что обжаловать (признать незаконным и отменить) заключение экспертизы можно только в установленном порядке¹⁴³. Иным способом оспорить выводы, содержащиеся в заключении, в том числе посредством обращения к независимым экспертам, не представляется возможным. В этом состоит отличие от заключений, принимаемых органами государственной экспертизы и негосударственными экспертными организациями, выводы которых можно преодолеть, обратившись к другим негосударственным организациям или органам государственной экспертизы.

Особенностью разрешительной деятельности в виде проведения экспертизы также является участие ограниченного круга лиц, принимающих в нем непосредственное участие: подачу документов, устранение нарушений, получение заключения, среди которых застройщик (технический заказчик) либо уполномоченные ими лица, с одной стороны, а также орган экспертизы

¹⁴³ Пункт 10 статьи 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 03.12.2016).

– с другой. При этом само заключение экспертизы может затрагивать права неограниченного круга лиц, к примеру товариществ собственников жилья¹⁴⁴.

Другой особенностью разрешительной деятельности на этапе экспертизы является ее комплексный универсальный характер, охватывающий весь перечень возникающих в ходе экспертизы вопросов. Это означает, что к должностным лицам органов экспертизы (экспертам) предъявляются высокие профессиональные требования для надлежащего исполнения возложенных обязанностей.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 05.03.2007 № 145, предусмотрены переходные положения применительно к ранее проведенным специальным видам экспертиз¹⁴⁵.

Все существовавшие ранее виды экспертиз были объединены в единую государственную экспертизу, «ликвидированы все виды ведомственных или специализированных экспертиз проектной документации (все 10 видов экспертиз), и сформирована система единой государственной экспертизы, которая проверяет соответствие проектной документации всем требованиям в сфере безопасности: СНиПам, СанПиНам, требованиям пожарной, промышленной, ядерной и иной безопасности, требованиям ГО и ЧС,

¹⁴⁴ См.: Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 21.01.2013 г. № 15АП-15737/2012 по Делу № А53-19879/2012, Решение Арбитражного суда Свердловской области от 27 декабря 2011 года Дело № А60-35692/2011 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 09.06.2016).

¹⁴⁵ При проведении государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий их оценка на соответствие требованиям, явившимся предметом санитарно-эпидемиологической экспертизы, государственной экологической экспертизы, государственной историко-культурной экспертизы, государственной экспертизы условий труда, государственной экспертизы в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, экспертизы промышленной безопасности, не проводится в случае, если до вступления в силу Положения, утвержденного настоящим постановлением, по результатам указанных экспертиз получены положительные заключения, а также, если положительные заключения по результатам указанных экспертиз будут получены по материалам, направленным для проведения этих экспертиз до 1 января 2007 г. Выводы указанных выше экспертиз должны учитываться при подготовке заключений государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий (пункт «в» части 2 Постановления Правительства Российской Федерации от 05.03.2007 № 145).

требованиям охраны труда, требованиям сохранности объектов историко-культурного наследия и т. д.»¹⁴⁶

При осуществлении экспертизы результатов изысканий и проектной документации арбитражной практикой выявлен ряд проблем разрешительной деятельности.

Одной из таких проблем является злоупотребление застройщиком (заказчиком) правом непроведения экспертизы. Речь идет о случаях, перечисленных в Градостроительном кодексе Российской Федерации¹⁴⁷. Законодателем сделана прямая увязка проведения экспертизы и проведения обязательного государственного строительного надзора (далее по тексту работы также употребляется термин «строительный надзор»), закрепленная в статье 54 Градостроительного кодекса Российской Федерации. На практике это приводит, в частности, к тому, что под видом жилых домов не более трех этажей, гаражей без проведения экспертизы и без проведения строительного надзора в период строительства объекта строятся многоквартирные четырех-, пятиэтажные (и более) дома.

«В этой ситуации у застройщика появляется возможность возведения объектов, не отвечающих требованиям безопасности (например, в целях экономии средств на возведение объекта, снижения себестоимости и т. д.), что может привести к возникновению угрозы для жизни и здоровья людей, объектов инфраструктуры, имущества. Их строительство нарушает права владельцев соседних земельных участков и строений (освещенность,

¹⁴⁶ Бандорин Л.Е., Хлопик К.В. Градорегулирование и административные барьеры в области освоения территорий, проектирования строительства // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2007. – Т. II. – № 2–3. С. 188.

¹⁴⁷ Случаи, при которых не требуется проведение экспертизы результатов инженерных изысканий и проектной документации установлены частями 2, 3, 3.1. Градостроительного кодекса Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 03.12.2016).

пользование стоянками автомобилей, детскими площадками и пр.), увеличивает нагрузку на инженерные сети (водопровод, канализацию)»¹⁴⁸.

В целях решения указанной проблемы прокурор Костромской области Ю.М. Рыжков предлагает законодательно закрепить обязанность по проведению строительного надзора в период строительства объектов за саморегулируемыми организациями.

На наш взгляд, целесообразным могло бы стать также внесение изменений в статью 54 Градостроительного кодекса Российской Федерации, связанных с отменой вышеуказанной увязки строительного надзора с проведением экспертизы, с установлением обязательности осуществления надзора не только в отношении объектов, проектная документация которых подлежит экспертизе, но в отношении всех объектов капитального строительства с ослаблением степени надзора в отношении объектов, проектная документация которых экспертизе не подлежит, то есть в упрощенном порядке, реализуемом путем наблюдения (мониторинга) за объектом строительства. Это позволило бы надзорным органам в случае допущения нарушений выдать застройщику предписание о необходимости их устранения либо приостановлении строительства и проведении экспертизы в обычном порядке. Кроме того, требуется установить в статье 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации требование о необходимости направления застройщиком уведомления в административно-публичный орган о строительстве тех видов объектов, в отношении которых в настоящее время получение разрешения не требуется, с упрощением соответствующих градостроительных процедур (без разработки проектной документации и проведения изысканий, без прохождения экспертизы указанных документов) с дальнейшим проведением государственного строительного надзора в упрощенном порядке (путем проведения

¹⁴⁸ Рыжков Ю.М. Строительный надзор за объектами капитального строительства, проектная документация которых не подлежит экспертизе // Законность. – 2013. – № 8. С. 34.

мониторинга строительства объекта). В противном случае законной останется практика, когда при очевидных нарушениях фактически становится ясно, что возводимый объект не соответствует критериям объектов, для которых не требуется получение разрешения на строительство (к примеру, строится не гараж, а жилой многоэтажный дом), а надзорный орган при этом формально не вправе вмешаться в ход строительства и выдать необходимое предписание.

С этой целью потребуется также внести изменения в Положение о строительном надзоре и наделить органы строительного надзора полномочиями в случае выявления в ходе наблюдения (мониторинга) строительства объекта, подлежащего государственной экспертизе, но не прошедшего ее, выносить предписания о приостановлении строительства до прохождения экспертизы.

В практике разрешительной деятельности по экспертизе часто возникают вопросы, связанные с ошибочным мнением застройщиков об отсутствии необходимости прохождения государственной экспертизы в случаях, когда объект необоснованно относят к числу исключений, установленных пунктом 2 статьи 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации, а также когда его вообще не относят к объектам капитального строительства.

Так, Постановлением Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 20.12.2011 № 8640/11 разъяснено, что не подпадают под исключения, не требующие проведения экспертизы, установленные пунктом 2 статьи 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации, автозаправочные станции, которые представляют единый комплекс зданий и сооружений капитального строительства.

Такая же позиция изложена в Постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 25.01.2011 № 11143/10.

В Постановлении от 27.06.2013 г. по делу № А53-34264/2012 Федеральный арбитражный суд Северо-Кавказского округа пришел к выводу, что воздушная линия электропередачи относится к объектам капитального строительства, следовательно, подлежит экспертизе.

В Постановлении от 02.04.2012 по делу № А63-2503/2011 Федеральный арбитражный суд Северо-Кавказского округа пришел к выводу о том, что базовые станции связи подлежат государственной экспертизе, поскольку функциональное назначение базовой станции сотовой связи – длительное использование.

В Постановлении от 01.02.2013 по делу № А53-20909/2012 Федеральный арбитражный суд Северо-Кавказского округа сделал вывод о том, что сооружения связи не входят в число объектов, проектная документация на которые не подлежит экспертизе.

В некоторых случаях спорным моментом оказались понятия «этажность» и «количество этажей»¹⁴⁹.

Так, в Постановлении от 21.07.2011 № Ф09-4139/11 по делу № А07-7596/2010 Федеральный арбитражный суд Уральского округа пришел к выводу о необходимости проведения экспертизы проектной документации кафе по критерию запроектированного к строительству количества этажей. Судебная экспертиза установила количество этажей кафе, равное четырем, отнеся к ним подвальный, два надземных и один технический верхний. Согласно «СНиП 2.08.02-89* Общественные здания и сооружения» при

¹⁴⁹ Согласно пункту 5 части 2 статьи 49 Градостроительного Кодекса Российской Федерации государственная экспертиза не проводится в отношении проектной документации отдельно стоящих объектов капитального строительства с количеством этажей не более чем два, общая площадь которых составляет не более чем 1500 квадратных метров, которые предназначены для осуществления производственной деятельности и для которых не требуется установление санитарно-защитных зон или для которых в пределах границ земельных участков, на которых расположены такие объекты, установлены санитарно-защитные зоны или требуется установление таких зон, за исключением объектов, которые в соответствии со статьей 48.1 Кодекса являются особо опасными, технически сложными или уникальными объектами // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 03.12.2016).

определении этажности спорного объекта не должны учитываться подвальный этаж и технический этаж.

В отличие от этажности, определяемой в соответствии с указаниями строительных норм и правил как число наземных этажей здания, Градостроительным кодексом Российской Федерации одним из критериев установлено количество этажей проектируемого объекта без указания их назначения и расположения (подземные, надземные). Таким образом, в количество этажей, подсчитываемое согласно части 2 статьи 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации, следует включать все этажи: подвальные, цокольные, подземные, наземные, мансардные.

В связи с возникающими проблемами считаем целесообразным уточнить некоторые понятия на нормативном уровне, а именно: «линейный объект», «этажность», «количество этажей», внести соответствующие определения в статью 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации, содержащую основные понятия, используемые в кодексе.

Немаловажное значение имеет вопрос об исходных данных для проектирования. Законодательство не содержит ни четкого определения указанного понятия, ни определенного перечня исходных данных. По данному вопросу существуют определенные противоречия в гражданском и градостроительном законодательстве. В первом случае в качестве исходных данных рассматриваются техническое задание и иные исходные данные, необходимые для проектирования¹⁵⁰. Во втором – при установлении обязанности заказчика передать подрядчику до начала выполнения работ по проектированию – результаты инженерных изысканий, градостроительный план земельного участка (проект планировки территории), технические условия¹⁵¹. В последнем случае перечень закрытый и, кроме того, указанные документы не называются в качестве исходных данных. Данный вопрос

¹⁵⁰ Статья 759 Гражданского кодекса Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 25.11.2015).

¹⁵¹ Часть 6 статьи 48 Градостроительного кодекса Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 03.12.2016).

имеет важное значение не только для определения обязательств сторон гражданско-правового договора по передаче исходных данных для проектирования, что является одним из основных значимых обстоятельств в спорах между заказчиком и подрядчиком по выполнению проектно-изыскательских работ, но и для проведения разрешительной деятельности посредством экспертизы, поскольку исходные данные для проектирования включаются в раздел проектной документации «Пояснительная записка», в обязательном порядке представляемый для прохождения экспертизы¹⁵² и, кроме того, указанный раздел в обязательном порядке представляется заявителем в целях получения разрешения на строительство¹⁵³.

Под исходными данными мы предлагаем понимать сведения фактического характера (информацию) и требования заказчика к параметрам объекта, служащие основаниями для принятия проектных решений. В понятие исходных данных, таким образом, мы считаем также необходимым включить и техническое задание заказчика, поскольку осуществлять проектирование в отсутствие технического задания не представляется возможным, так как именно в данном документе определены основные требования к объекту капитального строительства. На практике возникают ситуации, когда для проектирования необходимы различные дополнительные данные. Состав таких данных различен и зависит от вида проектных работ и проектируемого объекта. Так, например, необходимы данные о возможности вывоза твердых бытовых отходов, образующихся в ходе строительства, и данные о расположении песчаных карьеров для составления раздела «Проект организации строительства», справка об отсутствии (наличии) вырубки зеленых насаждений для разработки раздела проектной документации «Мероприятия по охране окружающей среды», справка пожарных служб о

¹⁵² Пункт 10 Постановления Правительства Российской Федерации от 27.10.2015 № 78 «О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 03.08.2016).

¹⁵³ Подпункт «а» пункта 3 части 7 статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 03.12.2016).

расчетном времени прибытия подразделений пожарной охраны для раздела «Мероприятия по пожарной безопасности» и другие. Представление указанных исходных данных требуется органами экспертизы для отражения их в заключении.

В связи с изложенным считаем необходимым привести законодательное определение понятия «исходные данные», а также разработать их возможный перечень в целях определения обязанностей по их предоставлению, для проведения проектных работ и разрешительной деятельности в виде экспертизы¹⁵⁴.

Немаловажной проблемой остается вопрос о дополнительных согласованиях проектной документации. Законодательно установлен запрет требовать такие согласования¹⁵⁵, на практике дело обстоит иначе. Отметим, что в прежнем Градостроительном кодексе 1998 года такое согласование допускалось пунктом 2 статьи 61, согласно которому проектная документация разрабатывается в соответствии со строительными нормами и правилами, градостроительной документацией, согласовывается с органами контроля и надзора, архитектуры и градостроительства (статья 11 Федерального закона «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации»).

Внесенное изменение связано с тем, что при установлении регламента для конкретной зоны должны учитываться все ее особенности, включая наличие или отсутствие зон с особыми условиями использования территории, что изначально позволяет установить предельные параметры строительства на определенной территории. Таким образом, все необходимые согласования на момент проектирования и экспертизы должны

¹⁵⁴ Пункт «б» части 10 Постановления Правительства Российской Федерации от 16.02.2008 № 87 «О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию» содержит подробное указание на реквизиты исходных данных, которые должны содержаться в разделе «Пояснительная записка» проектной документации // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 13.09.2016).

¹⁵⁵ Пункт 16 статьи 48 Градостроительного кодекса Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 03.12.2016).

были бы получены при разработке градостроительной документации, установлении градостроительного регламента и определении видов разрешенного использования. Данные требования должны быть зафиксированы в градостроительном плане, согласно которому разрабатывается проектная документация. Таким образом, согласование проектной документации с многочисленными органами становится избыточным.

Однако существуют особые случаи, требующие проведения административных согласований. В настоящее время продолжают действовать нормы федеральных законов, предусматривающие прямые требования либо устанавливающие косвенные предпосылки для предъявления органами госэкспертизы требований о согласовании проектной документации, в частности статья 12 Закона РФ от 14.05.1993 № 4979-1 «О ветеринарии», статья 10 Федерального закона от 21.07.1997 «О безопасности гидротехнических сооружений», статья 10 Кодекса внутреннего водного транспорта Российской Федерации, статья 16 Федерального закона от 04.05.1999 № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха», статья 50 Федерального закона от 20.12.2004 № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов».

Необходимость получения административных согласований в указанных выше случаях подтверждается арбитражной практикой¹⁵⁶.

¹⁵⁶ В частности, в Постановлении Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 15.09.2009 по делу № А43-5909/2009-43-159 подтверждена законность решения арбитражного суда первой инстанции об отказе в удовлетворении требований о признании недействительным отрицательного заключения государственной экспертизы проектной документации, выданного в связи с отсутствием согласования по проекту Управления госохраны объектов культурного наследия Нижегородской области и Департамента градостроительного развития Нижегородской области. При этом Федеральный арбитражный суд указал, что согласно подпункту 12 пункта 12 Градостроительного кодекса в состав проектной документации объектов капитального строительства, за исключением проектной документации линейных объектов, включается, в том числе, иная документация в случаях, предусмотренных федеральными законами; кроме того, на основании пункта 3 статьи 52 Федерального закона № 73-ФЗ объект культурного наследия, включенный в реестр, используется с обязательным выполнением, в том числе, следующих требований: согласование в порядке, установленном пунктом 4 статьи 35

Отдельной проблемой является возможные случаи предъявления органами государственной экспертизы требований согласования проектных решений с владельцами пересекаемых, переустраиваемых и строящихся инженерных коммуникаций. Основанием таких требований, в частности, может быть пункт 10 Постановления Правительства РФ от 24.02.2009 № 160 «О порядке установления охранных зон объектов электросетевого хозяйства и особых условий использования земельных участков, расположенных в границах таких зон».

Согласно пункту 6 статьи 48 Градостроительного кодекса Российской Федерации для проектирования требуется представление технических условий на подключение, тогда как на практике существует необходимость получения технических условий на пересечение и параллельное следование в охранных зонах коммуникаций.

Как указывают С. Ким, И.К. Хен, К.А. Коваленко¹⁵⁷, к типовым замечаниям экспертных органов при прохождении государственной экспертизы проектной документации, относятся, в частности, следующие требования: согласовать меры по сохранению водных биоресурсов с органами Росрыболовства; подтвердить документами уполномоченных органов отсутствие по трассе особо охраняемых природных территорий,

Федерального закона «Об объектах культурного наследия», осуществления проектирования и проведения землеустроительных, земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных и иных работ на территории объекта культурного наследия либо на земельном участке или участке водного объекта, в пределах которых располагается объект археологического наследия.

В Постановлении Федерального арбитражного суда Дальне-Восточного округа № Ф03-2002/2014 от 23.06.2014 суд установил, что изложенные требования воздушного законодательства носят специальный характер и должны учитываться уполномоченными органами муниципальных образований при принятии решений о развитии городских и сельских поселений или при выдаче разрешений на строительство объектов в пределах приаэродромной территории; согласование на подобное строительство, в том числе и у собственника аэродрома, которое по существу представляет собой специальное разрешение и носит обязательный характер.

¹⁵⁷ Ким С., Хен И.К., Коваленко К.А. Типовые замечания при прохождении экспертизы проектной документации // Экологический вестник России. – 2012. – № 8. С. 18–20.

объектов историко-культурного наследия; представить копии лицензий и гарантийные письма организаций на прием образующихся отходов и другие.

Проблема отчасти связана с тем, что законодательно отменено требование обязательной экспертизы градостроительной документации, некачественное составление которой влияет на дальнейшие этапы инвестиционного процесса. «До тех пор, пока не будут представляться на экспертизу Градостроительные планы земельных участков, мы будем вынуждены требовать от заказчиков представления всей исходно-разрешительной документации, как это было и раньше»¹⁵⁸. В настоящее время, как указывалось выше, градостроительные планы земельных участков входят в состав исходных данных, представляемых для проведения экспертизы.

Незаконные требования органов экспертизы представить такие согласования для прохождения экспертизы можно оспорить в судебном порядке. На наш взгляд, для устранения противоречий специального и градостроительного законодательства до момента введения в действие документов градостроительного проектирования надлежащего качества норма части 16 статьи 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации требует дополнения фразой: «за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации».

Что касается отмены требований о государственной регистрации инженерных изысканий и необходимости получения разрешения на их проведение, то ранее такие требования устанавливались органами власти отдельных субъектов Российской Федерации, СНиПом 11-02-96 «Инженерные изыскания для строительства. Основные положения». Статьей 2 Федерального закона от 27.07.2010 № 240-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» абзац пятый пункта 3 статьи

¹⁵⁸ Афанасьева Г.С. История и перспективы развития государственной экспертизы Московской области // Информационный вестник. – 2007. – № 2(17). С. 8.

13 Федерального закона от 26 декабря 1995 года № 209-ФЗ «О геодезии и картографии» о регистрации геодезических и картографических работ был дополнен словами «за исключением указанных работ в ходе инженерных изысканий, выполняемых для подготовки проектной документации, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства». Указанные меры также способствовали снижению административных барьеров.

По итогам рассмотрения вопросов разрешительной деятельности на этапе инженерных изысканий и проектирования нами были сделаны следующие выводы:

1. Будучи введенным Указом Петра I институт экспертизы результатов изысканий и проектной документации имеет давнюю историю; на современном этапе государственная и негосударственная экспертиза являются основными видами разрешительной деятельности на этапе выполнения инженерных изысканий и разработки проектной документации и объединила в себе все виды специальных экспертиз и осуществляется по принципу «одного окна».

2. Необходимо внести изменения в статью 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации с целью уточнения понятий «линейный объект», «этажность», «количество этажей» (с определением порядка их подсчета для целей Градостроительного кодекса Российской Федерации), «исходные данные для проектирования» с разработкой примерного их перечня.

3. Считаем целесообразным дополнить норму части 16 статьи 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации следующими словами: «за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации».

§3. Административно-разрешительная деятельность на этапе осуществления непосредственного строительства (реконструкции) объектов капитального строительства и ввода их в эксплуатацию

Центральным этапом градостроительной деятельности, посредством которого достигается ее конечная цель, является возведение объекта капитального строительства – претворение в жизнь разработанного проекта с учетом всех существующих градостроительных и иных ограничений и произведенных ранее мероприятий разрешительного характера.

Непосредственное строительство представляет собой комплекс работ и состоит из ряда этапов. К ним, в частности, относятся подготовительные, транспортные и погрузочно-разгрузочные, земляные, каменные, свайные, железобетонные и бетонные, отделочные монтажные и кровельные работы¹⁵⁹. Указанные работы являются тяжелыми и создают угрозу причинения вреда личности, имуществу и окружающей среде. В связи с этим особое значение в ходе их выполнения приобретает административный контроль за безопасным проведением строительных работ, а также за соблюдением требований проектной документации и законодательства, осуществляемый в рамках государственного строительного надзора.

Что касается разрешительной деятельности, то ее важнейшее значение на данном этапе связано с обеспечением того, чтобы фактическое строительство объектов было произведено в том виде, в котором их размещение было ранее спланировано органами власти, застройщиками, задумано совместно заказчиками и проектировщиками и согласовано со всеми компетентными органами, организациями и заинтересованными лицами.

¹⁵⁹ См.: Справочник современного строителя / под общ. ред. Л.Р. Маиляна. – Ростов н/Д: Феникс, 2004. С. 544 .

Таким образом, две эти формы административного управления на данном этапе градостроительства тесно взаимосвязаны и служат общей цели: обеспечить надлежащее строительство объектов.

Характерными чертами разрешительной деятельности на данном этапе являются следующие:

1. Отмена лицензирования деятельности в области строительства и введение вместо него института саморегулирования.

2. Запрет необоснованных отказов в выдаче разрешений на строительство, на ввод завершеного строительством объекта в эксплуатацию.

3. Взаимосвязь административно-территориального деления Российской Федерации и компетенции административных органов, осуществляющих санкционирование.

Разрешительная деятельность на данной стадии градостроительства осуществляется, в основном, следующих видов:

1) государственная аккредитация саморегулируемых организаций, членством в которых в обязательном порядке должны обладать технические заказчики (застройщики), а также подрядные строительные организации, выполняющие работы, оказывающие влияние на безопасность объектов капитального строительства;

2) выдача разрешений на строительство, продление срока его действия, внесение в него изменений;

3) выдача ордеров на земляные работы;

4) государственная регистрация опасных производственных объектов – площадок для эксплуатации грузоподъемных сооружений (механизмов) – в органах Ростехнадзора.

Как и на стадиях проектирования и инженерных изысканий, к участникам строительства предъявляется требование о наличии членства в

саморегулируемой организации¹⁶⁰. Органы публичной власти с 2009 г. не осуществляют деятельность по лицензированию таких организаций, но санкционируют деятельность некоммерческих саморегулируемых организаций путем их аккредитации.

Выдача ордера на производство земляных работ обусловлена необходимостью обеспечения безопасности подземных инженерных коммуникаций. Данный вид разрешительной деятельности устанавливается местными нормативными актами, правилами внешнего благоустройства. Его необходимость как отдельного вида разрешительной деятельности при выполнении строительных работ, на наш взгляд, не очевидна, поскольку разрешение на строительство само по себе предполагает, в том числе, выполнение и земляных работ¹⁶¹. В тех случаях, когда разрешение на строительство не требуется, данная процедура имеет самостоятельное значение.

К наиболее значимым процедурам разрешительной деятельности на данном этапе относится выдача разрешения на строительство (реконструкцию) и выдача разрешения на ввод объектов в эксплуатацию. Важнейшее значение разрешительной деятельности состоит в том, что выдача разрешения на строительство служит юридическим фактом, для начала производства контрольно-надзорных мероприятий в отношении

¹⁶⁰ Перечень видов работ по инженерным изысканиям, по подготовке проектной документации, по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства утвержден Приказом Министерства регионального развития Российской Федерации от 30.12.2009 № 624. К таким работам в сфере строительства, в частности, относятся: геодезические работы, выполняемые на строительных площадках, подготовительные работы, земляные работы, устройство скважин, свайные работы, закрепление грунтов, устройство бетонных и железобетонных монолитных конструкций, монтаж сборных бетонных и железобетонных конструкций, буровзрывные работы при строительстве, работы по устройству каменных конструкций, монтаж металлических конструкций, монтаж деревянных конструкций, устройство кровель, фасадные работы и другие // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 13.02.2015).

¹⁶¹ Незаконным требование о необходимости получения ордера на земляные работы, как и отдельного разрешения на строительно-монтажные работы считает, в частности, А.А. Кальгина // Кальгина А. А. Разрешительные документы на строительство: вопросы теории и практики. – URL: <http://отрасли-права.рф/article/2656> (дата обращения: 10.03.2017).

строящихся (реконструируемых) объектов. Заявитель представляет необходимый пакет документов, декларирует свои намерения осуществить строительство в соответствии с предъявляемыми требованиями, а административный орган документально свидетельствует эти намерения и дает согласие на их осуществление под контролем надзорных органов. Поскольку отношения по выдаче разрешений на строительство носят заявительный характер, обеспечить надлежащее выполнение строительных работ иным способом, кроме контрольно-надзорных мероприятий, не представляется возможным.

В случаях, когда строительная деятельность осуществляется физическими и юридическими лицами без проведения разрешительной деятельности (в тех случаях, когда такая обязанность нормативно закреплена), наступают негативные правовые последствия в виде административной ответственности, предусмотренной статьями 9.4. «Нарушение требований проектной документации и нормативных документов в области строительства», 9.5. «Нарушение установленного порядка строительства, реконструкции, капитального ремонта объекта капитального строительства, ввода его в эксплуатацию» Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации. Нарушение требований о получении разрешения на строительство может повлечь за собой также негативные последствия в гражданско-правовой сфере в виде возникающего статуса возведенного объекта – самовольной постройки, легализация прав на которую возможна только в судебном порядке, трудоемка и осуществима лишь при наличии предусмотренных законом оснований¹⁶².

По смыслу статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации разрешение на строительство представляет собой акт административного санкционирования, предоставляющий застройщику

¹⁶² Такие основания предусмотрены статьей 222 Гражданского кодекса Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.05.2016).

право осуществить застройку земельного участка, находящегося в его пользовании и обладании. Как отмечает Л.С. Кукунин, «разрешение на строительство – единственное законное основание для осуществления строительства, реконструкции и капитального ремонта, за исключением случаев, установленных Градостроительным кодексом Российской Федерации»¹⁶³. Разрешение подтверждает соответствие проектной документации требованиям градостроительного плана или проекта планировки территории с проектом межевания (в случае строительства, реконструкции линейного объекта). Таким образом, разрешение на строительство дает право реализовать представленный проект в случае его соответствия градостроительному плану земельного участка, но в то же время градостроительный план земельного участка является исходным документом для проектирования (пункт 6 статьи 48 Градостроительного кодекса Российской Федерации). Однако для начала строительства необходим властный акт. По справедливому замечанию А.Н. Герасимова, «при наличии только одной проектно-сметной документации, пусть даже и согласованной со всеми заинтересованными органами и прошедшей государственную экспертизу, начинать строительство нельзя... следовательно, разрешение на строительство не только и не столько правомочие застройщика, сколько возложение на него обязанности соблюдать все требования закона при строительстве объекта»¹⁶⁴. На наш взгляд, важное значение разрешение на строительство имеет не только в связи с осуществляемой проверкой соответствия проектной и изыскательской документации градостроительному плану, но и возможностью осуществить административную процедуру допуска к

¹⁶³ Кукунин Л.С. Порядок выдачи разрешений на строительство и разграничение полномочий по их выдаче между федеральными и региональными органами исполнительной власти РФ и органами местного самоуправления // Юридическая практика. – 2010. – № 7. С. 5. Следует заметить, что в настоящее время для проведения капитального ремонта не требуется получение разрешения на строительство.

¹⁶⁴ Герасимов А.Н. Разрешение на строительство // Бизнес-адвокат. – 2005. – № 16 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 16.03.2016).

осуществлению строительства в конкретный момент обращения и выдачи разрешения, с которого возникают права и последствия у заявителя. К примеру, возможны ситуации, когда существует значительный временной разрыв между окончанием проектирования, получением заключения экспертизы и подачей заявления о выдаче разрешения на строительство, началом строительства. В таких ситуациях до начала строительства может потребоваться актуализация проектно-сметной документации в связи с изменением отдельных нормативно-технических требований, истечением сроков действия технических условий на присоединение к инженерным сетям, актуализация топографической съемки¹⁶⁵. То есть если за разрешением на строительство заявитель обращается по истечении нескольких лет после получения положительного экспертного заключения результатов изысканий и проектной документации, то помимо продления срока действия (обновления) градостроительного плана земельного участка, на наш взгляд, целесообразным было бы требовать в составе документов, прилагаемых к заявке о выдаче разрешения на строительство, также справку от организаций по проведению государственной экспертизы либо независимых негосударственных экспертов о том, что на текущий момент требования технических регламентов и иных нормативных документов в строительстве, относящиеся к данному объекту проектирования, не изменились либо изменились, но проектная документация соответствует современным требованиям.

Случаи, когда после начала проектирования и до получения разрешения на строительство меняется градостроительная обстановка, то

¹⁶⁵ Согласно части 7 статьи 48 Градостроительного кодекса Российской Федерации срок действия предоставленных технических условий и срок внесения платы за такое подключение (технологическое присоединение) устанавливаются организациями, осуществляющими эксплуатацию сетей инженерно-технического обеспечения, не менее чем на три года или при комплексном освоении земельных участков в целях жилищного строительства не менее чем на пять лет, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

есть принимаются (вносятся изменения) в правила землепользования и застройки, находятся в ведении местных органов власти, принимающих указанный документ. В некоторых муниципальных образованияа правила землепользования и застройки предусматривают срок действия градостроительного плана земельного участка вплоть до следующих изменений градостроительной обстановки. Так, Решением Кировской городской думы от 29.04.2009 № 28/10 «Об утверждении Правил землепользования и застройки города Кирова» установлено правило о том, что в случае, если проектная документация не была представлена на экспертизу до внесения изменений в Правила землепользования и застройки и между градостроительным планом земельного участка и Правилами существуют противоречия, заинтересованное лицо обязано инициировать внесение изменений в градостроительный план земельного участка и откорректировать проектную документацию согласно действующей редакции Правил землепользования и застройки; если такие противоречия возникли после представления проектной документации на экспертизу и (или) после получения разрешения на строительство, то данное обстоятельство не препятствует вводу объекта в эксплуатацию.

В настоящее время срок актуальности градостроительного плана определен пунктом 10 статьи 57 Градостроительного кодекса Российской Федерации (в соответствии с изменениями, внесенными Федеральным законом от 03.07.2016 № 373-ФЗ) и составляет три года. На наш взгляд, установление нормативных сроков действия градостроительного плана может быть оценено положительно. Вместе с тем необходимо учитывать, что правила землепользования и застройки не предполагают постоянного и повсеместного обновления, а процедура выдачи градостроительного плана, как правило, осуществляется в достаточно продолжительные сроки¹⁶⁶. В

¹⁶⁶ Согласно пункту 2.4. Административного регламента предоставления муниципальной услуги «Выдача градостроительного плана земельного участка, расположенного на территории муниципального образования «Город Киров» срок предоставления

связи с этим установление процедуры продления сроков действия градостроительных планов земельных участков либо возможности получения в уполномоченном органе справочной информации об изменениях градостроительного регламента для конкретного земельного участка могло бы служить гарантией соблюдения общественных и частных интересов.

При любом варианте решения данного вопроса проконтролировать соответствие проектной документации градостроительному плану земельного участка и его актуальность может только санкционирующий, уполномоченный на выдачу разрешений на строительство орган (а не организации по проведению экспертизы). Указанные обстоятельства выступают не в пользу существующей тенденции введения вместо заявительного порядка уведомительного для целей начала строительства, рассматривавшейся в качестве инструмента для снижения административных барьеров в строительстве¹⁶⁷. На наш взгляд, такое реформирование может иметь чрезмерный характер и сказаться на качестве строительной деятельности, поскольку нормативный срок выдачи разрешений на строительство составляет всего семь рабочих дней и не может значительно увеличить сроки согласований в строительстве, вместе с тем данные процедуры в значительной степени выполняют функцию контроля допуска к строительству объектов надлежащих субъектов и с надлежаще оформленными документами¹⁶⁸.

муниципальной услуги составляет не более 30 дней со дня получения администрацией города Кирова письменного заявления о выдаче градостроительного плана земельного участка // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁶⁷ Инициатива введения уведомительного порядка начала строительства в случае бездействия органов, уполномоченных на выдачу разрешений на строительство, была выдвинута в связи с рассмотрением законопроекта о внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (Паспорт проекта Федерального закона № 285493-6), который был снят с рассмотрения Советом ГД ФС РФ (Протокол № 146, п. 123).

¹⁶⁸ К примеру, Французский урбанистический кодекс (Le Code de l'Urbanisme) содержит очень жесткие правила для получения разрешений на строительство. Указанный документ требуется для строительства всех видов объектов, в том числе, деревянных и садовых построек. См.: Booth A. Architect RIBA DUAOB. Building in France: French Planning

Вместе с тем считаем целесообразным внесение изменений в действующее законодательство относительно срока подачи заявления о продлении срока действия разрешения на строительство, который в настоящее время составляет не менее чем за 60 календарных дней до истечения срока его действия¹⁶⁹.

Целями разрешительной деятельности по выдаче разрешений на строительство являются оценка соответствия представленных заявителем – лицом, заинтересованным в строительстве объекта капитального строительства – документов с целью последующего допуска к осуществлению действий по строительству, а также обеспечение реализации прав и законных интересов заявителя, связанных со строительством (реконструкцией) объектов, обеспечение законности совершаемых действий заявителя, обеспечение развития, стабильности и безопасности общественных отношений, предотвращение вреда охраняемым законом общественным отношениям в виде строительства объекта, не соответствующего требованиям нормативной документации, градостроительному плану (проекту планировки территории в отношении линейного объекта), в отсутствие прав на земельный участок.

Для достижения указанных целей выполняются следующие задачи:

1. Установление разновидности и особенностей возникающего правоотношения. Так, в зависимости от вида объекта для получения разрешения на строительство могут предъявляться или не предъявляться требования по представлению правоустанавливающих документов на земельный участок.

Structure for Building and Renovations. – URL: <http://france.angloinfo.com/housing/building-property/building-planning-permission/> (дата обращения: 05.12.2015).

¹⁶⁹ См.: проект Федерального закона, в соответствии с которым предлагается отменить требование, согласно которому обратиться за продлением разрешения нужно не менее чем за 60 дней до истечения срока его действия. При этом застройщикам необходимо учесть, что уполномоченный орган или организация должны рассмотреть заявление в течение 10 рабочих дней. – URL: <http://regulation.gov.ru/projects/List/AdvancedSearch#npa=41616> (дата обращения: 16.12.2015).

2. Определение перечня нормативных правовых актов, регламентирующих соответствующие отношения, в частности помимо норм Градостроительного кодекса Российской Федерации, к ним относятся нормы административных регламентов соответствующих органов власти.

3. Проведение оценки достаточности представленных документов. Так, в случае, если какие-либо документы не представлены или не соответствуют предъявляемым требованиям, административный орган уполномочен принимать решение об отказе в выдаче разрешения на строительство¹⁷⁰.

4. Непосредственная оценка представленных документов производится путем проверки соответствия проектной документации требованиям градостроительного плана (проекта планировки территории в отношении линейного объекта), а также красным линиям.

5. Принятие решения о предоставлении разрешения на строительство либо об отказе в его выдаче принимается в течение семи рабочих дней со дня предоставления документов. Основания для принятия решения об отказе определены исчерпывающим образом: отсутствие документов, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации, или несоответствие представленных документов требованиям градостроительного плана (проекта планировки территории и проекта межевания территории), а также требованиям, установленным в разрешении на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции.

6. Определение возможных угроз общественным отношениям, являющимся предметом административного воздействия, среди которых могут быть обозначены строительство (реконструкция) объекта капитального строительства, не соответствующего градостроительным требованиям,

¹⁷⁰ Часть 13 статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 03.12.2016).

изложенным в градостроительном плане земельного участка, проекте планировки территории, красным линиям.

7. Обеспечение доступности разрешительной деятельности для всех заинтересованных лиц производится путем сокращения сроков процедур до семи рабочих дней, а также запрета требовать предоставления иных документов.

8. Обеспечение нормативной определенности в регулировании отношений по разрешительной деятельности производится посредством разработки административных регламентов производства указанных процедур.

9. Нормативно предусмотрена возможность обжалования различных действий заявителем в ходе разрешительной деятельности для обеспечения реализации оперативных действий заявителя.

Объектами разрешительной деятельности выступают представленные заявителем документы: проектная документация, положительное экспертное заключение, градостроительный план (проект планировки территории в отношении линейного объекта).

Субъектами разрешительной деятельности выступает заявитель, от лица которого вправе действовать застройщик (технический заказчик).

Административными органами, уполномоченными выдавать разрешения на строительство, являются органы местного самоуправления по месту нахождения земельного участка, а также иные органы в случаях, предусмотренных законодательством: федеральный орган управления государственным фондом недр, уполномоченная организация, осуществляющая государственное управление использованием атомной энергии и государственное управление при осуществлении деятельности, связанной с разработкой, изготовлением, утилизацией ядерного оружия и

ядерных энергетических установок военного назначения, Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос» и иные¹⁷¹.

Содержание правоотношения составляют субъективное право застройщика (технического заказчика) на подачу заявления на выдачу разрешения на строительство, на его оценку уполномоченным органом и выдачу по результатам оценки разрешения на строительство либо решения об отказе в его выдаче, обжаловать решение об отказе, юридическая обязанность заявителя представить документы по утвержденному перечню в соответствии с предъявляемыми требованиями, право санкционирующего субъекта требовать представления полного комплекта документов, соответствующих установленным требованиям, обязанность провести оценку и принять решение о предоставлении разрешения либо отказе в его предоставлении.

Стадии разрешительной деятельности представлены следующими составляющими:

- подача заявления и прилагаемых к нему документов заявителем;
- прием и проверка комплектности представленных документов уполномоченным органом;
- проведение оценки представленных документов, а именно: соответствия проектной документации или схемы планировочной организации земельного участка с обозначением места размещения объекта индивидуального жилищного строительства требованиям градостроительного плана, красным линиям;
- принятие решения по результатам оценки.

Целью разрешительной деятельности при выдаче разрешений на строительство также является контроль соответствия проектной документации градостроительному плану, при котором обеспечивается соблюдение красных линий при условии недопущения занятия территорий

¹⁷¹ См. части 5, 5.1, 6 статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 30.12.2016).

общего пользования, соблюдение границ зон действия публичных сервитутов, соблюдение разрывов между строениями на соседних земельных участках (недопущение расположения строений за пределами «пятна застройки»), соблюдение назначения объектов и их предельных параметров в части этажности, процента застройки для обеспечения соответствия запланированным пределам потребления коммунальных ресурсов.

Таким образом, разрешение на строительство представляет собой не просто разрешение на осуществление технологического процесса, но и административно-разрешительный акт, влекущий за собой правовые последствия в виде обязанностей застройщика соблюдать параметры строительства, а также контрольно-надзорных мероприятий.

Перечень документов, представляемых заявителем для выдачи разрешения на строительство, является исчерпывающим¹⁷².

Анализ арбитражной практики позволяет выявить ряд проблемных вопросов, возникающих в ходе выдачи разрешений на строительство.

Во-первых, законом предусмотрено всего два основания для отказа в выдаче разрешения на строительство: отсутствие перечня документов, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации,

¹⁷² Данный перечень определен частью 7 статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации и включает правоустанавливающие документы на земельный участок; градостроительный план земельного участка либо проект межевания с проектом планировки (для линейных объектов); схему планировочной организации земельного участка с обозначением места размещения объекта индивидуального жилищного строительства; материалы, содержащиеся в проектной документации; положительное заключение экспертизы проектной документации объекта капитального строительства (применительно к отдельным этапам строительства в случае, предусмотренном частью 12.1 статьи 48 настоящего Кодекса), если такая проектная документация подлежит экспертизе в соответствии со статьей 49 Градостроительного Кодекса; разрешение на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции (в случае, если застройщику было предоставлено такое разрешение в соответствии со статьей 40 Градостроительного Кодекса); согласие всех правообладателей объекта капитального строительства в случае реконструкции такого объекта, за исключением указанных в пункте 6.2 настоящей части случаев реконструкции многоквартирного дома; копию свидетельства об аккредитации юридического лица, выдавшего положительное заключение негосударственной экспертизы проектной документации, в случае, если представлено заключение негосударственной экспертизы проектной документации // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 03.12.2016).

и несоответствие представленных документов требованиям градостроительного плана либо проекта планировки территории и проекта межевания территории, а также требованиям, установленным в разрешении на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции. Других оснований для отказа не предусмотрено, поскольку данные процедуры являются логическим звеном в цепи административного воздействия при регулировании градостроительства: на предшествовавших стадиях уполномоченный орган осуществил предоставление земельного участка для целей строительства, а также выдал градостроительный план с предусмотренными в градостроительном регламенте условиями и ограничениями. В соответствии с выданными документами застройщик подготовил проектную документацию, соответствующую действующим нормативным требованиям и проверенную организацией экспертизы. Задача административного органа на данном этапе – удостоверить соответствие проектной документации выданному градостроительному плану, а также права заявителя в отношении данного земельного участка, принять властный акт, дающий начало мероприятиям по строительству, а затем и контрольным процедурам.

Арбитражная практика оспаривания отказов в выдаче разрешений на строительство, в основном, свидетельствует о соблюдении административными органами положения о наличии только двух законных оснований для отказа.

По делу № А73-11530/2013, рассматривая кассационную жалобу по заявлению об оспаривании отказа в выдаче разрешения на строительство, Федеральный арбитражный суд Дальневосточного округа в Постановлении от 08. 05.2014 № Ф03-1318/2014 указал на то обстоятельство, что, отказывая в выдаче разрешения на строительство, администрация сослалась на то, что в заключении государственной экспертизы обстоятельства нахождения в составе проекта детской поликлиники и школы не отражены; суд с мнением

администрации не согласился, указав, что наличие замечаний относительно экспертного заключения не означает несоответствие представленных документов требованиям градостроительного плана, заявителем представлены все предусмотренные законодательством документы. В данном деле арбитражный суд оценил невозможность для административного органа подменять собой организацию экспертизы и давать оценку выданному заключению.

Имеется и другая позиция судов, согласно которой формальное наличие положительного экспертного заключения не означает соответствие проектной документации градостроительному плану земельного участка, такое соответствие должно проверяться, по мнению судов, именно санкционирующими органами, исходя из положений, содержащихся в части 1 статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации. Данное обстоятельство отражено в Постановлении Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 20.08.2013 по делу № А11-7632/2012, в котором подчеркивается, что, несмотря на наличие положительного экспертного заключения проектной документации, при отказе в выдаче разрешения на строительство уполномоченный орган правомерно установил несоответствие проектной документации градостроительному плану земельного участка, в частности за пределами земельного участка, переданного в аренду для целей строительства, было осуществлено размещение площадки для мусорных контейнеров.

В подобных ситуациях возникает вопрос о дублировании полномочий органов экспертизы и органа, выдающего разрешение на строительство, по оценке соответствия проектной документации градостроительному плану. Напрямую эта обязанность закреплена в статье 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации за административными органами, уполномоченными на выдачу разрешений на строительство, но согласно пункту 6 статьи 48 того же Кодекса градостроительный план земельного

участка является исходным документом для проектирования и передается в органы экспертизы в составе пояснительной записки к проектной документации для прохождения экспертизы. Представляется, что такое дублирование, хотя и имеет место, но не способствует увеличению административных барьеров в строительстве и не увеличивает время прохождения административных процедур, поскольку органы экспертизы оценивают градостроительный план земельного участка среди прочих документов как основание для проектирования, тогда как обязанность административных органов по такой оценке – первостепенная. Кроме того, как указывалось выше, административный орган проверяет соответствие заключения текущему состоянию дел – действующему градостроительному плану земельного участка, то есть на предмет его актуальности.

Вместе с тем, на наш взгляд, административный орган вправе дать некоторую оценку заключению государственной экспертизы как части проектной документации, касающуюся вопроса ее соответствия градостроительному плану, и в таком случае превышения полномочий административного органа не имеется. С одной стороны, заключение государственной экспертизы результатов изысканий и проектной документации – это самостоятельный вид разрешительной деятельности, а с другой – на административный орган, уполномоченный на выдачу разрешений на строительство, возложена нормативная задача по проверке соответствия проектной документации градостроительному плану, а следовательно, эта процедура входит в компетенцию указанного административного органа.

В Постановлении от 10.09.2010 № Ф03-5032/2010 по делу № А73-20673/2009 Федеральный арбитражный суд Дальневосточного округа подтвердил исчерпываемость перечня документов для получения разрешения на строительство и указал, в частности, что с заявителя не могут требоваться

документы, подтверждающие наличие у соискателя разрешения права собственности на объекты недвижимости, подлежащие сносу.

В связи с изложенным считаем целесообразным внести дополнения в статью 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации о необходимости представлять в составе документов для получения разрешения на строительство документы, подтверждающие произведенные согласования в случаях, предусмотренных специальным законодательством (имеются в виду также пункт 9 статьи 10 Кодекса внутреннего водного транспорта Российской Федерации от 07.03.2001 № 24-ФЗ; статья 16 Федерального закона от 04.05.1999 № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха»; статья 50 Федерального закона от 20.12.2004 № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»; статья 12 Закона Российской Федерации от 14.05.1993 № 4979-1 «О ветеринарии»).

Таким образом, арбитражной практикой выявлены следующие проблемы выдачи разрешений на строительство:

1. Необходимость в ходе разрешительной деятельности, с одной стороны, соблюдения законодательно установленного запрета требовать представления документов, не предусмотренных перечнем, а с другой стороны, проведения тщательной проверки (правовой экспертизы) представленных для выдачи разрешения на строительство документов, недопустимость применения исключительно формального подхода.

2. Отсутствие в перечне документов, представляемых для получения разрешения на строительство, установленном в статье 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации документов, подтверждающих произведенные согласования в случаях, предусмотренных специальным законодательством.

Так, в связи с непредставлением заявителем для получения разрешения на строительство материалов, содержащихся в проектной документации, положительного экспертного заключения,

правоустанавливающих документов на земельный участок, градостроительного плана, Постановлением Шестого Арбитражного апелляционного суда от 21.08.2007 № 06АП-А73/2007-2/93 по делу № А73-7539/2006-23/63 законность решения уполномоченного органа об отказе в выдаче заявителю разрешения на строительство была подтверждена.

Полностью соответствует целям административной реформы предусмотренная пунктом 12 статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации возможность выдачи разрешения как на весь объект строительства, так и на отдельные его этапы. В связи с законодательно установленной возможностью отказ уполномоченного органа в выдаче разрешения на отдельный этап строительства неправомерен, что также способствует активизации строительной деятельности. Данный вывод подтверждается арбитражной практикой¹⁷³.

Соблюдение нормативных требований, а также требований проектной документации в ходе строительства обеспечивается путем надзорной деятельности органов власти, а также при помощи строительного контроля, осуществляемого заказчиком (застройщиком).

На наш взгляд, контрольно-надзорные мероприятия не относятся к непосредственной разрешительной деятельности, поскольку осуществляются в обязательном порядке в силу нормативно возложенных на административный орган полномочий, тогда как характерной чертой разрешительной деятельности, на наш взгляд, является его проведение по инициативе заинтересованного лица. Однако необходимо отметить, что заключение, выдаваемое по итогам государственного строительного надзора, обладает чертами санкционирующего акта, поскольку подтверждает соответствие построенного объекта требованиям технических регламентов, проектной документации, поэтому элементы санкционирования

¹⁷³ См.: Постановление Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа от 10.09.2010 г. № Ф03-5032/2010 по делу № А73-20673/2009 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 07.06.2016).

присутствуют и в контрольно-надзорной деятельности. В пользу этого также говорит то обстоятельство, что в силу части 5 статьи 55 Градостроительного кодекса Российской Федерации выдавший разрешение на строительство орган в течение десяти дней со дня поступления заявления о выдаче разрешения на ввод объекта в эксплуатацию обязан проверить наличие и правильность оформления представленных заявителем документов, а также произвести осмотр объекта. Исключение составляют случаи, когда при строительстве (реконструкции) объекта осуществлялся государственный строительный надзор, то есть административно-разрешительный орган должен установить те же самые обстоятельства, которые призван установить орган строительного надзора в своем заключении.

Проблема «точечной», или уплотнительной, застройки в Российской Федерации в настоящее время стоит крайне остро и повсеместно. Выдача разрешений на строительство в пределах застроенной территории – наиболее частый случай разрешительной практики вследствие значительного интереса инвесторов к строительству подобных объектов.

Понятий «точечная застройка», «уплотнительная застройка» на законодательном уровне не имеется. Эти термины применяются в градостроительной практике как наиболее точно отражающие характер строительства в городских поселениях и городских округах в пределах застроенной территории.

Во многом причиной «точечной» застройки стала градостроительная политика 1990–2000 гг., когда разрешения на строительство выдавались в условиях отсутствия концепции строительства в городских поселениях и округах, прозрачных правил предоставления земельных участков, градостроительных регламентов, снижения роли архитекторов в решении градостроительных вопросов.

К порождаемым вследствие «точечной» застройки проблемам относятся:

- 1) нехватка парковок;
- 2) заторы;
- 3) износ коммуникаций;
- 4) исчезновение «зеленых» зон;
- 5) снижение качества архитектурного облика городов.

В настоящее время можно утверждать, что ситуация сложилась, современный облик городов сформирован, а результаты и последствия такой политики останутся на длительное время. Современная задача градостроителей – максимально сохранить историческую городскую среду и постепенно выправить ситуацию с тем, чтобы не допустить подобных злоупотреблений в будущем.

Для решения обозначенной проблемы недостаточно соблюдать лишь требования к выдаче разрешений на строительство, поскольку зачастую возводимый объект планируется к строительству с соблюдением всех действующих норм, в связи с чем оснований для отказа в выдаче разрешений на строительство не имеется.

На сегодняшний день для решения проблемы «точечной» застройки имеются следующие средства:

- разработка местных и региональных нормативов градостроительного проектирования;
- качественные правила землепользования и застройки и градостроительные планы земельных участков;
- изготовление проектов планировки территории;
- проведение общественных слушаний по каждому проекту точечной застройки;
- формирование исторических зон городов (после 2014 года)
- предоставление преимуществ комплексному развитию территории.

Несомненно, качество разрабатываемых в составе мер документов существенно влияет на практику градостроительства, в связи с чем

актуальным становится также вопрос о повышении требований и контролем качества указанных документов.

Среди дополнительных мер, которые могут способствовать снижению «точечной» застройки в будущем, можно выделить следующие:

1. Тщательный анализ текущей обстановки и предложение вариантов для ее исправления.

2. Принятие целостной концепции развития городов с определением требований к строительству в пределах застроенной территории. Понятия «устойчивое развитие территорий», содержащегося в статье 1 Градостроительного кодекса РФ недостаточно, необходимо определить конкретные критерии такого развития применительно к городам.

3. Повышение роли архитекторов (с законодательным закреплением полномочий по запрету строительства не соответствующих архитектурным требованиям объектов). Такие понятия, как «архитектурный ансамбль», «среда», «панорама» и прочие, имеют прямое отношение к застройке городов и должны служить критериями в решении вопросов градостроительства.

Необходимо отметить, что «точечная» застройка, в принципе, необходима. Так, в европейских государствах «точечная» застройка служит эффективным инструментом градостроительной политики, однако на законодательном уровне определены достаточно жесткие требования к застройке такого рода¹⁷⁴.

К задачам, выполнить которые позволяет «точечная» застройка, относятся:

1. Обновление городской среды.
2. Исправление допущенных ранее градостроительных ошибок.
3. Создание оправданных в архитектурном плане доминантных точек.

¹⁷⁴ Пешина Э.В., Рыженков А.В. Точечная застройка городов: Российский и зарубежный опыт // Известия УрГЭУ. – 2013. – № 5(49). С. 93–95.

4. Комплексное и методичное решение вопросов развития инфраструктуры.

Для решения проблемы существующего комплекса мер недостаточно. Помимо прочего требуется разработка концепции развития городов и повышение роли архитекторов в решении градостроительных вопросов. При выдаче разрешений на строительство следует отдавать предпочтение комплексному развитию территории, для чего своевременно формировать необходимую инфраструктуру и земельные участки.

По окончании строительства производятся административные процедуры по выдаче разрешения на ввод объекта в эксплуатацию, которым административный орган удостоверяет выполнение строительства, реконструкции в соответствии с разрешением на строительство, соответствие построенного, реконструированного объекта градостроительному плану или проекту планировки территории и проекту межевания территории, проектной документации.

Значение акта ввода объекта в эксплуатацию состоит в том, что без его получения строительство не может считаться завершенным, и в силу пункта 1 статьи 218 Гражданского кодекса Российской Федерации, устанавливающего правило о возникновении права собственности у лица, создавшего вещь, не может быть осуществлена следующая процедура административного санкционирования – государственная регистрация права собственности на вновь созданный объект недвижимости¹⁷⁵.

Целями разрешительной деятельности по выдаче разрешений на ввод объекта в эксплуатацию являются проведение оценки соответствия представленных заявителем – лицом, заинтересованным в строительстве объекта капитального строительства (застройщиком, техническим заказчиком), – документов с целью последующего допуска к эксплуатации

¹⁷⁵ Часть 1 статьи 25 Федерального закона от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 24.02.2015).

законченного строительством объекта, а также обеспечение реализации прав и законных интересов заявителя, связанных с использованием построенного (реконструированного) объекта капитального строительства, обеспечение законности совершаемых действий заявителя, обеспечение развития, стабильности и безопасности общественных отношений, связанных с эксплуатацией объекта, предотвращение вреда охраняемым законом общественным отношениям в виде повреждения имущества, причинения вреда жизни и здоровью людей.

Для достижения указанных целей выполняются следующие задачи:

1. Установление разновидности и особенностей возникающего правоотношения. Так, в зависимости от вида объекта капитального строительства для получения разрешения на ввод объекта в эксплуатацию может предъявляться или не предъявляться требование по представлению в составе заявления акта приемки выполненных работ по сохранению объекта культурного наследия.

2. Определение перечня нормативных правовых актов, регулирующих соответствующие отношения, в частности помимо норм Градостроительного кодекса Российской Федерации к ним относятся нормы административных регламентов соответствующих уполномоченных органов власти.

3. Проведение оценки достаточности представленных документов. Так, в случае, если какие-либо документы не представлены или не соответствуют предъявляемым требованиям, административный орган принимает решение об отказе в выдаче разрешения на ввод объекта в эксплуатацию¹⁷⁶.

4. Непосредственная оценка представленных документов производится путем осмотра объекта, в ходе которого осуществляется проверка соответствия такого объекта требованиям, установленным в разрешении на строительство, градостроительном плане или в случае

¹⁷⁶ Часть 6 статьи 55 Градостроительного кодекса Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 03.12.2016).

строительства, реконструкции линейного объекта проекте планировки территории и проекте межевания территории, а также требованиям проектной документации, в том числе требованиям энергетической эффективности и требованиям оснащенности объекта капитального строительства приборами учета.

5. Принятие решения о предоставлении разрешения на ввод объекта в эксплуатацию либо об отказе в его выдаче принимается в течение семи рабочих дней со дня предоставления документов. Основания для принятия решения об отказе определены исчерпывающим образом: отсутствие документов, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации, или несоответствие представленных документов предъявляемым требованиям, несоответствие объекта требованиям градостроительного плана или в случае строительства, реконструкции, капитального ремонта линейного объекта требованиям проекта планировки территории и проекта межевания территории, несоответствие объекта требованиям, установленным в разрешении на строительство, несоответствие параметров построенного, реконструированного объекта проектной документации. Данное основание не применяется в отношении объектов индивидуального жилищного строительства.

6. Определение возможных угроз общественным отношениям, являющимся предметом административного воздействия, среди которых могут быть обозначены эксплуатация построенного (реконструированного) объекта, не соответствующего требованиям градостроительного плана или в случае строительства, реконструкции, капитального ремонта линейного объекта требованиям проекта планировки территории и проекта межевания территории, несоответствие объекта капитального строительства требованиям, установленным в разрешении на строительство, несоответствие параметров построенного, реконструированного объекта капитального строительства проектной документации.

7. Обеспечение доступности разрешительной деятельности для всех заинтересованных лиц производится путем сокращения сроков процедур до десяти дней, запрета требовать предоставления иных документов, возможностью представления заявителем пакета документов через многофункциональный центр.

8. Обеспечение нормативной определенности в регулировании отношений по разрешительной деятельности производится посредством разработки административных регламентов производства указанных процедур.

9. Нормативно предусмотрена возможность обжалования различных действий заявителем в ходе разрешительной деятельности для обеспечения реализации оперативных действий заявителя в ходе санкционирования.

Объектами разрешительной деятельности выступают представленные заявителем документы: правоустанавливающие документы на земельный участок, градостроительный план или в случае строительства, реконструкции линейного объекта проект планировки территории и проект межевания территории, разрешение на строительство, акт приемки объекта капитального строительства (в случае осуществления строительства, реконструкции на основании договора), документ, подтверждающий соответствие построенного, реконструированного объекта требованиям технических регламентов и подписанный лицом, осуществляющим строительство, документ, подтверждающий соответствие параметров построенного, реконструированного объекта проектной документации, документы, подтверждающие соответствие построенного, реконструированного объекта техническим условиям, схема, отображающая расположение построенного, реконструированного объекта, расположение сетей инженерно-технического обеспечения в границах земельного участка и планировочную организацию земельного участка, заключение органа строительного надзора (в случае, если предусмотрено осуществление

строительного надзора) о соответствии построенного, реконструированного объекта требованиям технических регламентов и проектной документации, документ, подтверждающий заключение договора обязательного страхования гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии, акт приемки выполненных работ по сохранению объекта культурного наследия, утвержденный соответствующим органом охраны объектов культурного наследия, технический план объекта.

Субъектами разрешительной деятельности выступает заявитель, от лица которого вправе действовать застройщик (технический заказчик).

Органами, уполномоченными выдавать разрешения на ввод объекта в эксплуатацию, являются органы, выдавшие разрешение на строительство: органы местного самоуправления по месту нахождения земельного участка, а также иные органы в случаях, предусмотренных законодательством: федеральный орган управления государственным фондом недр, уполномоченная организация, осуществляющая государственное управление использованием атомной энергии и государственное управление при осуществлении деятельности, связанной с разработкой, изготовлением, утилизацией ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения, и иные¹⁷⁷.

Содержание правоотношения составляют субъективное право застройщика (технического заказчика) на подачу заявления на выдачу разрешения на ввод объекта в эксплуатацию, на его оценку уполномоченным органом и выдачу по результатам оценки разрешения на ввод либо решения об отказе в его выдаче, обжаловать решение об отказе, юридическая обязанность заявителя представить документы по утвержденному перечню в соответствии с предъявляемыми требованиями, право санкционирующего субъекта требовать полный комплект документов, соответствующих

¹⁷⁷ См. части 5, 5.1, 6 статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 03.12.2016).

установленным требованиям, обязанность провести оценку и принять решение о предоставлении разрешения либо отказе в его предоставлении.

Стадии разрешительной деятельности представлены следующими составляющими:

- подача заявления и прилагаемых к нему документов заявителем;
- прием и проверка комплектности представленных документов уполномоченным органом;
- проведение оценки представленных документов;
- принятие решения по результатам оценки.

Согласно части 2 статьи 55 Градостроительного кодекса Российской Федерации орган, выдавший разрешение на строительство, уполномочен на выдачу разрешения на ввод объекта в эксплуатацию.

К заявлению прилагается заключение органа строительного надзора (если предусмотрено его осуществление) о соответствии построенного, реконструированного объекта требованиям технических регламентов и проектной документации.

Основаниями для отказа в выдаче разрешения на ввод объекта в эксплуатацию являются следующие¹⁷⁸: отсутствие установленных документов; несоответствие объекта требованиям, установленным в разрешении на строительство, требованиям градостроительного плана, несоответствие параметров построенного, реконструированного объекта проектной документации.

Вместе с тем анализ арбитражной практики оспаривания действий уполномоченных органов по отказу в выдаче разрешений на ввод объекта в эксплуатацию показывает, что отсутствие заключения органа строительного надзора не всегда является безусловным основанием для отказа в выдаче разрешения.

¹⁷⁸ Часть 6 статьи 55 Градостроительного кодекса Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 03.12.2016).

Так, в Постановлении Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 08.10.2012 по делу № А82-424/2012 суд установил, что предприниматель своевременно не известил орган строительного надзора о начале работ, в связи с чем указанный орган отказал ему в выдаче заключения; однако санкционирующий орган, уполномоченный на выдачу разрешения на ввод объектов в эксплуатацию, вправе был провести осмотр объекта на предмет его соответствия требованиям, установленным в проектной документации, градостроительном плане и разрешении на строительство.

Такие же выводы содержит Постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 10.10.2013 по делу № А31-11845/2012, в котором указывается, что безусловных оснований для отказа в выдаче заявителю разрешения на ввод объекта в эксплуатацию по причине отсутствия заключения органа государственного строительного надзора не имеется со ссылкой на статью 55 Градостроительного кодекса Российской Федерации¹⁷⁹, трактовка суда в данном Постановлении прозвучала как обязанность административного органа провести осмотр объекта.

На наш взгляд, законодатель, формулируя норму статьи части 5 статьи 55 Градостроительного кодекса Российской Федерации указанным выше образом, не имел намерения переложить обязанности по осуществлению государственного строительного надзора и выдаче соответствующего заключения на орган, выдавший разрешение на

¹⁷⁹ Согласно положению указанной нормы права, орган, выдавший разрешение на строительство объекта капитального строительства, в течение десяти дней со дня поступления заявления о выдаче разрешения на ввод объекта в эксплуатацию, обязан не только проверить наличие и правильность оформления документов, перечисленных в части 3 названной статьи, но и произвести осмотр вводимого в эксплуатацию объекта, который не проводится только в случае, если при строительстве или реконструкции объекта осуществлялся государственный строительный надзор, в ходе которого осуществляется проверка соответствия данного объекта требованиям, установленным в разрешении на строительство, градостроительном плане земельного участка, а также требованиям проектной документации, в том числе требованиям энергетической эффективности и требованиям оснащенности объектов капитального строительства приборами учета используемых энергетических ресурсов.

строительство, а имел в виду лишь те ситуации, когда законом не предусмотрено проведение государственного строительного надзора¹⁸⁰, в этих случаях указанный орган обладает полномочиями по проведению осмотра построенного объекта. В иных же случаях, когда государственный строительный надзор не был проведен по вине застройщика, который не уведомил органы строительного надзора о начале строительства, считаем необходимым запрашивать заключение у органа, уполномоченного на проведение строительного надзора как органа, обладающего необходимой и достаточной для этого компетенцией с внесением необходимых нормативных изменений в действующие нормативные акты, определяющие правовое положение указанного органа. Кроме того, введение надзорной деятельности в отношении любого объекта капитального строительства, в том числе в упрощенном порядке, сделало бы подобные ситуации, связанные с неисполнением обязанности застройщика по извещению надзорных органов о начале строительства, попросту невозможными.

Указанным судебным актом подчеркивается также немаловажное различие в заключениях о соответствии построенного объекта требованиям технических регламентов и проектной документации, выдаваемых органом строительного надзора и иными лицами. Правовое значение при выдаче разрешения на ввод объекта в эксплуатацию имеет лишь заключение, выданное органом строительного надзора.

Одним из наиболее распространенных оснований для отказов в выдаче разрешений на ввод объекта в эксплуатацию является отсутствие необходимых документов в составе заявления, в том числе отсутствие правоустанавливающих документов на земельный участок, которые должны быть актуальны на весь период строительства. К примеру, действительный

¹⁸⁰ Речь идет о случаях строительства и реконструкции объектов капитального строительства, проектная документация которых не подлежит экспертизе либо является типовой проектной документацией либо ее модификацией (часть 1 статьи 54 Градостроительного кодекса Российской Федерации) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 03.12.2016).

на дату выдачи разрешения на строительство договор аренды земельного участка должен своевременно продляться вплоть до полного завершения строительства. В частности, на это указывается в Постановлении Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 25.02.2013 по делу № А66-6081/2012.

Вместе с тем в некоторых случаях непредставление правоустанавливающего документа на земельный участок в составе заявления на выдачу разрешения на ввод объекта в эксплуатацию не может служить основанием для отказа. Такой случай приводится в Постановлении Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 23.01.2009 по делу № А43-7768/2008-1-227. В нем арбитражный суд, ссылаясь на статью 35 Земельного кодекса Российской Федерации и статью 552 Гражданского кодекса Российской Федерации, указал на случай перехода права собственности на объект недвижимого имущества, находящегося на чужом земельном участке, к другому лицу, приобретающему право на использование части земельного участка, занятой таким объектом недвижимого имущества. В подобных обстоятельствах отказ уполномоченного органа в выдаче разрешения на ввод в эксплуатацию объекта неправомерен.

Считаем возможным внести соответствующие дополнения в положения статьи 55 Градостроительного кодекса Российской Федерации, связанные с тем, что представление правоустанавливающих документов с собственником земельного участка не требуется при купле-продаже недвижимого имущества, расположенного на земельном участке.

Учитывая, что документы градостроительного зонирования во многих муниципальных образованиях были приняты с опозданием, представляет интерес арбитражная практика, подтверждающая, что принятие правил землепользования и застройки в период строительства объекта при условии наличия действующего разрешения на строительство не является основанием

для отказа в выдаче разрешения на ввод объекта в эксплуатацию, что является гарантией соблюдения законных прав и интересов застройщиков. Данная позиция отражена в Постановлении Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 17.03.2014 по делу № А25-233/2013. В нем арбитражный суд подтверждает правомерность выводов судов нижестоящих инстанций о незаконности действий мэрии при наличии действительного разрешения на строительство здания, выразившихся в отказе в выдаче разрешения на ввод объекта в эксплуатацию и нарушении указанными действиями прав и интересов заявителя¹⁸¹.

Указанный вывод судов важен с точки зрения правового значения разрешения на строительство как ненормативного правового акта, имеющего нормативный срок действия¹⁸² и сохраняющего юридическую силу в течение всего указанного срока, несмотря на принятие, изменение, отмену нормативных правовых актов, регулирующих соответствующие отношения, действие которых распространяется на отношения, возникшие после их вступления в законную силу.

Снижению административных барьеров в строительстве на стадии эксплуатации объектов капитального строительства в значительной мере способствовало введение законодателем понятий «капитальный ремонт» и «реконструкция» в статью 1 Градостроительного кодекса Российской

¹⁸¹ В данном случае мэрия ссылалась на то, что земельный участок, на котором возведено здание, находится в зоне Р1 – зона городских парков, скверов, бульваров, в которой не предусматривается строительство хозяйственно-бытовых зданий в силу требований Генерального плана муниципального образования города Черкесска с Правилами землепользования и застройки города Черкесска, принятого решением Думы муниципального образования города Черкесска от 25.03.2010 № 32. Часть 6 статьи 55 ГрК РФ не предусматривает подобного основания для отказа в выдаче разрешения на ввод объекта в эксплуатацию // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.06.2016).

¹⁸² Частью 19 статьи 21 Градостроительного кодекса Российской Федерации установлено положение, согласно которому разрешение на строительство выдается на весь срок, предусмотренный проектом организации строительства // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 03.12.2016).

Федерации. Ранее недостаточная урегулированность данных вопросов на нормативном уровне способствовала неоднозначному правоприменению¹⁸³.

Государственная регистрация прав на созданные объекты недвижимости является самостоятельным видом разрешительной деятельности.

В период проведения настоящего исследования была снята проблема нормативного противоречия между положениями статьи 25 Федерального закона от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» о том, что право собственности на созданный объект недвижимости регистрируется на основании правоустанавливающего документа на земельный участок, на котором расположен этот объект, и пунктом 3 статьи 39.36 Земельного кодекса Российской Федерации, позволившим размещать определенные виды объектов на публичных землях без предоставления земельных участков и установления сервитутов. Тем самым создавалась ситуация, когда на одном законном основании у заявителя (застройщика) отсутствует правоустанавливающий документ в отношении строительства линейного

¹⁸³ Так, в Постановлении от 29.09.2011 по делу № А19-5391/2011 Федеральный арбитражный суд Восточно-Сибирского округа пришел к выводу о том, что работы, предусмотренные «Проектом перепланировки» и договором подряда (кирпичная перегородка, разделяющая нежилое помещение, изменены параметры объекта, вследствие устройства дополнительного этажа на отм. - 2,850, увеличены объем, площадь и количество помещений здания, высота части здания (подпольного помещения, проектом предусмотрено изменение функционального назначения объекта: вместо холодного неотапливаемого подвала (подполья) в результате реконструкции будет устроено нежилое помещение, используемое как подсобное помещение для магазина, «пробивка дверного проема в конструкциях из кирпича» (пункт 4 Локального ресурсного сметного расчета № 1); «пробивка проемов в конструкциях: из бетона в объеме 2,2 куб.м» (пункт 3 Локального ресурсного сметного расчета № 1); демонтаж железобетонного перекрытия в объеме 0,9 куб.м; «усиление проема П 1 (л. 8 100/06-КС)» (пункт 60 Локального ресурсного сметного расчета № 1); устройство проема в подвале между помещениями (График производства работ), являются работами по реконструкции нежилого помещения, затрагивают конструктивные и другие характеристики надежности и безопасности многоквартирного жилого дома и должны проводиться на основании разрешения на строительство и в соответствии с проектной документацией, получившей положительное заключение государственной экспертизы // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 09.06.2016).

объекта, а на другом законном основании государственный регистратор выносит решение об отказе в государственной регистрации права.

Норма части 1 статьи 40 нового Федерального закона от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» установила возможность регистрации прав на создаваемые объекты без правоустанавливающих документов на земельные участки в соответствии с земельным законодательством.

По результатам исследований, проведенных в настоящем параграфе, могут быть сделаны следующие выводы:

1. На наш взгляд, реформирование путем замены разрешительного порядка начала строительства уведомительным может иметь чрезмерный характер и сказаться на качестве строительной деятельности, поскольку нормативный срок выдачи разрешений на строительство составляет всего семь рабочих дней и не может значительно увеличить сроки согласований в строительстве, в связи с чем не отвечает признакам административных барьеров, определенных в настоящем исследовании, вместе с тем данные процедуры в значительной степени выполняют функцию контроля допуска к строительству объектов надлежащих субъектов и с надлежаще оформленными документами¹⁸⁴.

2. Оценивая заключение экспертизы результатов изысканий и проектной документации на предмет соответствия проектной документации градостроительному плану, административный орган, уполномоченный на выдачу разрешений на строительство, выполняет нормативную задачу по проверке соответствия проектной документации градостроительному плану и не выходит за пределы своей компетенции, в связи с чем практика обжалования отказов в выдаче разрешений на строительство на том

¹⁸⁴ Одним из законопроектов, направленных на упрощение административных процедур в строительстве, предложенным Госстроем России, являлся отказ от разрешительного порядка начала строительства и введение вместо него уведомительного (Паспорт проекта Федерального закона № 285493-6) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 17.03.2017).

основании, что административный орган вышел за пределы предоставленных ему полномочий, является не соответствующей действующему законодательству.

3. Считаю целесообразным внести дополнения в статью 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации о необходимости представлять в составе документов для получения разрешения на строительство документы, подтверждающие произведенные согласования в случаях, предусмотренных специальным законодательством.

4. По окончании строительства производится процедура по выдаче разрешения на ввод объекта в эксплуатацию, которым уполномоченным органом удостоверяется выполнение строительства, реконструкции в соответствии с разрешением на строительство, соответствие построенного, реконструированного объекта градостроительному плану земельного участка или проекту планировки территории и проекту межевания территории, проектной документации.

5. Целями предоставления разрешения на ввод объекта в эксплуатацию являются оценка соответствия представленных заявителем документов с целью последующего допуска к эксплуатации законченного строительством объекта, а также обеспечение реализации прав и законных интересов заявителя, связанных с использованием построенного (реконструированного) объекта капитального строительства, обеспечение законности совершаемых действий заявителя, обеспечение развития, стабильности и безопасности общественных отношений, связанных с эксплуатацией объекта, предотвращение вреда охраняемым законом общественным отношениям в виде повреждения имущества, причинения вреда жизни и здоровью людей.

6. На наш взгляд, не соответствует смыслу части 5 статьи 55 Градостроительного кодекса Российской Федерации практика распространения обязанности по осуществлению государственного

строительного надзора и выдаче соответствующего заключения на орган, выдавший разрешение на строительство, в тех случаях, когда государственный строительный надзор не был проведен по вине застройщика, который не уведомил органы строительного надзора о начале строительства; в связи с чем, на наш взгляд, данная норма подлежит применению только для тех ситуаций, когда законом не предусмотрено проведение государственного строительного надзора.

Заключение

По итогам проведенного исследования нами могут быть сделаны следующие выводы:

1. В условиях проводимой административной реформы в Российской Федерации понятие «административно-разрешительная деятельность» можно рассматривать как одну из форм управления, применяемую административными органами.

Сфера применения данной формы управленческой деятельности крайне широка и характеризуется наличием двух существенных моментов: во-первых, применением со стороны властных органов к подвластным субъектам оценки соответствия заявителей, их имущества, документов установленным требованиям, а во-вторых, возникновением после допуска заявителей к осуществлению деятельности (действий) правовых последствий дозволистского характера в виде прав и обязанностей, посредством реализации которых подвластный субъект может действовать в рамках права.

К видам разрешительной деятельности в градостроительстве относятся: лицензионно-разрешительное, регистрационное, удостоверительное. Таким образом, под данные виды деятельности подпадает значительное число правоприменительных административных процедур.

В сфере градостроительства как в социально-экономической отрасли, имеющей особую степень общественной значимости, применение разрешительной деятельности осуществляется в большом объеме.

В связи с необходимостью устранения административных барьеров в строительстве деятельность административных органов в сфере градостроительства должна быть рассмотрена на предмет ее эффективности, необходимости, достаточности. Нами предложены следующие критерии административных барьеров в строительстве:

- 1) дублирование процедур, проводимых в рамках различных видов разрешительной деятельности;
- 2) отсутствие четкой правовой регламентации процедур разрешительной деятельности;
- 3) чрезмерные либо неопределенные сроки и порядок осуществления процедур разрешительной деятельности.

Учитывая определенные выше признаки административных барьеров, на наш взгляд, не могут считаться таковыми, например, установление требований экспертизы документов территориального планирования, поскольку данная мера способствует росту качества указанных документов, и в конечном итоге, упрощает, а не усложняет процесс инвестирования.

Более того, применительно к институтам саморегулирования, аккредитации и аттестации, которые являются более мягкими способами административного воздействия на экономические отношения по сравнению с лицензированием, на наш взгляд, государство должно обеспечить жесткий контроль за деятельностью саморегулируемых организаций, установить стандарты проверочной деятельности саморегулируемыми организациями своих членов, требования об обязательной переаттестации аттестованных лиц в целях подтверждения компетенции в определенные промежутки времени.

На наш взгляд, не является также административным барьером существующий разрешительный порядок начала строительства, о замене которого на уведомительный поднимался вопрос на уровне законопроекта. Прямой обязанностью административного органа является проверка соответствия проектной документации градостроительному плану, помимо указанных органов такую проверку ни одно лицо провести не может, следовательно, обойтись без разрешений на строительство, невозможно.

Предлагаемое в настоящем исследовании некоторое усложнение процедур строительного надзора также вызвано насущной необходимостью и

будет способствовать лишь упорядочению отношений в сфере градостроительства. Речь идет о введении уведомительного порядка для строительства тех видов объектов, в отношении которых в настоящее время получение разрешения не требуется, с упрощением соответствующих градостроительных процедур (без разработки проектной документации и проведения изысканий, без прохождения экспертизы указанных документов) с последующим проведением государственного строительного надзора в упрощенной форме в виде мониторинга. Такой надзор позволит избежать строительства объектов, в отношении которых в обход нормативных требований не получено разрешение на строительство.

2. Перспективы развития административного воздействия на отрасль градостроительства, на наш взгляд, состоят не только в реализации дальнейших намерений по ликвидации административных барьеров, что является объективно необходимым, но и в совершенствовании всех прочих административных процедур в целях формирования в них эффективного характера воздействия на регулируемые отношения.

Библиографический список

1. Нормативно-правовые акты Российской Федерации

1.1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных федеральными конституционными законами о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.

1.2. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (в ред. Федерального закона от 13.07.2015 № 252-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 44. – Ст. 4147.

1.3. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (в ред. Федерального закона от 21.07.2014 № 219-ФЗ) // Российская газета. – 2004. – № 290.

1.4. Водный кодекс Российской Федерации от 03 июня 2006 г. № 74-ФЗ (в ред. Федерального закона от 13.07.2015 № 244-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 23. – Ст. 2381.

1.5. Воздушный кодекс Российской Федерации от 19 марта 2007 г. № 60-ФЗ (в ред. Федерального закона от 13.07.2015 № 254-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 12. – Ст. 1383.

1.6. Федеральный закон от 17 ноября 1995 г. № 169-ФЗ «Об архитектурной деятельности в Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 19.07.2011 № 248-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 47. – Ст. 4473.

1.7. Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (в ред. Федерального закона от 13.07.2015 № 236-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 30. – Ст. 3594.

1.8. Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (в ред. Федерального закона от 13.07.2015 № 233-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 30. – Ст. 3588.

1.9. Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» (в ред. Федерального закона от 13.07.2015 № 233-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 30. – Ст. 3589.

1.10. Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения в Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 13.07.2015 № 233-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. – № 14. – Ст. 1650.

1.11. Федеральный закон от 04 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» (в ред. Федерального закона от 13.07.2015 № 233-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. – № 18. – Ст. 2222.

1.12. Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (в ред. Федерального закона от 13.07.2015 № 233-ФЗ) // Российская газета. – 2002. – № 6.

1.13. Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» (в ред. Федерального закона от 13.07.2015 № 216-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 52 (ч. 1). – Ст. 5140.

1.14. Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 29.06.2015 № 204-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

1.15. Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (в ред.

Федерального закона от 02.05.2015 № 120-ФЗ) // Парламентская газета. – 2004. – 23 дек. – № 241.

1.16. Федеральный закон от 03 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях в Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 04.11.2014 № 337-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 45. – Ст. 4626.

1.17. Федеральный закон от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» (в ред. от 13.07.2015 № 234-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. – № 30 (ч. 1). – Ст. 3579.

1.18. Федеральный закон от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» (в ред. Федерального закона от 02.07.2013 № 185-ФЗ) // Российская газета. – 2009. – № 255.

1.19. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (в ред. Федерального закона от 13.07.2015 № 216-ФЗ) // Российская газета. – 2010. – № 168.

1.20. Федеральный закон от 04 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (в ред. Федерального закона от 13.07.2015 № 216-ФЗ) // Российская газета. – 2011. – № 97.

1.21. Федеральный закон от 03 декабря 2012 г. № 236-ФЗ «О внесении в Трудовой кодекс Российской Федерации и статью 1 Федерального закона «О техническом регулировании» // Российская газета. – 2012. – № 283.

1.22. Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 412-ФЗ «Об аккредитации в национальной системе аккредитации» (в ред. Федерального закона от 23.06.2014 № 160-ФЗ) // Российская газета. – 2013. – № 296.

Указы Президента Российской Федерации

1.23. Указ Президента Российской Федерации от 09 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (в ред. Указа Президента Российской Федерации от 22.06.2010 № 773) // Российская газета. – 2004. – № 50.

Постановления Правительства Российской Федерации и иные нормативно-правовые акты

1.24. Постановление Правительства Российской Федерации от 19 января 2006 г. № 20 «Об инженерных изысканиях для подготовки проектной документации, строительства, реконструкции объектов капитального строительства» (в ред. Постановления Правительства Российской Федерации от 09.06.2014 № 534) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 4. – Ст. 392.

1.25. Постановление Правительства Российской Федерации от 01 февраля 2006 г. № 54 «Об утверждении Положения об осуществлении государственного строительного надзора в Российской Федерации» (в ред. Постановления Правительства Российской Федерации от 29.04.2014 № 387) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 7. – Ст. 774.

1.26. Постановление Правительства Российской Федерации от 05 марта 2007 г. № 145 «О порядке организации и проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий» (в ред. Постановления Правительства Российской Федерации от 28.07.2015 № 767) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. – № 11. – Ст. 1336.

1.27. Постановление Правительства Российской Федерации от 06 февраля 2008 г. № 87 «О составе разделов проектной документации и

требованиях к их содержанию» (в редакции Постановления Правительства Российской Федерации от 28.07.2015 № 767) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2008. - № 8. - Ст. 744.

1.28. Постановление Правительства Российской Федерации от 24 февраля 2009 г. № 160 «О порядке установления охранных зон объектов электросетевого хозяйства и особых условий использования земельных участков, расположенных в границах таких зон» (в ред. Постановления Правительства Российской Федерации от 26.08.2013 № 736 // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 10. – Ст. 1220.

1.29. Постановление Правительства Российской Федерации от 7 декабря 2011 г. № 1016 «О лицензировании геодезических и картографических работ федерального назначения, результаты которых имеют общегосударственное, межотраслевое значение (за исключением указанных видов деятельности, осуществляемых в ходе инженерных изысканий, выполняемых для подготовки проектной документации, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства)» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 50.

1.30. Постановление Правительства РФ от 15.07.2013 № 598 (ред. от 02.08.2017) «О федеральной целевой программе «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2013. – № 30 (ч. II). – Ст. 4110.

1.31. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 323 «Об утверждении Государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 18 (ч. III). – Ст. 2169.

1.32. Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 316 (ред. от 17.08.2017) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 18 (ч. II). – Ст. 2162.

1.33. Распоряжение Правительства РФ от 10.03.2006 № 328-р (ред. от 29.11.2014) «О государственной программе «Создание в Российской Федерации технопарков в сфере высоких технологий» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 11. – Ст. 1226.

1.34. Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (в ред. Распоряжения Правительства от 08.08.2009 № 1121-р) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. – № 47. – Ст. 5489.

1.35. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р «Об одобрении Концепции проведения административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах и планом мероприятий по проведению административной реформы в 2006–2010 годах» (в ред. Постановления Правительства от 10.03.2009 № 219) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 46. – Ст. 4720.

1.36. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 15 июня 2010 г. № 982-р «О совершенствовании правового регулирования градостроительной деятельности, осуществления контрольно-надзорных и разрешительных функций и оптимизации предоставления государственных услуг в области градостроительной деятельности» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2010. – № 25. – Ст. 3220.

1.37. Распоряжение Правительства Российской Федерации № 1487-р от 16 августа 2012 г. «Об утверждении плана «Улучшение

предпринимательского климата в сфере строительства» («дорожная карта») (в ред. Постановления Правительства Российской Федерации от 23.06.2013 № 440-р) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2012. – № 35. – Ст. 4849.

1.38. Постановление Государственной Думы Пятого созыва от 11 июня 2009 г. № 2287-5 ГД «О проекте Федерального закона № 64090-3 «Об административных процедурах» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 25. – Ст. 3027.

1.39. Приказ Министерства регионального развития Российской Федерации от 30 декабря 2009 г. № 624 «Об утверждении Перечня видов работ по инженерным изысканиям, по подготовке проектной документации, по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства» (в ред. Приказа Министерства регионального развития Российской Федерации от 14.11.2011 № 536) // Российская газета. – 2010. – № 88.

1.40. Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 01 сентября 2014 г. № 540 «Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков» (в ред. Приказа Минэкономразвития России от 30.09.2015 № 709) // Российская газета. – 2014. – № 217.

1.41. Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 27 июля 2015 г. № 499 «Об утверждении Административного регламента по исполнению Федеральной службой по аккредитации государственной функции по осуществлению федерального государственного контроля за деятельностью аккредитованных лиц» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 29.10.2015).

1.42. Информации Министерства экономического развития Российской Федерации «Ответы на часто задаваемые вопросы по реализации положений Федерального закона от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 16.09.2016).

1.43. Закон Костромской области от 23 декабря 2014 г. № 629-5-ЗКО «Об установлении случаев, при которых не требуется получение разрешения на строительство на территории Костромской области» // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru. (дата обращения: 29.12.2014).

1.44. Областной закон Ростовской области от 25 февраля 2015 г. № 312-ЗС «О критериях, которым должны соответствовать объекты социально-культурного и коммунально-бытового назначения, масштабные инвестиционные проекты, в целях предоставления земельных участков без проведения торгов» (в ред. Областного закона РО от 28.12.2015 № 480-ЗС) // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru. (дата обращения: 26.02.2015).

1.45. Закон Краснодарского края от 04 марта 2015 г. № 3123-КЗ «О предоставлении юридическим лицам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в аренду без проведения торгов для размещения (реализации) масштабных инвестиционных проектов, объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения» (в ред. Закона Краснодарского края от 06.11.2015 № 3263-КЗ) // Официальный сайт администрации Краснодарского края <http://admkrasnodar.ru>. (дата обращения: 05.03.2015).

1.46. Закон Московской области от 18 марта 2015 г. № 27/2015-ОЗ «Об установлении критериев, которым должны соответствовать объекты социально-культурного и коммунально-бытового назначения, масштабные

инвестиционные проекты, для размещения (реализации) которых допускается предоставление земельного участка, находящегося в собственности Московской области, муниципальной собственности, а также земельного участка, государственная собственность на который не разграничена, в аренду без проведения торгов» //

Официальный Интернет-портал Правительства Московской области <http://www.mosreg.ru> (дата обращения: 19.03.2015).

1.47. Закон Белгородской области от 03 апреля 2015 г. № 345 «Об установлении критериев, которым должны соответствовать объекты социально-культурного и коммунально-бытового назначения, инвестиционные проекты, для размещения (реализации) которых земельные участки предоставляются в аренду без проведения торгов» // Сайт «Вестник нормативных правовых актов Белгородской области» <http://www.zakon.belregion.ru> (дата обращения: 03.04.2015).

1.48. Закон Липецкой области от 15 июня 2015 г. № 418-ОЗ «Об установлении критериев, которым должны соответствовать объекты социально-культурного и коммунально-бытового назначения, масштабные инвестиционные проекты, для размещения (реализации) которых допускается предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в аренду без проведения торгов» // Липецкая газета. – 2015. – № 118.

1.49. Закон Калужской области от 26 июня 2015 г. № 747-ОЗ «Об установлении критериев, которым должны соответствовать объекты социально-культурного и коммунально-бытового назначения, масштабные инвестиционные проекты, для размещения (реализации) которых допускается предоставление земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, в аренду без проведения торгов» // Официальный сайт Законодательного Собрания Калужской области <http://www.zskaluga.ru> (дата обращения: 26.06.2015).

1.50. Закон Волгоградской области от 30 июня 2015 г. № 85-ОД «Об установлении критериев, которым должны соответствовать объекты социально-культурного и коммунально-бытового назначения, масштабные инвестиционные проекты, для размещения (реализации) которых земельные участки предоставляются в аренду без проведения торгов» // Волгоградская правда. – 2015. – № 119.

1.51. Закон Новосибирской области от 01 июля 2015 г. № 583-ОЗ «Об установлении критериев, которым должны соответствовать масштабные инвестиционные проекты, для реализации которых предоставляются земельные участки в аренду без проведения торгов и о внесении изменения в статью 15 Закона Новосибирской области «Об использовании земель на территории Новосибирской области» // Ведомости Законодательного собрания Новосибирской области. – 2015. – № 35.

1.52. Закон Омской области от 16 июля 2015 г. № 1772-ОЗ «О критериях, которым должны соответствовать объекты социально-культурного и коммунально-бытового назначения, масштабные инвестиционные проекты в целях предоставления земельных участков в аренду без проведения торгов» // Омский вестник. – 2015. – № 28.

1.53. Постановление Администрации города Ижевска от 29 июня 2012 г. № 658 «Об утверждении Административного регламента предоставления муниципальной услуги «Выдача разрешений на строительство объектов капитального строительства на территории муниципального образования» (в ред. Постановления Администрации города Ижевска от 08.12.2013 № 889) // Известия Удмуртской Республики. – 2012. – № 77.

1.54. Постановление Администрации города Чебоксары от 05 ноября 2013 г. № 3588 «об утверждении Административного регламента Администрации города Чебоксары по предоставлению муниципальной услуги «Выдача разрешения на строительство, продление срока действия, внесение изменений» (в ред. постановления Администрации города

Чебоксары от 16.07.2014 № 2436 // Вестник органов местного самоуправления города Чебоксары. – 2013. – № 20.

1.55. Постановление Администрации города Кирова от 02 апреля 2015 г. № 1255-П «Об утверждении Административного регламента предоставления муниципальной услуги «Предварительное согласование предоставления земельного участка на территории муниципального образования «Город Киров» (в ред. Постановления Администрации города Кирова от 16.10.2015 № 3726-П) // Официальный портал правовой информации органов местного самоуправления муниципального образования «Город Киров» www.pravo.mo-kirov.ru (дата обращения: 03.04.2015).

1.56. Постановление Администрации города Пензы от 17 сентября 2015 г. № 1509 «Об утверждении Административного регламента предоставления муниципальной услуги «Выдача разрешений на строительство» (в ред. Постановления Администрации города Пензы от 01.12.2015 № 2055/7) // Муниципальные ведомости. Пенза. – 2015. – № 56.

1.57. Закон Калининградской области от 30 ноября 2016 № 19 «О перераспределении полномочий в области градостроительной деятельности между органами государственной власти Калининградской области и органами местного самоуправления муниципальных образований Калининградской области» // Калининградская правда. – 2016. – № 236.

1.58. Закон Нижегородской области от 23 декабря 2017 № 197-З «О перераспределении отдельных полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Нижегородской области и органами государственной власти Нижегородской области // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.08.2017) // Нижегородские новости. – 2014. – № 230(5563).

2. Проекты нормативно-правовых актов

2.1. Проект Федерального закона № 938845-6 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» (в части совершенствования законодательства о саморегулируемых организациях в сфере строительства) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 17.03.2017).

2.2. Проект Федерального закона о внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (Паспорт проекта Федерального закона № 285493-6, снят с рассмотрения Советом ГД ФС РФ (Протокол № 146, п. 123) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 17.03.2017).

3. Монографии, книги, учебники, комментарии

3.1. Агапов А.Б. Административное право. – М., 2011. – 820 с.

3.2. Административное право зарубежных стран: учебник / под ред. А.Н. Козырина, М.А. Шатиной. – М.: Спарк, 2003. – 464 с.

3.3. Административное право России / под ред. Н.М. Кониной, Ю.Н. Старилова. – М., 2010. – 784 с.

3.4. Административное право: учебник / под ред. Л.Л. Поповой, М.С. Студеникиной. – М.: НОРМА, 2008. – 992 с.

3.5. Алакоз В.В. Кадастровый недострой, или 7 грехов Кадастра. – URL: <http://av-ue.ru> (дата обращения: 23.10.2015).

3.6. Алехин А.П. Административное право Российской Федерации: учебник для юрид. вузов и фак. / А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. – М.: Зерцало-М, 2002. – 595 с.

3.7. Антипин А.И. Инвестиционный анализ в строительстве: учеб. пособие для студ. высш. учеб. заведений. – М.: Академия, 2008. – 240 с.

3.8. Бандорин Л.Е., Хлопик К.В. Градорегулирование и административные барьеры в области освоения территорий, проектирования строительства // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2007. – Т. II. – № 2–3.

3.9. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: учебник для вузов. – М.: НОРМА, 2007. – 816 с.

3.10. Головщинский К.И., Данилов А.С. и др. Административная реформа и проблемы государственного управления. – М., 2008. – 276 с.

3.11. Конин Н.М. Административное право России в вопросах и ответах. – М., 2007. – 272 с.

3.12. Кононов П.И. Проблемы административного права и процесса. – Киров: Аверс, 2013. – 392 с.

3.13. Макарейко Н.В. Административное право: конспект лекций. – М., 2009. – 212 с.

3.14. Мигачёв Ю.И., Попов Л.Л., Тихомиров С.В. Административное право Российской Федерации: учебник / под ред. Л.Л. Попова. – М.: Высш. образование, 2007. – 467 с.

3.15. Новейший словарь иностранных слов и выражений. – М.: Современный литератор, 2005. – 976 с.

3.16. Ожегов И. Словарь русского языка. – М., 1963. – 900 с.

3.17. Разрешительная система в Российской Федерации: науч.-практ. пособие / отв. ред. А.Ф. Ноздрачев; Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. – М.: «ИНФРА-М», 2015 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.07.2016).

3.18. Российская архитектурно-строительная энциклопедия. Т. IV. Ч. I. Архитектура, градостроительство, здания и сооружения. Ч. II. Специальное строительство. – М.: Альфа, 1996. – 336 с.

3.19. Россинский Б.В. Административное право: учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – М.: НОРМА, 2009. – 926 с.

3.20. Смоляр И.М. Терминологический словарь по градостроительству. – М.: РОХОС, 2004. – 160 с.

3.21. Справочник современного строителя / под общ. ред. Л.Р. Маиляна. – Ростов н/Д: Феникс, 2004. – 544 с.

3.22. Теория организации: учеб. пособие / сост. В.Л. Селикова. – М., 2005. – 960 с.

3.23. Трубкин Н.В. Подготовка и утверждение градостроительной документации поселений, городских округов. – М.: РИОР: ИНФРА-М., 2013. – 152 с.

3.24. Черняк В.З. Управление инвестиционным проектом в строительстве. – М.: Русская Деловая Литература, 1998. – 800 с.

3.25. Юридический энциклопедический словарь. – 3-е изд., доп. и перераб. – М.: ИНФРА-М, 2001. – 458 с.

4. Научные статьи в периодических изданиях и сборниках

4.1. Андрианов Н.В. Оспаривание градостроительных правовых актов // Юрист компании. – 2014. – № 1. – URL: <http://e.lawyercom.ru/article.aspx?aid=327796> (дата обращения: 16.04.2016).

4.2. Афанасьева Г.С. История и перспективы развития государственной экспертизы Московской области // Информационный вестник. – 2007. – № 2(17). – С. 8–12.

4.3. Басин Е.В. Вызов строителям // Российская Бизнес-газета. – 2012. – № 858(29). – URL:<http://rg.ru/2012/08/07/stroitelstvo.html> (дата обращения: 12.01.2013).

4.4. Боков А.В. Кто формирует городскую среду? Инвесторы и строители должны искать сбалансированные с социальными задачами решения // Муниципальная власть. – 2010. – Ноябрь – декабрь. – С. 32–33.

4.5. Болтанова Е.С. Предоставление земельных участков и иных природных объектов гражданам и юридическим лицам: вопросы теории // Аграрное и земельное право. – 2014. – № 6. – С. 25–27.

4.6. Буров В.П. Негосударственная экспертиза уравнивается с государственной // Руководитель строительной организации. – 2011. – № 6. – URL: <http://ulnek.ru/laws/nongovexp.php> (дата обращения: 25.01.2016).

4.7. Бутаева Е.М. Понятие, сущность и значение государственного управления градостроительной деятельностью // Жилищное право. – 2010. – № 3. – С. 105–120.

4.8. Галиновская Е.А. Использование земельных участков по целевому назначению // Право и экономика. – 2001. – № 8. – С. 86–87.

4.9. Герасимов А.Н. Разрешение на строительство // Бизнес-адвокат. – 2005. – № 16 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 16.03.2016).

4.10. Дементьева О.А. Градостроительная деятельность муниципальных образований: тенденции законодательного регулирования // Конституционное и муниципальное право. – 2012. – № 2. – С. 58–66.

4.11. Дикарев И.Г. Значение градостроительного плана земельного участка при правовой оценке инвестиций // Корпоративный юрист. – 2010. – № 6. – URL: <http://v2.clj.ru/journal/130/1638/> (дата обращения: 06.08.2016).

4.12. Жаркова О.А. Предоставление земельного участка для целей строительства и документация по планировке территории // Закон. – 2013. – № 5. – С. 65–66.

4.13. Железнов Д.С. Новеллы правового регулирования предоставления земельных участков для строительства в свете ключевых положений Федерального закона от 23 июня 2014 года № 171-ФЗ // Аграрное и земельное право. – 2014. – № 11. – С. 43–51.

4.14. Зырянов С.М. Разрешительные полномочия федеральных органов исполнительной власти // Журнал российского права. – 2013. – № 5. // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 31.08.2017).

4.15. Иванов А.В. Саморегулирование строительной деятельности: развитие, вопросы, пути решения // Юрист. – 2013. – № 11. – С. 18–22.

4.16. Иванова Л.О. Проблемы учета сведений об особо охраняемых природных территориях в государственном кадастре недвижимости. ГКУ «Дирекция особо охраняемых природных территорий Санкт-Петербурга». – URL: <http://ecostaff.ru/parlamentskie-slushaniya/oopt/249-problemy-ucheta-svedenij-ob-osobo-okhranyaemykh-prirodnym-territoriyakh-v-gosudarstvennom-kadastre-nedvizhimosti-ivanova-l-o> (дата обращения: 23.10.2015).

4.17. Иващук И.С. Правовые проблемы выбора земельного участка для строительства // Хозяйство и право. – 2013. – № 7. – С. 61–73.

4.18. Кальгина А.А. Разрешительные документы на строительство: вопросы теории и практики. – URL: <http://отрасли-права.рф/article/2656> (дата обращения: 16.12.2016).

4.19. Ким С., Хен И.К., Коваленко К.А. Типовые замечания при прохождении экспертизы проектной документации // Экологический вестник России. – 2012. – № 8. – С. 18–20.

4.20. Киселев Д.Н. О систематизации процедур административного санкционирования в сфере обеспечения безопасности // Административное право и процесс. – 2011. – № 5. – С. 57–60.

4.21. Кукунин Л.С. Порядок выдачи разрешений на строительство и разграничение полномочий по их выдаче между федеральными и

региональными органами исполнительной власти РФ и органами местного самоуправления // Юридическая практика. – 2010. – № 7. – С. 5–7.

4.22. Купреев С.С. Лицензирование как административно-правовой метод государственного управления: современное состояние // Административное право и процесс. – 2013. – № 4. – С. 18–21.

4.23. Люкшин А.М. Строительное право как комплексная отрасль права // Бизнес, менеджмент и право. – 2011. – № 1. – С. 26–34. – URL: <http://web1.law.edu.ru/article/article.asp?articleID=1456828> (дата обращения: 10.03.2014).

4.24. Малчинов А.С. Эффективное взаимодействие федеральных органов органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации – фактор успешной региональной политики России. – URL: <http://problemanalysis.ru/naukadoklad/malchinov.pdf> (дата обращения: 03.04.2015).

4.25. Материалы круглого стола «Совершенствование градостроительного законодательства» Второго общероссийского муниципального правового форума «Проблемы реализации законодательства в сфере градостроительства на уровне муниципального образования» // Муниципальная экономика. – 2011. – № 2. – С. 73–92.

4.26. Мильшин Ю.Н. Административное усмотрение в реализации разрешительного метода правового регулирования // Административное право и процесс. – 2014. – № 3 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 31.08.2017).

4.27. Мильшин Ю.Н. К вопросу о содержании разрешительной системы // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2015. – № 1(102). – С. 63–66.

4.28. Начичко Ж.А. Критерии определения качества надлежащего исполнения обязанностей по проведению экспертизы проектной

документации на объект капитального строительства // Гражданское право. – 2012. – № 12. – С. 42–45.

4.29. Нестеров А.В. Аккредитация как административно-правовой инструментарий // Административное право и процесс. – 2013. – № 1. – С. 22–26.

4.30. Османов С.П. Проблемные вопросы и задачи ФАУ «Главгосэкспертиза» // Безопасность зданий и сооружений. – 2012. – № 1(7). – С. 16–19.

4.31. Петров Д.А. Понятие и признаки саморегулирования как правового явления // Юрист. – 2013. – № 20. – С. 27–31.

4.32. Полумордвинов О.А. Все проекты зело исправны быть должны // Промышленное и гражданское строительство. – 2009. – № 4. – С. 31–32.

4.33. Россинская Е.Р., Галяшина Е.И. Негосударственные экспертные учреждения, их правовой статус и организационные формы // Законность. – 2009. – № 2. – С. 28–32.

4.34. Рыжков Ю.М. Строительный надзор за объектами капитального строительства, проектная документация которых не подлежит экспертизе // Законность. – 2013. – № 8. – С. 33–35.

4.35. Сигарев А.В. Публичные слушания: типичные проблемы муниципально-правового регулирования. – URL: http://www.hse.ru/data/2014/03/05/1333111343/publichnye_slushaniya.pdf (дата обращения: 10.09.2015).

4.36. Стахов А.И. Административные процедуры по контролю и надзору: понятие, характерные признаки, основные виды // Проблемы административно-правового регулирования контрольно-надзорной деятельности государственных органов исполнительной власти: сб. статей по материалам регион. науч.-практ. конф. 20 апреля 2012 г. – Киров: Изд-во ВятГГУ, 2012. – С. 5–10.

4.37. Тихомирова Л.А. Оценка соответствия: сравнительно-правовое исследование в плоскости отраслевого законодательства // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 04.03.2017).

4.38. Филатова А.В. Организационно-правовые аспекты формирования института независимой (негосударственной) экспертизы в России // Административное право и процесс. – 2014. – № 5. – С. 39–41.

4.39. Филимонова Е.М. Отмена лицензирования: что год грядущий нам готовит... // Главная книга. – 2006. – № 22. – С. 89–91.

4.40. Booth A. Architect RIBA DUAOB. Building in France: French Planning Structure for Building and Renovations. – URL: <http://france.angloinfo.com/housing/building-property/building-planning-permission/> (дата обращения: 13.12.2015).

4.41. Senden L. Soft Law, Self-Regulation and Co-Regulation in European Law: Where do they meet? // Electronic Journal of Comparative Law. January 2005. vol.9.1. – URL: <http://www.ejkl.org> (дата обращения: 14.12.2015).

5. Диссертации и авторефераты диссертаций

5.1. Ерхов А.В. Управление градостроительным комплексом в России (административно-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. – Тольятти, 2007. – 201 с.

5.2. Зырянов С.М. Административный надзор органов исполнительной власти: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14. – М., 2010. – 497 с.

5.3. Киселев Ф.Н. Административное санкционирование как метод обеспечения безопасности в РФ: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. – М., 2011. – 210 с.

5.4. Мильшин Ю.Н. Лицензирование как административно-правовой институт: дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.02. – Саратов, 1999. – 165 с.

5.5. Стахов А.И. Административно-публичное обеспечение безопасности в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. – М., 2011. – 210 с.

6. Судебно-арбитражная практика

6.1. Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 24.03.2005 № 11 «О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства» // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2005. № 5 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 13.01.2015).

6.2. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10.02.2009 № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» (в ред. Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 09.02.2012 № 3) // Российская газета. – 2009. – 18 февр. – № 27 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 06.09.2015).

6.3. Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 25.01.2011 г. № 11143/10 // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. – 2011. – № 5 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 13.12.2016).

6.4. Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 20.12.2011 г. № 8640/11 // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. – 2012. – № 4 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 21.03.2017).

6.5. Решение Верховного Суда Российской Федерации от 08.10.2015 № АКПИ 15-1048 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 21.03.2017).

6.6. Постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 23.01.2009 по делу № А43-7768/2008-1-227 // СПС

«КонсультантПлюс» (дата обращения: 07.06.2016).

6.7. Постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 15.09.2009 по делу № А43-5909/2009-43-159 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 07.06.2016).

6.8. Постановление Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа от 10.09.2010 № Ф03-5032/2010 по делу № А73-20673/2009 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 07.06.2016).

6.9. Постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа от 21.07.2011 № Ф09-4139/11 по делу № А07-7596/2010 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 07.06.2016).

6.10. Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 02.04.2012 по делу № А63-2503/2011 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 07.06.2016).

6.11. Постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа от 01.06.2012 № Ф09-2986/12 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 08.06.2016).

6.12. Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 01.02.2013 по делу № А53-20909/2012 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 09.06.2016).

6.13. Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 27.06.2013 по делу № А53-34264/2012 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 09.06.2016).

6.14. Постановлении Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 20.08.2013 по делу № А11-7632/2012 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.05.2016).

6.15. Постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 10.10.2013 по делу № А31-11845/2012 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.05.2016).

6.16. Постановление Федерального арбитражного суда Северо-

Западного округа от 25.02.2013 по делу № А66-6081/2012 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.05.2016).

6.17. Постановление Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа от 08.05.2014 № Ф03-1318/2014 по делу № А73-11530/2013 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 13.05.2016).

6.18. Постановление Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа № Ф03-2002/2014 от 23.06.2014 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 13.05.2016).

6.19. Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 17.03.2014 по делу № А25-233/2013 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 04.05.2016).

6.20. Постановление Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 29.09.2011 по делу № А19-5391/2011 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 09.06.2016).

6.21. Постановление Шестого Арбитражного апелляционного суда от 21.08.2007 № 06АП-А73/2007-2/93 по делу № А73-7539/2006-23/63 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 09.06.2016).

6.22. Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 18.08.2011 по делу № А56-71130/2010 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 04.05.2016).

6.23. Постановлении Арбитражного суда Пермского края по делу № А50-24384/2011 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 04.05.2016).

6.24. Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 21.01.2013 № 15АП-15737/2012 по Делу № А53-19879/2012 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 09.06.2016).

6.25. Решение Арбитражного суда Свердловской области от 27.12.2011 по делу № А60-35692/2011 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05.06.2016).

Приложение

Практические рекомендации

1. Основными сложностями в предоставлении земельных участков для строительства является неполнота земельного кадастра, выражающаяся в отсутствии необходимых для надлежащего осуществления разрешительной деятельности сведений о зонах границ земель с особыми условиями использования территорий, о границах территориальных зон. Полное решение указанной проблемы возможно при условии надлежаще сформированного земельного кадастра, для чего требуется продолжительное время, а также эффективное взаимодействие заявителей и органа кадастрового учета. Однако на сегодняшний день решением данного вопроса могла бы стать практика административных органов по самостоятельному проведению необходимых согласований схемы расположения земельных участков на кадастровом плане (карте) территории с коммунальными службами и иными заинтересованными организациями, обладающими информацией, подлежащей внесению в кадастр недвижимости.

2. Региональным органам следует более тщательно подходить к проработке критериев масштабных инвестиционных проектов, от которых во многом зависит развитие субъекта Российской Федерации и муниципальных образований, излагая указанные критерии, при которых земельные участки предоставляются в аренду без проведения торгов, в региональных законах, без отсылки к другим документам, поскольку Земельный кодекс Российской Федерации однозначно определяет, что критерии должны быть установлены законом субъекта Российской Федерации.

3. В целях привлечения инвестиций в практику деятельности административных органов должно быть введено систематическое образование земельных участков, подлежащих предоставлению из

публичных земель, с информированием всех заинтересованных лиц, а также инфраструктурная подготовка территории.

4. Во избежание предоставления земельных участков, не пригодных для строительства, и до установления законодательной обязанности в практике деятельности административных органов необходимо возобновить обязательное обеспечение административно-публичными органами проведения процедур исследования качества предоставляемых земельных участков из публичных земель с упрощением требований к их проведению: вместо требований экспертизы определить возможность проводить исследования более широким кругом лиц, а не только экспертами, прошедшими государственную аккредитацию.

5. До внесения изменений в часть 16 статьи 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации, статью 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации о необходимости получения документов, подтверждающих проведенные согласования о размещении объектов капитального строительства на определенных земельных участках и территориях, для надлежащего осуществления процедур по выдаче разрешения на строительство административным органам целесообразно самостоятельно производить соответствующие согласования.

6. Считаем необходимым проведение осмотра построенного (реконструированного) объекта капитального строительства административными органами в порядке, определенном частью 5 статьи 55 Градостроительного кодекса Российской Федерации, только в тех случаях, для которых законом не предусмотрено проведение государственного строительного надзора, исключив ситуации, когда строительный надзор не был произведен по вине застройщика.

7. Для предотвращения проблем, возникающих в связи с уплотнительной застройкой, административным органам предпочтительно проводить мероприятия по комплексному развитию территорий.