

48. Вопрос о том, как возникают ложные представления о ситуации в строительстве и как они «помогают решать» проблему упразднения реально существующих административных барьеров

Почему существуют диаметрально противоположные суждения об одном и том же явлении - о ситуации в строительстве, например, такие: «недостаточно проводится аукционов по предоставлению прав на земельные участки», «нет, неверно: вполне достаточно таких аукционов»; «цены на земельные участки и на жильё завышены», «нет, неверно: цены вполне адекватно отражают состояние рынка»? Ответить на этот вопрос позволяет осмысление результатов опроса специалистов¹.

Оценочные суждения, как правило, выстраиваются в некоторые смысловые цепочки. Однако, первоначально они воспринимаются как разрозненные позиции, связь которых друг с другом является лишь потом - в результате логического анализа. Например, распространённым является следующий ряд оценочных суждений в отношении жилищного строительства:

- 1) недостаточное количество аукционов по предоставлению прав на земельные участки (а также прав развития застроенных территорий);
- 2) сложности с подключением к инженерно-технической инфраструктуре;
- 3) завышенные цены на земельные участки, которые транслируются в завышенные цены на жильё;
- 4) проблемы с законодательством и администрированием-управлением;
- 5) чрезмерно большие по площади земельные участки предоставляются для комплексного освоения в целях жилищного строительства;
- 6) средние и малые строительные фирмы вытесняются из участия в приобретении земельных участков, предоставляемых публичной властью.

Попробуем выявить причинно-следственные связи между этими разрозненно предъявляемыми оценочными суждениями. Начнём с первого суждения (недостаточное количество аукционов) и попытаемся его связать со всеми иными суждениями, при этом будем использовать условные обозначения в виде номеров суждений, указанных выше, и стрелок, направления которых обозначают движение от причины к следствию. Итак, следствием чего, каких причин является недостаточное количество аукционов?

(1) Недостаточное количество аукционов объясняется тем, что:

(1 ← 2) до проведения каждого аукциона администрацией должны быть созданы условия для подключения к инженерной инфраструктуре (2), а создание таких условий встречает сложности;

(1 ← 2 ← 4) недостаточное количество аукционов (1) связано со сложностями создания условий для подключения (2), а такие сложности связаны с проблемами законодательного обеспечения этого процесса и его администрированием (4). Эти проблемы, в частности, состоят в следующем:

- (4а) – создание посредством федерального закона возможности разрывать технологические связи между планированием и реализацией планов через отстранение муниципалитетов от распоряжения землёй - разрыва, созданного для некоторых региональных столиц - административных центров субъектов Российской Федерации²;

¹ Опрос проводился Институтом экономики города в 2013 году в ряде городов, включая, например, Краснодар, Калугу, Хабаровск, Владивосток.

² См. п. 10 ст. 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации». См. также соответствующий анализ в разделе 6.1 книги Э.К.Трутнев (рук.) Градорегулирование: основы

- (4б) - упразднение посредством федерального закона обязательности подготовки планов реализации генеральных планов как комплексных документов, увязывающих между собой распределённые по территории объёмы строительства (обеспечиваемые проведением аукционов) и соответствующее этим объёмам также распределённое по территории, периодам времени и обязательствам для соответствующих субъектов развитие инфраструктуры - инженерно-технической, транспортной, социальной³;
- (4в) – если нет исходного комплексного документа, то не могут возникнуть, то есть, никогда не будут подготовлены качественные производные документы, из комплексных позиций «произрастающие», но зато будут документы «для галочки»: упразднение посредством федерального закона обязательности подготовки планов реализации генеральных планов как комплексных документов упраздняет следствие – упраздняет возможность подготовки качественных комплексных схем развития инженерной инфраструктуры и инвестиционных программ организаций коммунального комплекса – схем и программ, увязанных с планами проведения аукционов по конкретным местам с конкретными объёмами строительства и распределением обязательств, которые транслировались бы в проекты договоров аренды земельных участков, предназначенных для комплексного освоения, а также в проекты договоров на право развития застроенных территорий – проекты договоров, ответственно подготавливаемых администрациями для проведения аукционов;
- (4г) - отсутствие у административных работников навыков и заинтересованности в системной работе в условиях искусственно созданного разрыва фундаментальных связей в технологиях градорегулирования и упразднения ключевого документа как неотъемлемого инструмента эффективного градорегулирования (см. 4а, 4б, 4в) неизбежно снижает качество и результативность работ по подготовке аукционов и, соответственно, уменьшает их количество (см. 1);

(1 ← 2 ← 4 → 5) в силу причинно-следственной связи (1 ← 2 ← 4 – см. выше) неизбежно быть тому, чтобы предпочтительным становилось стремление к «сокращению усилий» по подготовке аукционов для комплексного освоения в целях жилищного строительства: для администраций становится более выгодным готовить мало аукционов, но зато больших по площади (см. 5). То есть, сама собой возникает негласная установка-приказ «готовь и проводи мало аукционов, но зато большие»⁴;

(1 ← 2 ← 4 → 5 → 6) в силу причинно-следственной связи (1 ← 2 ← 4 → 5 – см. выше) средние и малые строительные фирмы последовательно вытесняются из состава участников аукционов в иные сегменты приобретения прав на недвижимость. В свою

регулирования градостроительной деятельности в условиях становления рынка недвижимости. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2008.

Книга размещена на сайте: http://www.urbanecomomics.ru/texts.php?folder_id=9&mat_id=440&page_id=14399

³ Упразднена обязательность подготовки планов реализации генеральных планов как комплексных документов Федеральным законом «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части вопросов территориального планирования» от 20.03.2011 № 41-ФЗ. Более подробно об этом см. Э.К.Трутнев. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации в части территориального планирования: http://www.urbanecomomics.ru/texts.php?folder_id=9&mat_id=440&page_id=14399

⁴ Эта установка поддерживается другой установкой на улучшение «голых» статистических показателей - на достижение роста показателей ввода жилья любой ценой вне прямой зависимости от инфраструктурной обеспеченности жилья и вне установки на улучшение качества городской среды: «физиология» строительства начинает упразднять разумение градоустройства. Более подробно об этом см. вопрос 47 в «Библиотеке ответов на вопросы о градостроительной деятельности»: http://www.urbanecomomics.ru/news/?mat_id=931

очередь развитие этих сегментов затруднено и имеет дополнительные «накладные расходы» по причине непрозрачности, трудоёмкости и длительности процедур, которые возникают, в частности, в результате:

- (4д) отсутствия правил землепользования и застройки – ПЗЗ (в том числе и по причине постоянного откладывания федеральными законами сроков их принятия и, соответственно, последствий, наступающих в случаях отсутствия ПЗЗ);
- (4е) плохого качества ПЗЗ, отсутствия профессиональной культуры подготовки и юридической культуры применения ПЗЗ, а также отсутствия понимания их необходимости, заинтересованности и понуждения такую культуру приобрести⁵;
- (4ж) противоречащей законодательству форме градостроительного плана земельного участка (ГПЗУ), в которой, в частности, вопреки Градостроительному кодексу РФ отсутствуют позиции о технических условиях⁶, а их отсутствие, в свою очередь, «оправдывает» ошибку федерального законодателя, упразднившего требование о подготовке плана реализации генерального плана (см. 4б), поскольку именно посредством такого реализационного плана закладываются основания для подготовки технических условий (через последующие комплексные схемы развития систем инженерной инфраструктуры и инвестиционные программы организаций коммунального комплекса). Таким образом, однажды совершённая ошибка «понуждает» к совершению последующей ошибки, которая «задним числом» как бы узаконивает первую ошибку;

(1 ← 2 ← 4 → 5 → 6 → 3) в силу причинно-следственной связи (1 ← 2 ← 4 → 5 → 6 – см. выше), характеризующей отсутствие у администраций понимания и склонности к формированию и обеспечению функционирования местных систем правового градорегулирования - фактический отказ от формирования таких систем, неотвратимо возникают высокие накладные затраты (финансовые, временные), то есть, возникают дополнительные административные барьеры, которые неизбежно приводят к результату (3) – к завышенным ценам и на земельные участки, и на жильё.

Таким образом, исходным звеном в цепи причинно-следственных связей становится причина, называемая «проблемы с законодательством и администрированием-управлением» (4). Из этой главной причины проистекают два направления следствий: первое направление (4 (а+б+в+г) → 2 → 1 → 3) и второе направление (4 (д+е+ж) → 5 → 6 → 3). Оба направления из исходной главной причины приводят к конечному главному следствию (3), называемому «завышенные цены и на земельные участки, и на жильё». В более наглядном виде эта связь представлена на рисунке (см. ниже):

⁵ См. Э.К.Трутнев, Л.Е.Бандорин «Азбука землепользования и застройки: главное о правилах землепользования и застройки в популярном изложении»: http://www.urbanecomomics.ru/texts.php?folder_id=9&mat_id=440&page_id=14399. Следует отметить, что до сих пор являет себя деструктивная позиция, направленная на упразднение института градостроительного (правового) зонирования. Об этом см., например: 1) преамбулу к главе 4 в книге Э.К.Трутнев, Л.Е.Бандорин. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации. – М.: Проспект, 2010. – 744 с.: http://www.urbanecomomics.ru/texts.php?folder_id=9&mat_id=440&page_id=14399 ; 2) «реанимирование» предложения упразднить градостроительное зонирование, предъявляемого А.В.Потапенко в статье «Как модернизировать систему планирования в градостроительстве», журнал «Жилищное строительство», № 2, 2013.

⁶ См. Приказ Министерства регионального развития РФ от 10 мая 2011 г. N 207 "Об утверждении формы градостроительного плана земельного участка".

Парадокс состоит в том, что указанная причинно-следственная связь как бы упраздняется, перестаёт существовать в представлениях некоторых специалистов, а именно: с некоторого времени уровень монополизма крупных строительных фирм достигает состояния мнимой «сбалансированности», когда количество проводимых аукционов кажется достаточным (нет конкурентов для фирм-монополистов, не появляются иные претенденты на участие в аукционе, а «если нет претендентов, значит, количество аукционов достаточно»). Поэтому и цены на земельные участки воспринимаются как сбалансированные - справедливые. То есть, проблема административных барьеров в строительстве как бы «рассасывается сама собой» - перестаёт существовать в представлениях некоторой части специалистов. Дальше больше: если «всё нормально», то ненормальным должно восприниматься то, со стороны чего возникает понуждение формировать некую новую систему управления – с учётом генерального плана делать правила землепользования и застройки, на основе и в соответствии с генеральным планом делать план реализации генерального плана, который «напрягает» в части принятия на себя обязательств, ответственности за их исполнение по срокам и объёмам финансирования и проч. и проч. Получается, что такая система, несмотря на её необходимость, обречена быть отвергаемой в представлениях некоторой части специалистов.

Поэтому неизбежно быть тому, чтобы система правового градорегулирования отвергалась как посредством отдельных законодательных рецидивов, так и посредством административно-управленческого бездействия. Однако, неизбежно быть и противоположному: невозможно отрицать наличие административных барьеров, которые до сих пор «никак не упраздняются», несмотря на многочисленные и разрекламированные, но всегда половинчатые и разнонаправленные усилия⁷ - барьеров, которые никогда не будут упразднены без целевой установки на устранение совершённых в последнее время законодательных ошибок и «неделок», без целенаправленного утверждения подлинной системы правового градорегулирования на местах.

Как долго продлится это состояние неустойчивого равновесия и движения вспять, покажет время – наступление того рубежа времени, когда возникнет осознание смысла происходящего, а вместе с ним не декларативное, но реальное желание административные барьеры упразднить.

⁷ См., в частности, Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29.07.13 № 1336-р, утвердившее план мероприятий («дорожную карту») «Совершенствование правового регулирования градостроительной деятельности и улучшение предпринимательского климата в сфере строительства». Один из примеров половинчатых и разнонаправленных усилий: сначала утверждается необходимость быть в качестве обязательного документа плану реализации генерального плана (2004 год – ГрК РФ); затем эта необходимость упраздняется за ненадобностью (20011 год - № 41-ФЗ); затем эта необходимость с некоторым опозданием всё же осознаётся и вновь частично возвращается применительно только лишь к коммунальной инфраструктуре (2012 год - № 289-ФЗ); далее в указанном Распоряжении № 1336-р эта необходимость опять частично возвращается применительно ещё к одной дополнительной части - к социальной и транспортной инфраструктуре (мероприятие 3). То есть, первоначально целостный документ по реализации планов (включавший все взаимоувязанные компоненты развития города) упраздняется, чтобы потом благодаря частично вернувшемуся сознанию опять быть как бы собранным, но как бы «в разобранном виде» - в виде отдельных частей, автономных друг от друга. При этом неоптимальные технологии, будучи «осенёнными авторитетом закона», автоматически превращаются как бы в оптимальные технологии, на самом деле таковыми не являясь, и делают нелегитимными (не подлежащими применению) оптимальные технологии подготовки и применения комплексных документов по реализации планов. Самое же главное состоит в том, что, несмотря на соответствующие усилия (а иногда и благодаря им) происходит частичная атрофия законодательного мышления и практических действий, которые должны были бы направляться на утверждение подлинных, не суррогатных систем эффективного управления развитием городов.

