

Фонд «Институт экономики города»

Аналитическая записка о нововведениях в законодательстве о градостроительной деятельности

Одной из главных новостей в сфере законодательного регулирования градостроительной деятельности - вступление в силу с 1 сентября двух Федеральных законов № 275-ФЗ¹ и № 276-ФЗ² с одинаковыми названиями «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 275-ФЗ и Федеральный закон № 276-ФЗ). Данными законами вносятся 5 ключевых изменений в действующее законодательство:

1) определяется перечень мероприятий, осуществляемых при реализации проектов по строительству, и упраздняются исчерпывающие перечни процедур в сферах строительства;

2) определяется правовой статус рабочей документации;

3) устанавливается институт типового проектирования и понятие типовой проектной документации;

4) уточняется порядок предоставления технических условий в ходе осуществления архитектурно-строительного проектирования, а также при подготовке градостроительного плана земельного участка;

5) устанавливаются особенности реконструкции, капитального ремонта существующих линейных объектов в связи с планируемым строительством, реконструкцией или капитальным ремонтом объектов капитального строительства, тем самым на федеральном уровне установлена процедура выноса сетей инженерно-технического обеспечения из «пятна» застройки.

Обращаем внимание на следующие ключевые нововведения:

¹ В соответствии со статьей 7 Федерального закона № 275-ФЗ данный документ вступает в силу с 1 сентября 2021 года, за исключением отдельных положений, вступающих в силу в иные сроки. Положения о правовом статусе рабочей документации и типовом проектировании вступают в силу с 1 октября 2021 года.

² В соответствии со статьей 6 Федерального закона № 276-ФЗ данный документ вступает в силу с 1 сентября 2021 года.

1. В Градостроительный кодекс Российской Федерации (далее – ГрК РФ) вносятся изменения, в соответствии с которыми с 1 сентября упраздняются исчерпывающие перечни процедур в сферах строительства³, а вместо этого **определяется перечень мероприятий**, осуществляемых застройщиком (а также техническим заказчиком, федеральными органами исполнительной власти, исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и (или) иными организациями) в целях строительства/реконструкцию объектов капитального строительства (далее – ОКС), ввода такого объекта в эксплуатацию, а также государственной регистрации прав на него (далее – перечень строительных мероприятий).

Кроме этого, ГрК РФ более конкретно закрепляет этапы реализации строительного проекта, а именно:

- приобретение прав на земельный участок, на котором планируется строительство;
- получение информации (сведений, материалов и документов), необходимой для реализации проекта по строительству;
- выполнение инженерных изысканий и осуществление архитектурно-градостроительного проектирования;
- строительство/реконструкция ОКС, ввод его в эксплуатацию;

³ Шесть исчерпывающих перечней процедур в сферах строительства, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2014 года № 403 «Об исчерпывающем перечне процедур в сфере жилищного строительства», постановлением Правительства Российской Федерации от 28 марта 2017 года № 346 «Об исчерпывающем перечне процедур в сфере строительства объектов капитального строительства нежилого назначения и о Правилах ведения реестра описаний процедур, указанных в исчерпывающем перечне процедур в сфере строительства объектов капитального строительства нежилого назначения», постановлением Правительства Российской Федерации от 17 апреля 2017 года № 452 «Об исчерпывающем перечне процедур в сфере строительства сетей теплоснабжения и о правилах внесения в него изменений и ведения реестра описаний процедур, указанных в исчерпывающем перечне процедур в сфере строительства сетей теплоснабжения», постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2016 года № 1504 «Об исчерпывающем перечне процедур в сфере строительства объектов электросетевого хозяйства с уровнем напряжения ниже 35 кВ и о Правилах ведения реестра описаний указанных процедур», постановлением Правительства Российской Федерации от 7 ноября 2016 года № 1138 «Об исчерпывающих перечнях процедур в сфере строительства объектов водоснабжения и водоотведения и правилах ведения реестров описаний процедур» (исчерпывающий перечень процедур в сфере строительства линейных объектов водоснабжения и водоотведения; исчерпывающий перечень процедур в сфере строительства объектов водоснабжения и водоотведения, за исключением линейных объектов).

- постановка на кадастровый учет и регистрация прав на построенный ОКС.

31 мероприятие, вошедшее в перечень строительных мероприятий, распределены по указанным этапам реализации проектов по строительству. Отметим, что исчерпывающие перечни процедур в сферах строительства включали в себя от 104 до 175 процедур в зависимости от ОКС, в отношении строительства которого принят тот или иной исчерпывающий перечень процедур в сферах строительства. Напомним, что в число таких процедур, наряду с процедурами, установленными на федеральном уровне, входили также так называемые региональные и муниципальные процедуры, применение которых на территории субъекта Российской Федерации или муниципального образования осуществляется на основании соответствующего нормативного правового акта субъекта Российской Федерации или муниципального правового акта представительного органа местного самоуправления (далее – региональные процедуры).

Федеральным законом № 275-ФЗ предусмотрен переходный период и установлено, что, если до 1 января 2021 года на территории субъекта Российской Федерации и (или) его муниципальных образований осуществлялись региональные процедуры, то на территории этого субъекта Российской Федерации такие процедуры могут осуществляться еще **до 1 сентября 2022 года** (в случае принятия субъектом Российской Федерации соответствующего нормативного правового акта).

По результатам исследования, проведенного ранее Фондом «Институт экономики города» в отношении применения региональных процедур⁴, было установлено, что в каждом субъекте Российской Федерации применяется та или иная региональная процедура, перечисленная в разделе II исчерпывающих перечней в сферах строительства. Например, в 82 из 85

⁴ Анализировалось действие (наличие) на территории субъекта Российской Федерации или на территориях отдельных муниципальных образований нормативных правовых актов или муниципальных правовых актов, устанавливающих порядок проведения процедур, включенных в исчерпывающие перечни процедур в сферах строительства и связанных с особенностями осуществления градостроительной деятельности на территориях субъектов Российской Федерации и территориях муниципальных образований.

субъектов Российской Федерации установлена хотя бы одна региональная процедура, определенная разделом II Исчерпывающего перечня процедур в сфере жилищного строительства⁵. Так же по результатам данного исследования установлено, что одной из самых «популярных» региональных процедур является процедура «Согласование архитектурно-градостроительного облика объекта капитального строительства» (далее – согласование АГР), которая применяется в 54 субъектах Российской Федерации.

Однако, в соответствии с новой статьей 5² ГрК РФ при реализации проектов по строительству ОКС, наряду с перечисленными в данной статье мероприятиями (с последними внесенными изменениями), процедура согласования АГР, а также процедура «Выдача заключения о соответствии проектной документации сводному плану подземных коммуникаций и сооружений» могут осуществляться только в городах федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя и только в случае, если это предусмотрено соответствующими нормативными правовыми актами высших исполнительных органов государственной власти перечисленных субъектов Российской Федерации. Остальные же субъекты Российской Федерации с 1 сентября 2022 года должны перейти на новую модель реализации проекта по строительству, закрепленную на федеральном уровне (5 этапов реализации проекта, включающие 31 мероприятие) и отказаться от действующих на их территории процедур в строительстве, связанных с особенностями осуществления градостроительной деятельности. Учитывая рейтинг частоты применения региональных процедур в субъектах Российской Федерации (см. рисунок 1) регионам и муниципалитетам будет сложно перестраиваться, ведь у каждого уже действует процедура или несколько процедур, связанных с особенностью градостроительной деятельности на их территориях.

⁵ Утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2014 года № 403 «Об исчерпывающем перечне процедур в сфере жилищного строительства».



Рисунок 1 - Рейтинг частоты применения региональных процедур в субъектах Российской Федерации (100% - 85 субъектов Российской Федерации)*

*Примечание: На рисунке использованы следующие сокращения: ЗУ – земельный участок, ДТиП – движение транспорта и пешеходов, ПД – проектная документация, КГС – контрольно-геодезическая съемка, ИД – исполнительная документация.

Исчерпывающие перечни процедур в сферах строительства будут продолжать применяться до вступления в силу утвержденного Правительством Российской Федерации исчерпывающего перечня документов, сведений, материалов, согласований, предусмотренного частью 9 статьи 5² ГрК РФ (с учетом внесенных изменений).

Важно отметить, что Федеральный закон № 275-ФЗ дополняет полномочия органов государственной власти города Москвы в части установления при необходимости перечня мероприятий и процедур, связанных с особенностями осуществления градостроительной деятельности на территории города Москвы и включенных до 1 января 2021 года в исчерпывающие перечни процедур в сферах строительства, а также и порядка осуществления соответствующих мероприятий и процедур⁶.

⁶ Изменения вносятся в абзац двадцатый статьи 4 Закона Российской Федерации от 15 апреля 1993 года № 4802-1 «О статусе столицы Российской Федерации».

Кроме того, положение о полномочиях Правительства Российской Федерации по утверждению единых стандартов предоставления государственных и (или) муниципальных услуг, предусмотренных нормативными правовыми актами Российской Федерации и включенных в исчерпывающие перечни процедур в сферах строительства⁷, утрачивает силу с 1 сентября 2021 года. Именно с этой даты вступает в силу идентичная норма об утверждении Правительством Российской Федерации единых стандартов предоставления государственных и (или) муниципальных услуг в составе новой статьи 5² ГрК РФ уже **в отношении мероприятий**, осуществляемых при реализации проектов по строительству ОКС. Напомним, что единые стандарты в отношении процедур из исчерпывающих перечней процедур Правительством Российской Федерации так и не были утверждены, однако разработка единых требований в отношении мероприятий по реализации проекта по строительству уже ведётся.

В случае утверждения Правительством Российской Федерации единых стандартов предоставления государственных и муниципальных услуг такие стандарты будут обладать приоритетом над административными регламентами, утверждаемыми органами власти. Они будут определять структуру, порядок, условия и результат услуг, предусмотренных ГрК РФ, как мероприятий по реализации проекта по строительству ОКС.

2. Немаловажным нововведением Федерального закона № 275-ФЗ стало закрепление на федеральном уровне понятия «рабочая документация» и правового статуса рабочей документации.

Необходимо отметить, что до принятия указанного федерального закона понятие рабочей документации и ее статус частично регламентировались на уровне нормативно-технических документов⁸.

⁷ Часть 2¹ статьи 6 ГрК РФ в действующей редакции. Данная норма была внесена в статью 6 ГрК РФ Федеральным законом от 27 декабря 2019 года № 472-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

⁸ См., например, ГОСТ Р 21.101-2020. Национальный стандарт Российской Федерации. Система проектной документации для строительства. Основные требования к проектной и рабочей документации, утвержденный Приказом Росстандарта от 23 июня 2020 года № 282-ст.

В соответствии с новой частью 2¹ статьи 48 ГрК РФ (в редакции, вступающей в силу с 1 октября 2021 года) рабочая документация представляет собой документацию, содержащую материалы в текстовой и графической формах и (или) в форме информационной модели, в соответствии с которой осуществляются строительство, реконструкция объекта капитального строительства, их частей. Рабочая документация разрабатывается на основании проектной документации.

Данные изменения направлены на разрешение возникающих на практике у участников строительного процесса вопросов относительно статуса рабочей документации, необходимости ее разработки и обеспечения соответствия закрепленных в ней проектных решений обязательным требованиям в сфере технического регулирования (прежде всего требованиям безопасности) на стадиях проектирования, экспертизы, строительства объектов капитального строительства и при осуществлении строительного надзора.

3. Взамен института проектов повторного применения устанавливается институт типового проектирования и понятие типовой проектной документации (с 1 октября 2021 года). В соответствии с внесенными изменениями типовая проектная документация рекомендуется для многократного повторного применения и должна предусматривать вариативность проектных решений для соответствующих климатических, сейсмических и иных условий, в которых планируется строительство объекта капитального строительства.

Экономически эффективная проектная документация повторного использования может подготавливаться только определенным кругом лиц с обязательным использованием экономически эффективной проектной документации повторного использования. При этом институт экономически эффективной проектной документации предоставляя возможность использования проектных решений, которые получили положительное заключение экспертизы проектной документации и соответствуют

«ценовому» критерию эффективности, в условиях стремительного изменения строительной отрасли, совершенствования технических регламентов и сводов правил в строительной области не позволяет повторно применять экономически эффективную проектную документацию повторного использования в неизменном виде.

Вводимый с 1 октября институт типовой проектной документации предоставляет возможность использовать проектную документацию, подготовленную с применением экономичных ресурсо- и энергосберегающих архитектурно-планировочных, конструктивных, инженерно-технических, организационно-технологических решений, предназначенную для многократного применения при создании аналогичных (по назначению, проектной мощности, природным и иным условиям территории, на которой планируется осуществлять строительство) объектов капитального строительства. Отбор типовой проектной документации будет осуществляться Минстроем России из числа проектной документации, получившей положительное заключение государственной экспертизы, и размещенной в едином государственном реестре заключений экспертизы проектной документации объектов капитального строительства.

4. Федеральным законом № 276-ФЗ дополняется содержание градостроительного плана земельного участка информацией о возможности подключения (технологического присоединения) объектов капитального строительства к сетям теплоснабжения, газоснабжения, водоснабжения и водоотведения, включая сведения о максимальной нагрузке в возможных точках подключения (технологического присоединения), сроках подключения (новый пункт 15 части 3 статьи 57.3 ГрК РФ. Технические условия теперь должны включаться в договор о подключении (технологическом присоединении) ОКС к сетям инженерно-технического обеспечения (изменение части 7 статьи 48 ГрК РФ). Технические условия теперь будут являться неотъемлемой частью договора о подключении

(технологическом присоединении) и возможность получения их до заключения такого договора законодательством не предусматривается⁹.

Кроме этого, с 1 сентября 2021 года предусмотрена возможность заключения договора о подключении (технологическом присоединении) в целях строительства объектов федерального, регионального и местного значения при отсутствии правоустанавливающих документов на земельный участок с федеральным органом исполнительной власти, органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органом местного самоуправления, юридическим лицом, созданным Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием, а также с иными юридическими лицами при наличии решения о предварительном согласовании предоставления им земельного участка в указанных целях.

Внесенные Федеральным законом № 276-ФЗ поправки определяют, что подключение ОКС к сетям инженерно-технического обеспечения и определение размера платы за подключение (технологическое присоединение) осуществляются в соответствии с законодательством Российской Федерации об электроэнергетике, о теплоснабжении, о газоснабжении, о водоснабжении и водоотведении, о связи.

С 1 сентября 2021 года в ГрК РФ вводится понятие «комплексная схема инженерного обеспечения территории». Такая схема может быть утверждена уполномоченными органами государственной власти различного уровня в целях строительства, реконструкции объектов капитального строительства в границах элементов планировочной структуры и (или) их частей и отражать расположение всех видов сетей инженерно-технического обеспечения (электроснабжения, теплоснабжения, газоснабжения, водоснабжения и водоотведения, размещение сетей связи). Содержание этой комплексной схемы, порядок ее разработки и утверждения, а также порядок и сроки ее

⁹ В перечень лиц, которые вправе обратиться с заявлением о заключении договора о подключении (технологическом присоединении), входят: правообладатель земельного участка; лицо, которому выдано разрешение на использование земель (земельных участков), а также лицо, заключившие договор о комплексном развитии территории.

согласования с правообладателями сетей инженерно-технического обеспечения будут установлены Правительством Российской Федерации.

5. Федеральным законом 276-ФЗ установлены особенности реконструкции, капитального ремонта уже построенных линейных объектов, то есть, по сути, узаконена (на федеральном уровне) процедура выноса сетей инженерно-технического обеспечения из «пятна застройки», которая ранее регламентировалась только внутренними документами ресурсоснабжающих организаций каждого вида инженерных сетей.