

Совершенствование градостроительной политики и саморегулирования



Ю. И. МХИТАРЯН,

председатель Комитета по строительству объектов связи, телекоммуникаций и информационных технологий Национального объединения строителей, генеральный директор НП СРО «СтройСвязьТелеком», д.э.н., академик МАИ и МАКТ

Современная градостроительная политика претерпела ряд преобразований, пройдя путь от ведомственной деятельности к межотраслевой, от политики развития, планировки, застройки городов и поселений к политике формирования благоприятной среды жизнедеятельности, от политики по развитию территорий к политике по управлению объектами капитального строительства и видами работ, влияющих на их безопасность.

Градостроительную политику в нашей стране определяют двенадцать основных принципов, приведенных в Градостроительном Кодексе РФ в ст. 2 [1]. Это:

- 1) обеспечение устойчивого развития территорий на основе территориального планирования и градостроительного зонирования;
- 2) обеспечение сбалансированного учета экологических, экономических, социальных и иных факторов при осуществлении градостроительной деятельности;
- 3) обеспечение инвалидам условий для беспрепятственного доступа к объектам социального и иного назначения;
- 4) осуществление строительства на основе документов территориального

Градостроительная политика, занимающая важное место в решении задач, стоящих перед страной, вносит значительный вклад в становление и развитие российской экономики. Она определяется действующим законодательством РФ, которое постоянно совершенствуется. В статье выделены стратегические задачи градостроительной политики Российской Федерации, сформулированы важнейшие направления развития и конкретные пути ее совершенствования.

планирования, правил землепользования и застройки и документации по планировке территории;

5) участие граждан и их объединений в осуществлении градостроительной деятельности, обеспечение свободы такого участия;

6) ответственность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления за обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека;

7) осуществление градостроительной деятельности с соблюдением требований технических регламентов;

8) осуществление градостроительной деятельности с соблюдением требований безопасности территорий, инженерно-технических требований, требований гражданской обороны, обеспечением предупреждения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, принятием мер по противодействию террористическим актам;

9) осуществление градостроительной деятельности с соблюдением требований охраны окружающей среды и экологической безопасности;

10) осуществление градостроительной деятельности с соблюдением требований сохранения объектов культурного наследия и особо охраняемых природных территорий;

11) ответственность за нарушение законодательства о градостроительной деятельности;

12) возмещение вреда, причиненного физическим, юридическим лицам в результате нарушений требований законодательства о градостроительной деятельности, в полном объеме.

Стратегические цели и задачи

Вместе с тем ни законодательством, ни концептуальными документами не выделены и не определены стратегические цели, которые градостроительная политика должна не просто учитывать, а ориентировать на них всю деятельность и содействовать ее реализации. Стратегические цели, образующие и определяющие основу градостроительной политики, не должны противоречить основным ее принципам. Они призваны наиболее полно систематизировать основные принципы, выделять главный (или главные) результат, на который должен быть направлен и которому должна быть подчинена градостроительная политика.

На сегодняшний день ни градостроительной политикой РФ, ни проектом концепции совершенствования региональной политики в Российской Федерации на период до 2020 г., ни концепцией социально-экономического развития РФ до 2020 г., ни градостроительной политикой правительства Москвы [1–4] не определены ее стратегические цели.

Государственной программой города Москвы «Градостроительная политика» на 2012–2016 гг. задан вектор развития всем отраслевым програм-

мам, обобщены их результаты, определены механизмы градостроительного развития на перспективу. Цель программы – формирование благоприятной среды жизнедеятельности населения города, а основная задача – создание единой информационной системы для скоординированной реализации градостроительной политики города.

Количество и разнообразие целей и задач, которые решает градостроительная политика, достаточно много, поэтому важно выделять стратегические цели и задачи. В настоящее время она осуществляется в условиях глобализации мировой экономики, участвующих случаев природных и возросшей вероятности техногенных катастроф, которые в силу развития техники, новых технологий и научно-технического прогресса могут носить как национальный, так и глобальный характер.

Индустриализация и информатизация технологических процессов, а также глобализация, вносящие принципиальные изменения в организацию деятельности общества и жизнь людей, вместе с тем увеличивают риски возникновения техногенных катастроф и, следовательно, повышают требования к безопасности. В то же время глобализация, построение мира без национальных границ и жесткой привязанности к национальным ресурсам повышают требования к созданию наиболее благоприятных условий жизнедеятельности человека.

Таким образом, на основе анализа закономерностей развития мировой экономики, принципов градостроительной деятельности можно сделать вывод, что создание наиболее благоприятных условий жизнедеятельности человека и обеспечение безопасности становятся главными стратегическими целями градостроительной политики.

Безопасность объектов капитального строительства – это стратегическая цель градостроительной политики, которая направляет деятельность участников рынка на обеспечение безопасности зданий, сооружений, объектов незавершенного строительства, жизнедеятельности человека, окружающей среды, территорий, а также на сохранение культурного наследия, информационной и национальной безопасности и т.д.

Системность решения задачи по достижению стратегической цели зависит от правильного определения перечня видов работ, влияющих на безопасность объектов капитального строительства, а также от четкой органи-

Таблица 1. Укрупненный перечень видов работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства, влияющих на их безопасность

№ п/п	Наименование вида работы
1	Общестроительные работы
2	Устройство внутренних инженерных систем и оборудования
3	Устройство наружных сетей инженерно-технического обеспечения и оборудования
4	Монтаж и демонтаж оборудования
5	Пусконаладочные работы
6	Работы по осуществлению строительного контроля привлекаемым застройщиком или заказчиком на основании договора
7	Работы по организации строительства, реконструкции и капитального ремонта привлекаемым застройщиком или заказчиком на основании договора (генеральным подрядчиком)

зации деятельности СРО и участников рынка для ее обеспечения. Действующий Перечень видов работ охватывает спектр работ по инженерным изысканиям, подготовке проектной документации, строительству, реконструкции и капитальному ремонту объектов капитального строительства.

В области строительства Перечень охватывает 14 общестроительных работ, 17 специализированных строительных работ, работ по осуществлению строительного контроля, организации строительства. В укрупненном виде он представлен в таблице 1.

Первая проблема

Она связана с тем, что современная градостроительная политика прошла путь преобразований от ведомственной деятельности к межотраслевой. Однако Перечень не учитывает все виды работ в отраслевом разрезе. Скажем, виды работ, влияющие на безопасность объектов капитального строительства, включенные в перечень в одних отраслях, в других – необоснованно признаны как не влияющие на безопасность.

Так, например, в разделе «Устройство внутренних инженерных систем и оборудования» устройство и демонтаж

системы газоснабжения признаны как влияющие на безопасность, а в разделе «Устройство систем электроснабжения, системы отопления, сети управления системами жизнеобеспечения» – нет.

По сути все работы, ведущиеся на объектах капитального строительства, влияют на безопасность объектов капитального строительства.

Вторая проблема

В Перечне учтены не все виды работ в области проектирования и строительства, которые последовательно ведутся на объектах капитального строительства и влияют на их безопасность.

Для максимального соответствия стратегической цели – обеспечению безопасности объектов капитального строительства – важно чтобы в Перечне нашли отражение работы по строительству технологических объектов, интеграции систем, вводу в эксплуатацию, утилизации (таблица 2).

Ответственность за градостроительную политику

Формированию и реализации градостроительной политики способствует как определение стратегических целей и задач, так и совершенствование

Таблица 2. Укрупненный перечень видов работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства, влияющих на их безопасность с учетом стратегической цели – обеспечения безопасности объектов капитального строительства

№ п/п	Наименование вида работы
1	Общестроительные работы
2	Устройство внутренних инженерных систем и оборудования
3	Устройство наружных сетей инженерно-технического обеспечения и оборудования
4	Монтаж и демонтаж оборудования
5	Строительство технологических объектов
6	Пусконаладочные работы
7	Интеграция систем
8	Ввод в эксплуатацию
9	Утилизация
10	Работы по осуществлению строительного контроля привлекаемым застройщиком или заказчиком на основании договора
11	Работы по организации строительства, реконструкции и капитального ремонта привлекаемым застройщиком или заказчиком на основании договора (генеральным подрядчиком)

основных принципов градостроительной деятельности. В частности, рассмотрим шестой основной принцип градостроительной политики – «ответственность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления за обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека». В связи с определением стратегических целей и совершенствованием градостроительной политики формулировку этого принципа следует расширить «ответственностью саморегулируемых организаций за обеспечение безопасности и создание лучших условий жизнедеятельности человека».

В результате совершенствования градостроительной политики произошли радикальные изменения в системе государственного управления. Появились саморегулируемые организации в области строительства. Участники рынка – хозяйствующие субъекты – получили возможность определять правила поведения на рынке, более активно влиять на государственную политику и т.д.

С развитием саморегулирования, созданием и реализацией этого современного института государственного управления ответственность за разработку и реализацию градостроительной политики ложится также и на саморегулируемые организации.

Ответственность органов государственной власти за разработку и осуществление градостроительной политики была и остается основным ее принципом. Однако с развитием градостроительной политики и совершенствованием системы управления экономикой этот принцип наполняется новым содержанием и приобретает другую форму: «ответственность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и саморегулируемых организаций за разработку и реализацию градостроительной политики».

В современных условиях только такая распределенная ответственность при первоочередной ответственности органов государственного управления за разработку и реализацию градостроительной политики позволит добиться более эффективной реализации основных принципов законодательства о градостроительной политике. Для успешного ее проведения важно, чтобы все участники формирования градостроительной политики на разных уровнях управления, в различных отраслях стремились к решению стратегических

целей и задач и реализации основных принципов градостроения.

Создание института саморегулирования – своевременный шаг в совершенствовании управления экономикой и обеспечении безопасности объектов капитального строительства, являющейся одной из стратегических целей градостроительной политики. В системности решения этой задачи заложена возможность достижения стратегических целей. Объекты капитального строительства – это часть национального богатства страны, и создаются они не для «омертвления» денежных и материальных ресурсов, а для того чтобы успешно функционировать.

Безопасное функционирование объекта капитального строительства обеспечивают два взаимосвязанных процесса: «строительство» как процесс создания объекта и процесс его эксплуатации. Известно, что 80% всех недостатков, возникающих в процессе выполнения строительных работ, проявляются в процессе эксплуатации. Таким образом, безопасность объекта капитального строительства в процессе эксплуатации закладывается в основном во время его строительства. С другой стороны, многие строительные организации после сдачи объекта продолжают осуществлять его эксплуатацию на основе договора подряда или аутсорсинга, что обеспечивает эффективность функционирования сооружения, то есть происходит организационное сращивание двух процессов.

Однако достижение стратегической цели по обеспечению безопасности объектов капитального строительства не может быть обеспечено только в процессе строительства – это лишь половинчатое решение.

В связи с вышеизложенным задача обеспечения безопасности объектов капитального строительства должна быть возложена на строительные саморегулируемые организации. Такое решение позволит перейти к системному управлению основными факторами рисков нарушения безопасности объектов капитального строительства.

Выводы

1. Развитие экономики в стремительно изменяющемся мире предопределяет необходимость постоянного совершенствования градостроительной политики, что, собственно, и наблюдается в нашей стране.

2. Градостроительная политика формируется на основе определенных принципов. Однако важно четко выделить стратегические цели и задачи развития, которые концентрированно направляют и совершенствуют градостро-

ительную политику. Главными стратегическими целями видятся обеспечение безопасности территорий, объектов капитального строительства и создание наиболее благоприятных условий жизнедеятельности человека.

3. Обеспечение безопасности объектов капитального строительства и территорий становится важнейшим стратегическим направлением развития градостроительной политики.

4. Определение стратегических целей развития градостроительной политики позволяет наглядно увидеть важность перехода от формирования и утверждения Перечня видов работ по инженерным изысканиям, подготовке проектной документации, строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства, оказывающих влияние на безопасность объектов капитального строительства, к Перечню видов работ, влияющих на безопасность объектов капитального строительства, который рассматривает в единстве все виды работ жизненного цикла объекта капитального строительства.

5. Для того, чтобы действующий Перечень соответствовал реализации стратегической цели, в него должны войти виды работ по строительству технологических объектов, вводу объектов капитального строительства в эксплуатацию, техобслуживанию, эксплуатации и утилизации.

6. Развитие института саморегулирования, как современной формы государственного регулирования, приводит к изменению действующего принципа ответственности. С учетом того, что саморегулируемая организация, как самостоятельный субъект рынка, становится важной частью рыночной экономики, системы управления, ответственность за разработку и реализацию градостроительной политики в части безопасности работ на объектах капитального строительства переходит на СРО.

7. В целях обеспечения удобства участникам рынка и безопасности объектов капитального строительства саморегулируемые организации в строительстве должны взять на себя ответственность за реализацию этих задач. ■

Литература.

1. Градостроительный кодекс РФ от 29.12.2004 г. № 190-ФЗ.
2. Проект концепции совершенствования региональной политики в Российской Федерации на период до 2020 г.
3. Концепция социально-экономического развития РФ на период до 2020 г.
4. Государственная программа г. Москвы «Градостроительная политика на 2012–2016 гг.».