

Юрий Мхитарян,

Помощник члена Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, член Экспертного совета по градостроительной деятельности при Комитете Госдумы по земельным отношениям и строительству, д.э.н., академик Международной академии информатизации

Градостроительная политика Российской Федерации. Новые подходы

Государственная политика развития экономики Российской Федерации - система экономико-правовых принципов, норм и мер, определяющих состояние экономики, ее отраслей, сфер деятельности. Строительная отрасль – локомотив развития экономики страны. Эффективность градостроительной политики определяет успешность деятельности более 200 тысяч предприятий, осуществляющих деятельность в сфере строительства, около 5 млн. работников отрасли, жизнь и деятельность 145 млн. жителей страны.

Общеизвестно - системность при формировании, совершенствовании государственной политики создает правильный вектор и мультипликативный эффект, направляющий развитие экономики страны в интересах человека, гражданина Российской Федерации. В статье с позиции системного анализа исследуются действующие основополагающие правовые принципы и предлагается система правовых принципов.

Современная градостроительная политика претерпела ряд существенных преобразований, пройдя путь от организации ведомственной деятельности до межотраслевого взаимодействия, формирования среды жизнедеятельности человека. В ее основу положены принципы законодательства о градостроительной деятельности. Это руководящие положения, определяющие сущность градостроительной деятельности, непосредственно влияющие на формирование и совершенствование норм права, от которых зависит успешность деятельности многочисленных субъектов права.

Существующая градостроительная политика построена и нашла свое концентрированное воплощение в двенадцати основных принципах, регулирующих такие важные отношения как: территориальное планирование, градостроительное планирование, архитектурно-строительное проектирование, строительство, капитальный ремонт, реконструкция объектов капитального строительства. Основные принципы градостроительной политики Российской Федерации приведены в Градостроительном кодексе Российской Федерации (ст.2): [1]

- 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 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 для 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.

Стратегическая цель

Градостроительный кодекс Российской Федерации закрепил сферу регулируемых отношений, ответственность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления за обеспечение благоприятных условий для жизнедеятельности человека, расширил полномочия органов местного самоуправления в области градостроительной деятельности, ввел институт саморегулирования, но на законодательном уровне не определил стратегическую цель градостроительной деятельности.

Отсутствие цели принятия Градостроительного кодекса Российской Федерации, безусловно, уменьшает возможность применения системного подхода при формировании и реализации градостроительной политики и деятельности. Целеполагание – это основа любого нормативного правового акта, и поэтому совершенствование градостроительной политики в этом направлении приобретает принципиальное значение. Определение цели градостроительной политики и Градостроительного кодекса Российской Федерации – стратегическая задача. Ее решение позволит более успешно систематизировать основные принципы, выделить главный (или главные) результат(ы), на который должна быть направлена и которому должна быть подчинена градостроительная политика.

Градостроительная политика формируется и осуществляется в условиях глобализации мировой экономики. Индустриализация и информатизация технологических процессов вместе с глобализацией вносят принципиальные изменения в организацию деятельности общества и жизнь людей, увеличивают риски возникновения техногенных и технологических катастроф, аварий и, следовательно, повышают требования к безопасности. В то же время глобализация, построение мира без национальных границ и жесткой привязки к национальным ресурсам повышают требования к созданию наиболее благоприятных условий для жизнедеятельности человека. Повышается конкуренция между странами за ресурсы, за создание наиболее благоприятных условий для жизни и деятельности своих граждан.

Одновременно цель, основные понятия, принципы Градостроительного кодекса Российской Федерации должны реализовывать конституционные нормы. В ст. 2 Конституции Российской Федерации высшей ценностью и обязанностью государства определены обеспечение прав человека на безопасность и создание условий для жизни и деятельности человека. [2]

Для ответа на вопрос, какой должна быть стратегическая цель градостроительной политики и, соответственно, Градостроительного кодекса Российской Федерации,

рассмотрим, как в настоящее время раскрывается основное понятие «градостроительная деятельность».

В п.1 ст.1 Градостроительного кодекса Российской Федерации градостроительная деятельность раскрывается как «деятельность по развитию территорий, в том числе городов и иных поселений, осуществляемая в виде территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территорий, архитектурного-строительного проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции объектов капитального строительства, эксплуатации зданий, сооружений».

Анализ основополагающих принципов развития права показывает, что фундаментальное понятие «градостроительная деятельность» должно обладать существенными признаками. Очевидно, цель деятельности должна фокусировать организацию деятельности на то, чтобы обеспечивать безопасность и создавать лучшие условия для жизнедеятельности человека. Таким образом, градостроительная деятельность – это деятельность по безопасному, устойчивому развитию территорий, обеспечению безопасности объектов капитального строительства и созданию лучших условий для жизни и деятельности человека. Таким образом, на основе анализа закономерностей развития мировой экономики, основного понятия «градостроительная деятельность» и принципов градостроительной деятельности можно сделать вывод о том, что стратегическая цель государственной политики в градостроительной сфере заключается в обеспечении безопасного, устойчивого развития территорий, обеспечении безопасности объектов капитального строительства и создании лучших условий для жизни и деятельности человека. [3]

Подходы к совершенствованию основных принципов градостроительной деятельности

Определение стратегической цели градостроительной деятельности вносит изменения в основные принципы, закрепленные Градостроительным кодексом Российской Федерации. Первым основным принципом градостроительной деятельности становится обеспечение безопасного, устойчивого развития территорий, обеспечение безопасности объектов капитального строительства и создание лучших условий для жизни и деятельности человека.

Определение стратегической цели градостроительной деятельности имеет большое значение для формирования как системы принципов, норм права, так и приоритетных направлений деятельности органа государственного управления в градостроительной сфере.

Так, например, в настоящее время в число приоритетных направлений Минстроя России входят поддержка отдельных категорий граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, совершенствование условий приобретения жилья на рынке, привлечение частных инвесторов, модернизация и повышение энергоэффективности объектов коммунального хозяйства и другие, несомненно, важные направления. В то же время в этом перечне отсутствует такое важное приоритетное направление, как **обеспечение безопасности объектов капитального строительства.**

Установление «обеспечения безопасности устойчивого развития территорий, обеспечения безопасности объектов капитального строительства и создания лучших условий для жизни и деятельности человека» в качестве первого основного принципа градостроительной деятельности наглядно подводит к необходимости расширения приоритетных направлений градостроительной деятельности и рассмотрению в их числе безопасности устойчивого развития территорий, безопасности объектов капитального строительства.

Реализация этого приоритетного направления приведет к тому, что на практике жильцов одного аварийного дома не будут переселять в другой аварийный дом, машины

скорой помощи, пожарные машины и личные автомобили смогут подъезжать к жилым домам, а каменные джунгли превратятся в благоустроенные и удобные для проживания города. Правильное определение содержания цели, основных понятий и принципов способно задать вектор государственной политики и создать условия ее реализации.

Определение цели и первого основного принципа вносят системные изменения и дополнения в содержание остальных основных принципы Градостроительного кодекса Российской Федерации. Приведем, например, новую редакцию третьего принципа - «обеспечение инвалидам **безопасных** условий для беспрепятственного доступа к объектам социального и иного назначения; шестого принципа – «ответственность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления за безопасность, **устойчивое развитие территорий, безопасность объектов капитального строительства и создание лучших условий** для жизни и деятельности человека».

Каждый в стране имеет право на жизнь и труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности, благоприятную окружающую среду. Это основополагающие права человека и гражданина Российской Федерации и они гарантируются государственной защитой. Реализация этих прав – обязанность органов власти на всех уровнях управления. Скрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей, влечет за собой ответственность государственной власти, органов государственной власти и местного самоуправления, должностных лиц. Это конституционная норма и она подлежит реализации в градостроительной политике. Так же, как необходимость ограничения на товары, услуги, работы для обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей.

Восьмой принцип дополняется положением о том, что градостроительная деятельность осуществляется с соблюдением требований безопасности объектов капитального строительства. Классификация основных принципов должна отвечать стратегической цели градостроительной политики, основные положения которой должны концентрированно отражать наиболее существенные моменты градостроительной политики для формирования надлежащей системы норм права, регулирующих градостроительную деятельность.

В условиях развития гражданского общества ответственность за формирование и реализацию государственной политики несут не только органы власти, но и другие участники градостроительной деятельности. Отличие современной экономики от экономики прошлого периода – многообразие форм собственности, предпринимательская деятельность признана самостоятельной деятельностью, направленной на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, выполнения работ, оказания услуг, произведенными товарами, каждое юридическое лицо имеет свои обязательства и несет ответственность за их выполнение своим имуществом и т.д. Недопустимо осуществление деятельности, нарушающей безопасность лиц, охраняемых законом.

Предлагаемая редакция дополнительных основных принципов предполагает ответственность участников градостроительной деятельности за обеспечение безопасного, устойчивого развития территорий, безопасности объектов капитального строительства, жизни и деятельности человека, окружающей среды; предупреждение причинения вреда жизни и деятельности человека, окружающей среде; осуществление градостроительной деятельности на основе развития институтов саморегулирования.

Предупреждение причинения вреда жизнедеятельности человека – основной приоритетный принцип в обеспечении безопасности объектов капитального строительства. В действующей системе основных принципов рассматривается только принцип возмещения причиненного вреда. Почему принцип предупреждения причинения

вреда жизни и деятельности человека, гражданина Российской Федерации должен занять место в системе основных принципов? Во-первых, он позволяет реализовать основополагающий конституционный принцип - что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. В числе прав человека определяющее место занимает безопасность. Обеспечить ее можно только реализацией предупредительных мер. Во-вторых, обеспечение безопасности – важнейшая государственная задача. В-третьих, что совершенно очевидно, действие принципа возмещения вреда возникает в том случае, когда нарушается принцип предупреждения причинения вреда. Причинение вреда – следствие, причина - нарушение принципа предупреждения причинения вреда. Отсюда - приоритетность в системе основных принципов именно принципа предупреждения причинения вреда. Не умаляя значимость принципа возмещений причинения вреда, принцип предупреждения вреда имеет большое значение для обеспечения безопасности человека. В-четвертых, он сам раскрывается системой принципов, что подчеркивает его место в системе основных принципов.

Основной принцип предупреждения причинения вреда раскрывается через систему следующих принципов:

- 1) прогнозирование возможностей причинения вреда;
- 2) правовое регулирование предупреждения причинения вреда;
- 3) разработка и реализация экономических мер, направленных на предупреждение причинения вреда;
- 4) разработка, реализация организационных мер по предупреждению причинения вреда и управление риском их возникновения;
- 5) организация научной деятельности по тематике предупреждения причинения вреда;
- 6) финансирование расходов, направленных на предупреждение причинения вреда и т.д.

Предупреждение причинения вреда – основополагающий принцип управления социально-экономическими процессами. Для недопущения причинения вреда осуществляются разработка и реализация комплекса мер с учетом вышеприведенных принципов. Здесь надо отметить, что один из эффективных и востребованных способов управления рисками страхования от рисков причинения вреда – заключение договора страхования со страховой компанией - основание для внимательного подхода к разработке мер предупреждения причинения вреда.

Развитие института саморегулирования позволяет реализовать важнейшую государственную задачу – обеспечение безопасности при выполнении работ на объектах капитального строительства многоотраслевого строительного комплекса. Саморегулируемые организации строительной отрасли, некоммерческие организации выполняют государственную функцию по обеспечению безопасности на объектах капитального строительства за счет средств и ресурсов участников рынка.

В настоящее время механизм саморегулирования находится в развитии. Как мы убедились, надлежащее качество законов и эффективность правового регулирования напрямую зависят от полноты раскрытия понятий. Правильное раскрытие основных фундаментальных понятий определяет и возможность создания эффективного законодательного механизма.

В этом можно убедиться и на основе анализа такого основного понятия, как «саморегулируемая организация». В существующем определении в качестве ключевых признаков выделены два признака – «некоммерческая организация» и «сведения о которой внесены в государственный реестр», и не названа социальная цель. Установленные признаки легко размывают содержание деятельности. Главным и достаточным для саморегулируемой организации становится внесение в государственный реестр. Вместе с тем, как показывает анализ, не менее существенным признаком является достижение конкретной социальной цели – предупреждение причинения вреда и

повышение качества работ (п. 1,2 ст. 55.14 ГрК РФ). Учет этих существенных признаков наполняет понятие «саморегулируемая организация» новым социальным содержанием. Саморегулируемая организация строительной отрасли – некоммерческая организация, деятельность которой направлена на предупреждение вреда жизни и деятельности человека, окружающей среды, объектам культурного наследия вследствие недостатков работ, оказывающих влияние на безопасность объектов капитального строительства, повышения качества этих работ и сведения о которой внесены в государственный реестр.

На протяжении пяти лет выдвигаются обоснованные требования упорядочить деятельность саморегулируемых организаций в строительной отрасли. Однако, из-за отсутствия четкого и конкретного определения, что такое саморегулируемая организация, и каковы ее существенные признаки, затрудняется и процесс совершенствования системы саморегулирования в строительной отрасли, а, следовательно, снижается эффективность государственной политики в градостроительной сфере.

Внесение концептуальных изменений в подходы, определяющие градостроительную политику и деятельность, позволит более успешно гармонизировать нормы права Градостроительного кодекса Российской Федерации, с Гражданским кодексом и Конституцией Российской Федерации.

Предложения по изменению основных принципов градостроительной деятельности

На основе установленной стратегической цели градостроительной политики, примененного подхода к совершенствованию основных принципов градостроительной деятельности предлагается внести следующие изменения и дополнения в существующие основные принципы, закрепленные в ст. 2 Градостроительного кодекса Российской Федерации (см. таблицу):

Основные принципы законодательства о градостроительной деятельности, изложенные в Градостроительном кодексе РФ и предлагаемые изменения и дополнения

№.№ пп	Основные принципы, отраженные в действующем Градостроительном кодексе Российской Федерации (ст. 2)	№.№ пп	Предлагаемые изменения и дополнения
1	Обеспечение устойчивого развития территорий на основе территориального планирования и градостроительного зонирования	1	Обеспечение безопасности, устойчивого развития территорий, объектов капитального строительства, создание лучших условий для жизни и деятельности человека
2	Обеспечение сбалансированного учета экологических, экономических, социальных и иных факторов при осуществлении градостроительной деятельности	2	Ответственность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления за безопасное, устойчивое развитие территорий, безопасность объектов капитального строительства и создание лучших условий для жизни и деятельности человека
3	Обеспечение инвалидам условий для беспрепятственного доступа к объектам социального и иного назначения	3	Осуществление градостроительной деятельности с соблюдением безопасности территорий, объектов капитального строительства, инженерно-технических требований, требований гражданской обороны, обеспечение предупреждения чрезвычайных ситуаций природного, технологического и техногенного характера, принятие мер по противодействию террористических актов
4	Осуществление строительства на основе документов территориального планирования, правил землепользования и застройки и документации по планировке территории	4	Осуществление градостроительной деятельности с соблюдением требований технических регламентов
5	участие граждан и их объединений в	5	Осуществление градостроительной деятельности с

	осуществлении градостроительной деятельности, обеспечение свободы такого участия		соблюдением требований охраны окружающей среды и экологической безопасности
6	ответственность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления за обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека	6	Осуществление градостроительной деятельности с соблюдением требований сохранения объектов культурного наследия и особо охраняемых природных территорий
7	осуществление градостроительной деятельности с соблюдением требований технических регламентов	7	Ответственность участников градостроительной деятельности за обеспечение безопасного, устойчивого развития территорий, безопасности объектов капитального строительства, жизни и деятельности человека, окружающей среды
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	8	Предупреждение причинения вреда жизни и деятельности человека, окружающей среде, объектам культурного наследия
9	Осуществление градостроительной деятельности с соблюдением требований охраны окружающей среды и экологической безопасности	9	Осуществление градостроительной деятельности на основе развития института саморегулирования
10	Осуществление градостроительной деятельности с соблюдением требований сохранения объектов культурного наследия и особо охраняемых природных территорий	10	Возмещение вреда, причиненного физическим и юридическим лицам в результате выполнения работ на объектах капитального строительства и нарушений требований законодательства о градостроительной деятельности
11	Ответственность за нарушение законодательства о градостроительной деятельности	11	Ответственность за нарушения законодательства о градостроительной деятельности
12	Возмещение вреда, причиненного физическим, юридическим лицам в результате нарушений требований законодательства о градостроительной деятельности, в полном объеме	12	Обеспечение устойчивого развития территорий на основе территориального планирования и градостроительного зонирования
		13	Обеспечение сбалансированного учета экологических, экономических, социальных и иных факторов при осуществлении градостроительной деятельности
		14	Обеспечение инвалидам условий для безопасного и беспрепятственного доступа к объектам социального и иного назначения
		15	Осуществление строительства на основе документов территориального планирования, правил землепользования и застройки и документации по планировке территории
		16	Участие граждан и их объединений в осуществлении градостроительной деятельности, обеспечение свободы такого участия.

Выводы:

1. Градостроительная политика Российской Федерации должна существенно измениться. В настоящее время градостроительная политика не имеет стратегической цели, применяемые основные принципы не позволяют в полной мере ориентировать деятельность субъектов права на реализацию действующих основополагающих принципов Конституции Российской Федерации.
2. В статье обосновывается, что стратегическая цель государственной политики – обеспечение безопасности устойчивого развития территории, объектов капитального строительства, создание лучших условий для жизни и деятельности человека. Реализация этой стратегической цели позволит

обеспечить безопасность жизни и деятельности человека, гражданина Российской Федерации и создать благоприятные условия для его жизни и деятельности.

3. В системе приоритетных направлений государственной политики и деятельности органов государственной власти, ответственных за выработку и реализацию государственной политики, важно рассматривать обеспечение безопасности устойчивого развития территорий и объектов капитального строительства.
4. Первым основным принципом градостроительной деятельности должно быть обеспечение безопасного и устойчивого развития территорий, безопасности объектов капитального строительства и создания лучших условий жизни и деятельности человека. Источником развития в градостроительной сфере становится не только развитие территории, но и обеспечение безопасности их развития, безопасности объектов капитального строительства.
5. Определение стратегической цели и первого основного принципа градостроительной деятельности позволяет предложить новый подход к классификации основных принципов градостроительной деятельности.
6. Рассмотрение в качестве источника развития обеспечение безопасности повышает значение разработки, реализации предупредительных мер по обеспечению безопасности объектов капитального строительства, а, следовательно, и системы саморегулирования в строительной отрасли.
7. Более полное определение «саморегулируемой организации строительной отрасли», как «некоммерческой организации, деятельность которой направлена на предупреждение причинения вреда жизни и деятельности человека, окружающей среде, объектам культурного наследия вследствие недостатков работ, оказывающих влияние на безопасность объектов капитального строительства, повышение качества этих работ и сведения о которой включены в государственный реестр», позволяет не только упорядочить деятельность саморегулируемых организаций, но и повысить эффективность градостроительной политики и деятельности.
8. Основной принцип предупреждения причинения вреда раскрывается через систему предложенных принципов, реализовывается комплексом мер, направленных на предупреждение причинения вреда, которые должны стать основой развития института саморегулирования для реализации важнейшей государственной задачи – обеспечения безопасности жизни и деятельности человека.

В составе комплекса мер по предупреждению причинению вреда самостоятельное место должно занять страхование гражданской ответственности перед третьими лицами. Интеграция целей и инструментов саморегулирования и страхования становится важной основой развития института саморегулирования, совершенствования градостроительной политики и деятельности.

9. Стратегическая цель и основные принципы – основа нового системного подхода к формированию государственной политики, градостроительной деятельности, норм права, регулирующих социально-экономические процессы. Их реализация позволит повысить конкурентоспособность нашей экономики, создать лучшие условия для жизни и деятельности человека, системно подойти к совершенствованию норм права, регулирующих градостроительную деятельность.

Предложенная стратегическая цель и система основных принципов позволяют наиболее полно учесть развитие социально-экономических процессов, а, следовательно, обеспечить их успешное регулирование.

Игнорирование этих закономерностей часто приводит законы и действия субъектов права к результатам, противоположным ожидаемым.

Список используемой литературы

1. Градостроительный кодекс Российской Федерации;
2. Конституция Российской Федерации;
3. Выступление Ю.И. Мхитаряна на парламентских слушаниях Комитета по земельным отношениям и строительству Государственной Думы российской Федерации на тему: «Десять лет Градостроительному кодексу Российской Федерации: анализ преобразований и направления совершенствования». Стенограмма март 2015 г.