

ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

Д.В. Крылова, С.М. Плаксин

**ОЦЕНКА ИЗДЕЖЕК ПОЛУЧЕНИЯ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ
И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ,
НЕОБХОДИМЫХ ДЛЯ СТРОИТЕЛЬСТВА
МНОГОКВАРТИРНОГО ЖИЛОГО ДОМА**

Препринт WP8/2011/08

Серия WP8

Государственное
и муниципальное управление

Москва
2011

УДК 35.072.8
ББК 65.44-86
К 85

Редакторы серии WP8
«Государственное и муниципальное управление»
А.Г. Барабашев, А.В. Клименко

К85 **Крылова, Д. В.** Оценка издержек получения государственных и муниципальных услуг, необходимых для строительства многоквартирного жилого дома : препринт WP8/2011/08 [Текст] / Д. В. Крылова, С. М. Плаксин ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2011. – 68 с. – 200 экз.

В работе дается оценка полных реальных временных и материальных затрат получения государственных и муниципальных услуг, необходимых для строительства многоквартирного жилого дома. В исследовании учитывается весь комплекс затрат, связанных с обращениями в государственные и муниципальные органы и обусловленные ими обращения в подведомственные, аффилированные или иные организации.

Для интересующихся вопросами государственного управления и проблемами количественной оценки регуляторного влияния государства на бизнес.

УДК 35.072.8
ББК 65.44-86

Крылова Д.В. – президент Межрегионального общественного фонда «Деловая перспектива», преподаватель общеуниверситетской кафедры теории и практики взаимодействия бизнеса и власти НИУ ВШЭ.

Плаксин С.М. – к.э.н., сотрудник Центра анализа деятельности органов исполнительной власти ИГМУ НИУ ВШЭ.

**Препринты Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики» размещаются по адресу: <http://www.hse.ru/org/hse/wp>**

© Крылова Д. В., 2011
© Плаксин С. М., 2011
© Оформление. Издательский дом
Высшей школы экономики, 2011

Содержание

1. Характеристики исследования.....	4
2. Правовое регулирование федерального уровня в сфере многоквартирного строительства	10
3. Перечень выявленных проблем предоставления государственных услуг	27
4. Издержки получения государственных и муниципальных услуг в строительстве	49
5. Региональная практика предоставления услуги	56

1. Характеристики исследования

Цель исследования: оценка издержек в целом по городам Российской Федерации.

«Типовая траектория получения услуги» / «Типовой объект наблюдения»

Для сопоставимости результатов исследования в 16 городах в качестве типового объекта наблюдения был выбран многоквартирный жилой дом со следующими характеристиками:

- 12–17-этажный панельный жилой дом, с 3–4 подъездами, с четырьмя квартирами на этаже (примерно на 200 квартир в доме);
- на сформированном земельном участке примерной площадью 0,3–0,8 га, полученном в аренду по итогам аукциона (не в рамках комплексного освоения территории);
- общей площадью около 13 тыс. кв. м – при среднем количестве квартир 204 (в 17-этажном 3-подъездном доме с четырьмя квартирами средней площадью 55 кв. м на этаже, с внутриподъездной площадью, составляющей 15% от общей площади квартир);
- предусматривающий присоединение к сетям инженерно-технического обеспечения:
 - электроснабжения (500–700 кВт);
 - водоснабжения (160–180 куб. м) и канализации;
 - теплоснабжения (в среднем 0,8–1 гекакалорий);
 - ливневого водостока.

Такой типовой объект позволил охватить исследованием крупные города, где многоэтажные жилые дома ниже 17 этажей, как правило, не возводятся, и средние города, наиболее распространенными в которых являются 12-этажные дома.

Метод исследования: глубинные интервью с получателями государственных и муниципальных услуг.

Региональный разрез исследования

Исследование было проведено в 16 городах Российской Федерации (табл. 1). В целях обеспечения репрезентативности в ходе исследования окончательный выбор был сделан в пользу более крупных городов – с большим числом застройщиков и большими объемами строительства, что расширяло возможности для отбора респондентов. Выбранные го-

рода имеют различную численность населения, но достаточные объемы жилищного строительства, чтобы обеспечить репрезентативную выборку респондентов.

Таблица 1. Города, отобранные для исследования

Город	Численность населения, тыс. человек	Объемы жилищного строительства по субъекту РФ (январь – июль 2010 г.), тыс. кв. м
1. Москва	10500	832,4
2. Санкт-Петербург	4600	1048,9
3. Новосибирск	1409	389,9
4. Екатеринбург	1346	575,1
5. Ростов-на-Дону	1050	246,1
6. Волгоград	1017	2146,3
7. Пермь	986	318,9
8. Саратов	827	350,4
9. Ярославль	606	128,1
10. Иркутск	581	236,6
11. Хабаровск	581	117,3
12. Владивосток	580	142,7
13. Новороссийск	409	2146,3
14. Смоленск	314	120,4
15. Нальчик	269	85,2
16. Калуга	193	193,3

В каждом городе, в котором проводилось исследование, было опрошено по три респондента, в Перми и Волгограде – по два, в Москве и Санкт-Петербурге – по четыре.

При подготовке к проведению исследования было экспертно установлено, что предоставление государственных/муниципальных услуг при строительстве многоквартирного жилого дома в соответствии с федеральным законодательством условно можно подразделить на семь групп услуг, соответствующих основным стадиям реализации проекта застройки:

1. *Стадия заключения договора аренды земельного участка в целях строительства многоквартирного жилого дома.*

2. Стадия предварительной подготовки проекта строительства многоквартирного жилого дома.
3. Стадия утверждения проекта строительства многоквартирного жилого дома.
4. Стадия подготовки к строительству многоквартирного жилого дома.
5. Стадия строительства многоквартирного жилого дома.
6. Стадия сдачи объекта строительства в эксплуатацию.
7. Стадия государственной регистрации построенного объекта капитального строительства.

Для оценки условий предоставления услуг в сфере строительства было учтено наличие в исследуемых городах многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг (МФЦ) и действующих Правил землепользования и застройки (ПЗЗ) (табл. 2). Последний фактор важно было учесть ввиду того, что проблема предоставления услуг в сфере землепользования, по мнению компаний-застройщиков, является одной из наиболее значимых при реализации проектов многоквартирного жилищного строительства.

Таблица 2. Наличие условий предоставления основных услуг в строительстве

Город	МФЦ	Правила застройки и землепользования (ПЗЗ)
1. Москва	–	–
2. Ярославль	–	–
3. Калуга	–	–
4. Смоленск	–	+
5. Санкт-Петербург	+	+
6. Саратов	–	+
7. Пермь	–	+
8. Новороссийск	+	+
9. Ростов-на-Дону	+	+
10. Волгоград	–	–
11. Нальчик	+	+

Город	МФЦ	Правила застройки и землепользования (ПЗЗ)
12. Екатеринбург	–	+
13. Новосибирск	+	+
14. Иркутск	–	–
15. Хабаровск	–	+
16. Владивосток	+	+

Главным результатом исследования является получение обширных данных, свидетельствующих о том, что в отношении типового объекта наблюдений **получаемый компаниями-застройщиками на различных этапах строительства в разных городах России перечень государственных и муниципальных услуг в целом идентичен и соответствует типовой траектории получения услуг. Это результат реализации на региональном и муниципальном уровнях соответствующих положений федерального законодательства, прежде всего Градостроительного и Земельного кодексов.** Вместе с тем ситуация с правоприменительной практикой предоставления данных государственных услуг в исследуемых городах существенно различается.

При анализе результатов исследования следует учитывать объективные обстоятельства, которые оказывали влияние на деятельность застройщиков в предшествующий период. В 2007–2009 гг. существенно сократилось количество государственных и муниципальных услуг, необходимых для реализации проектов многоэтажного строительства, и изменился порядок предоставления в аренду земельных участков – для целей жилищного строительства введен порядок, предусматривающий обязательное проведение аукционов на право аренды земельных участков.

В период с осени 2008 г. в связи со спадом в строительной отрасли вследствие экономического кризиса строительные компании снизили активность в части начала строительства новых объектов. Возведенные в этот период многоквартирные дома, которые в целом соответствуют типовому объекту наблюдения по данному исследованию, не всегда были построены на земельных участках, полученных в аренду на аукционе. В тот период у застройщиков еще были земельные участки, полученные на других правовых основаниях, по различным процедурам и в разное время (включая советские времена, как например, в Ярославле). Опыт

участия в аукционах застройщики-респонденты приобрели позднее, и строительство на полученных по итогам аукциона участках во многих случаях еще не завершено. Исследование столь разных процедур получения земельных участков более не актуально ввиду их давней отмены, поэтому для получения сопоставимых результатов в рамках настоящего исследования рассматривалась только действующая в настоящее время законодательно установленная процедура **получения земельного участка в аренду под жилищное строительство – через аукционы.**

По результатам исследования **не было выявлено дополнительных, по сравнению с нормами федерального законодательства, государственных и муниципальных услуг,** установленных нормативно на региональном или муниципальном уровне и меняющих типовую траекторию услуг для типовых объектов наблюдения. Однако ряд респондентов указали в анкетах различные услуги, не относящиеся к типовой траектории получения услуг в отношении типового объекта наблюдений:

- услуги, связанные с изменением предельных параметров разрешенного строительства (повышение этажности, увеличение площади застройки и т.д.), указанных в градостроительном плане земельного участка (предполагает проведение публичных слушаний, указывалось респондентами из Калуги, Саратова, Ростова-на-Дону, Хабаровска);
- услуга по получению специальных технических условий, предусмотренная для зданий, для которых отсутствуют противопожарные нормы, что не относится к типовым объектам наблюдения (указано респондентами из Москвы);
- услуги, связанные с индивидуальными особенностями расположения застраиваемого участка в городе – с чем он граничит, какие объекты инфраструктуры расположены под пятном застройки и в непосредственной близости и т.д. Компании понадобятся дополнительные согласования в случае, если строящийся дом расположен на набережной судоходного водного объекта (согласование с паромством), если неподалеку проходит железная дорога (согласование с РЖД), если дом большой этажности и расположен на возвышенности (согласование с авиационными службами), если под застраиваемым участком проходит линия метрополитена и т.д. В Москве и Санкт-Петербурге большие проблемы возникают при строительстве объектов на правительственных трассах – застройщики в таких случаях вынуждены получать множество дополнительных согласований, в том числе предусматривающих неформальные платежи.

Так, застройщик из Санкт-Петербурга на этапе завершения строительства при оформлении фасада цокольного этажа дома, возведенного на правительственной трассе, для получения согласования в ГИБДД на установку строительных лесов вынужден был принять условия по оплате 40 тыс. рублей в день в течение двух недель за дежурство перед стройплощадкой машины ГИБДД.

– услуги, связанные с особенностями конкретного города, ведущие как к увеличению, так и к уменьшению количества и стоимости получаемых застройщиками услуг.

Например, ливневая канализация полностью отсутствует во Владивостоке, а в Иркутске существует только в центре города, соответственно, застройщик не является получателем услуги по ТУ на присоединение к ливневой канализации.

Большинство дополнительных услуг (либо сокращение количества услуг) возникает у застройщиков именно по нетипичным причинам, и в каждом случае это нетиповые траектории получения услуг.

Необходимо выделить также еще две причины возникновения дополнительных услуг и дополнительных платежей.

Во-первых, это случаи откровенных злоупотреблений должностных лиц с целью вымогательства. Как показало исследование, основные издержки компаний-застройщиков связаны с недостаточно жестко регламентированным порядком предоставления услуг, прежде всего на муниципальном уровне, что обуславливает ненадлежащую правоприменительную практику.

Например, для получения согласования при пересечении прокладываемой инженерной сети с канализационным коллектором в Солнечногорске компании выставили условие по перекладке канализационного коллектора высокого давления, что могло по затратам равняться стоимости прокладываемой сети. А на стадии сдачи объекта в эксплуатацию от компании незаконно потребовали оформить договор бессрочной аренды земельного участка, по которой проходит трасса инженерной сети, с вытекающей из этого необходимостью проводить межевание и получать кадастровый паспорт земельного участка, а затем постоянно платить арендную плату, что предполагает существенные (многомесячные) временные и финансовые издержки.

Во-вторых, это неформальные платежи, инициатива осуществления которых принадлежит уже застройщику. По утверждению самих респон-

дентов, для них «время – деньги», поэтому, желая сократить временные затраты на получение необходимых государственных услуг, а также прямые затраты на привлечение квалифицированной рабочей силы, они зачастую идут в обход официальных процедур и не в полной мере соблюдают обязательные требования к строительным работам.

2. Правовое регулирование федерального уровня в сфере многоквартирного строительства

Одной из важнейших задач исследования было выявление особенностей правового регулирования регионального и муниципального уровней, отражающихся как на общем перечне услуг, так и на порядке их предоставления.

Анализ норм действующего федерального законодательства, определяющих общий перечень услуг для застройщиков, в сопоставлении с результатами опроса респондентов позволяет выявить основные проблемы и муниципальную специфику предоставления данных услуг застройщикам и определить сферы регулирования, нуждающиеся в оптимизации.

Как показало исследование, основные издержки компаний-застройщиков связаны с недостаточно жестко регламентированным порядком предоставления услуг, прежде всего на муниципальном уровне, что обуславливает ненадлежащую правоприменительную практику.

Кроме того, респонденты отмечают, что ряд издержек и неформальных платежей связаны с нарушениями со стороны самих застройщиков. По их собственному утверждению, для них «время – деньги», поэтому, желая сократить временные затраты на получение необходимых государственных услуг, а также прямые затраты на привлечение квалифицированной рабочей силы, они зачастую идут в обход официальных процедур и не в полной мере соблюдают обязательные требования к строительным работам.

Анализ норм действующего федерального законодательства, определяющих общий перечень услуг для застройщиков, в сопоставлении с результатами опроса респондентов позволяет выявить основные проблемы и муниципальную специфику предоставления данных услуг застройщикам и определить сферы регулирования, нуждающиеся в оптимизации.

Сфера многоквартирного жилищного строительства на разных этапах реализации проектов регулируется соответствующим законодательством как федерального, так и регионального уровня, а также нормативными актами муниципального уровня.

Основными нормативно-правовыми актами Российской Федерации, регулирующими правоотношения в области многоквартирного жилищного строительства, являются:

- Земельный кодекс РФ от 25.10.2001 N 136-ФЗ;
- Градостроительный кодекс РФ от 29.12.2004 N 190-ФЗ;
- Федеральный закон от 24.07.2007 N 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости»;
- Федеральный закон от 21.07.1997 N 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

С 2007 г. в соответствии с Градостроительным кодексом многочисленные согласования проекта строительства многоквартирного дома были заменены на единую услугу – государственную экспертизу проектной документации. В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 02.12.2009 N 984 «О перечне платных услуг, оказываемых организациями в целях предоставления федеральными органами исполнительной власти государственных услуг» государственная экспертиза проектной документации была отнесена к перечню платных государственных услуг.

Текущий надзор в сфере строительства и выдачу заключения о соответствии построенного объекта проекту и техническим регламентам стал осуществлять единый орган государственного строительного надзора – взамен большого количества надзорных ведомств.

Введение этой системы заменило многочисленные надзорные ведомства одним органом надзора в строительстве. Перед сдачей объекта в эксплуатацию данный надзорный орган силами собственных инспекторов различной специализации выдает заключение о соответствии построенного объекта проекту и техническим регламентам, что заменяет процедуру многочисленных согласований в различных ведомствах. Ранее число согласований различалось в каждом субъекте РФ, поскольку часть согласований была установлена на региональном или местном уровне.

В соответствии с Федеральным законом от 22.07.2008 N 148-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»

с 1 января 2010 г. было отменено лицензирование в области строительства (инженерных изысканий, проектирования и самого процесса строительства). Институт лицензирования был заменен на требование членства в саморегулируемых организациях (СРО). В соответствии со ст. 47, 48 и 52 Градостроительного кодекса членство в СРО стало обязательным для организаций, осуществляющих инженерные изыскания, проектирование и строительство.

При этом членство в СРО стало необходимым только для видов работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства. Перечень таких работ утвержден приказом Минрегиона РФ от 30.12.2009 N 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».

Важные изменения произошли и в порядке предоставления земельных участков в аренду для целей жилищного строительства. В соответствии с Земельным кодексом (ст. 38.1) земельные участки для жилищного строительства предоставляются только через аукционы по продаже права на заключение договора аренды, если по ним проведен государственный кадастровый учет, определены технические условия подключения такого объекта к сетям инженерно-технического обеспечения и определена плата за подключение.

Новое регулирование, установленное Земельным кодексом, сократило целый комплекс необходимых к получению государственных услуг в связи с тем, что застройщику не требуется самостоятельно осуществлять постановку земельного участка на кадастровый учет и получать градостроительную документацию.

Земельный кодекс также предусматривает возможность предоставления земельного участка по инициативе заявителя в случае проведения самим заявителем процедуры постановки участка на кадастровый учет, однако для целей жилищного строительства типовой является услуга по предоставлению земельных участков в аренду на аукционе.

После вступления в силу Градостроительного кодекса РФ начала формироваться новая система градостроительного планирования и застройки. Градостроительным кодексом РФ в целях организации использования городских земель и их застройки предусмотрена необходимость разработки генеральных планов и принятия на их основе правил землепользования и застройки.

В настоящий момент данная работа на уровне городских округов не завершена. В соответствии с Федеральным законом от 29.12.2004 N 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» до 2012 г. органам местного самоуправления надо принять все необходимые нормативные акты в сфере градостроительного планирования и застройки (прежде всего, планы землепользования и застройки). После 1 января 2012 г. предоставление участков в аренду и выдача разрешений на строительство без вступивших в силу правил землепользования и застройки будет невозможна.

В существующий переходный период застройщик является получателем дополнительных государственных услуг, необходимость в которых должна отпасть после окончательного вступления в силу Градостроительного кодекса РФ. Прежде всего это касается услуги по получению градостроительного плана земельного участка, который является составной частью документов территориального планирования.

В настоящее время подготовка градостроительного плана земельного участка перед его выставлением на аукцион проводится в незначительном числе городов. Это связано, в первую очередь, с тем, что во многих городах, даже при утвержденных правилах землепользования и застройки, не проведено межевание территорий. Именно в составе проектов межевания территорий, согласно Градостроительному кодексу РФ, осуществляется подготовка градостроительных планов земельных участков.

Основные аспекты регулирования сферы многоквартирного жилищного строительства представлены по группам услуг, соответствующих семи стадиям реализации проекта застройки.

1) Стадия заключения договора аренды земельного участка в целях строительства многоквартирного жилого дома

На данном этапе осуществляется проведение аукциона, объявление его победителя, заключение договора аренды земельного участка и его регистрация.

Проведение аукциона на право заключения договора аренды земельного участка

В качестве продавца права на заключение договора аренды земельного участка выступает исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления. В качестве организатора аукциона выступает либо продавец права на заключение договора аренды, либо

действующая на основании договора с ним специализированная организация. Извещение о проведении аукциона публикуется организатором аукциона не позднее чем за 30 дней до его проведения.

Согласно Земельному кодексу (ст. 38.1), аукционы должны проводиться только в отношении земельного участка, прошедшего государственной кадастровый учет, в случае, если определены:

- разрешенное использование такого земельного участка, основанное **на результатах инженерных изысканий**;
- параметры разрешенного строительства объекта капитального строительства;
- технические условия подключения такого объекта к сетям инженерно-технического обеспечения и плата за подключение.

Данное положение Земельного кодекса исполняется только в некоторых городах и не по всем земельным участкам, выставляемым на аукцион.

На данном этапе потенциальный застройщик выполняет следующие действия (в соответствии со ст. 38.1 Земельного кодекса РФ):

- подача заявления на участие в аукционе на право заключения договора аренды земельного участка;
- получение выписки из ЕГРЮЛ.

Кроме того, для участия в аукционе необходимо предоставить документ, подтверждающий факт внесения задатка.

Сама процедура аукциона достаточно стандартна и заключается в увеличении участниками аукциона стартовой цены на «шаг аукциона». Результаты аукционов оформляются протоколом, который подписывается организатором аукциона и победителем аукциона в день проведения аукциона.

Заключение договора аренды земельного участка

Вопросы заключения договора аренды земельного участка регулируются в соответствии с общими положениями, установленными Земельным кодексом РФ (ст. 38.1). В рамках данного этапа можно выделить необходимые действия:

- получение выписки из ЕГРЮЛ (выполняется застройщиком);
- рассмотрение заявки на участие в аукционе (выполняется организатором аукциона);
- проведение аукциона по предоставлению в аренду земельного участка для многоквартирного жилищного строительства (выполняется организатором аукциона);

- предоставление участка победителю в аренду под многоквартирное жилищное строительство (выполняется организатором аукциона);
- регистрация договора аренды (выполняется застройщиком).

Регистрация договора аренды

Порядок государственной регистрации договора аренды земельного участка регулируется Федеральным законом N 122-ФЗ от 21.07.1997 «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним». Процедура государственной регистрации договора аренды занимает 30 дней.

Анализ правового регулирования и практики оказания услуги по государственной регистрации договора аренды показал, что из перечня всех услуг данная услуга является единственной, оказываемой в многофункциональных центрах по принципу «одного окна» во всех исследуемых городах, в которых созданы МФЦ.

На региональном и муниципальном уровнях принимаются нормативные правовые акты, регулирующие процедуру проведения аукциона и заключения договора аренды.

Таким образом, в соответствии с федеральным законодательством общие временные затраты на получение в аренду земельного участка под многоэтажное жилищное строительство должны составлять 60 дней.

2) Стадия предварительной подготовки проекта строительства многоквартирного жилого дома

В соответствии со ст. 38.1 Земельного кодекса РФ на аукцион выставляются земельные участки, прошедшие кадастровый учет и имеющие кадастровый паспорт.

Градостроительным кодексом РФ предусмотрено, что в отношении каждого участка, на котором осуществляется строительство, должен существовать градостроительный план земельного участка (ГПЗУ).

Для подготовки ГПЗУ должен быть принят Генеральный план города и порядок территориального зонирования. Его определяют Правила землепользования и застройки, которые, в том числе, включают карту градостроительного зонирования и градостроительные регламенты. На их основании производится разработка проекта планировки территорий (ППТ).

В составе ППТ разрабатываются проекты межевания территорий (ПМТ), составной частью которых является ГПЗУ, однако каждый из

вышеперечисленных документов может быть подготовлен в виде отдельного документа по обращению застройщика.

В связи с тем, что положения Градостроительного кодекса РФ на настоящий момент не полностью реализованы, в некоторых городах отсутствуют правила землепользования и застройки, не проведено межевание – зачастую сам застройщик вынужден инициировать разработку ППТ и/или ГПЗУ.

Получение градостроительного плана земельного участка

Подготовка градостроительных планов земельных участков осуществляется применительно к застроенным или предназначенным для строительства, реконструкции объектов капитального строительства земельным участкам.

Пунктом 17 ст. 46 Градостроительного кодекса установлено, что орган местного самоуправления в течение 30 дней со дня поступления обращения осуществляет подготовку градостроительного плана земельного участка и утверждает его. Орган местного самоуправления предоставляет заявителю градостроительный план земельного участка без взимания платы.

На региональном и местном уровнях зачастую утверждены нормативные акты, детализирующие процедуру подготовки, утверждения и выдачи ГПЗУ.

В соответствии со ст. 44 Градостроительного кодекса РФ в составе ГПЗУ указывается информация:

- о границах земельных участков (с указанием отступов от границ для определения мест, где возможно строить здания);
- о видах разрешенного пользования, в том числе о типах зданий, строительство которых разрешено (жилые здания, производственные помещения, образовательные учреждения и т.п.). Вид использования может быть условным и основным, при этом перевод одного вида в другой возможен только через процедуры публичных слушаний в специальной комиссии;
- о предельно допустимых параметрах для проектирования (высотность и суммарная общая площадь наземной части застройки);
- о технических условиях подключения объектов капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения.

Срок выдачи ГПЗУ установлен п. 17 ст. 46 Градостроительного кодекса РФ и составляет 30 дней.

На региональном уровне определены органы исполнительной власти, осуществляющие выдачу ГПЗУ.

Вместе с тем на местном уровне положения Градостроительного кодекса РФ о том, что орган местного самоуправления осуществляет подготовку градостроительного плана земельного участка и утверждает его, трактуются по-разному. Респонденты отмечают, что зачастую органы местного самоуправления требуют от заявителя предоставления всех документов, которые им нужны для подготовки ГПЗУ. Причем подготовку этих документов заявитель должен осуществить самостоятельно, за свой счет.

Получение застройщиком Технических условий на присоединение к сетям инженерно-технического обеспечения

Технические условия на присоединение к сетям инженерно-технического обеспечения (далее – Технические условия) получают застройщиком в соответствии с п. 9 ст. 48. Градостроительного кодекса.

Правила определения и предоставления Технических условий подключения объекта капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения и Правила подключения объекта капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения на федеральном уровне утверждены Постановлением Правительства РФ N 83 от 13.02.2006 в соответствии со ст. 48 Градостроительного кодекса РФ.

Ряд вопросов подключения к отдельным видам инженерных сетей урегулирован соответствующими нормативными правовыми актами на федеральном уровне:

- подключение к электрическим сетям – Постановлением Правительства РФ от 27.12.2004 N 861 «Об утверждении Правил недискриминационного доступа к услугам по передаче электрической энергии и оказания этих услуг, Правил недискриминационного доступа к услугам по оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике и оказания этих услуг, Правил недискриминационного доступа к услугам администратора торговой системы оптового рынка и оказания этих услуг и Правил технологического присоединения энергопринима-

мающих устройств (энергетических установок) юридических и физических лиц к электрическим сетям»;

– подключение к системе водоснабжения и канализации – Постановлением Правительства РФ от 12.02.1999 N 167 «Об утверждении Правил пользования системами коммунального водоснабжения и канализации в Российской Федерации»;

– подключение к сетям электросвязи – Постановлением Правительства РФ от 28.03.2005 N 161 «Об утверждении Правил присоединения сетей электросвязи».

Пункт 7 ст. 48 Градостроительного кодекса РФ определяет порядок выдачи Технических условий организациями, осуществляющими эксплуатацию сетей инженерно-технического обеспечения. Важной особенностью выдачи Технических условий является то, что они выдаются бесплатно в течение 14 дней.

Срок действия Технических условий – не менее 2 лет.

3) Стадия утверждения проекта строительства многоквартирного жилого дома

На данном этапе компания-застройщик осуществляет инженерные изыскания (ст. 47 Градостроительного кодекса РФ) и подготовку проектной документации (ст. 48 ГрК РФ), проходит государственную экспертизу проектной документации и результатов инженерных изысканий в соответствии со ст. 49 ГрК.

Исходные данные и условия являются составной частью разделов проектной документации на объект строительства. Их состав определен Постановлением Правительства РФ от 16.02.2008 N 87 «О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию».

Сроки получения и оформления исходных данных законодательством не установлены, поскольку данный этап зависит, прежде всего, от застройщика.

Инженерные изыскания для подготовки проектной документации

Инженерные изыскания являются частью исходных данных для проектирования. Другими исходными данными для проектирования в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 16.02.2008 N 87 «О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию» являются:

- утвержденный в установленном порядке градостроительный план земельного участка;
- правоустанавливающие документы на объект капитального строительства и ряд других.

Цели проведения инженерных изысканий урегулированы ст. 47 Градостроительного кодекса РФ. К ним относятся:

- получение материалов о природных условиях территории, на которой будет осуществляться строительство;
- получение материалов, необходимых для обоснования компоновки зданий, принятия конструктивных и объемно-планировочных решений;
- получение материалов, необходимых для проведения расчетов оснований, фундаментов и конструкций зданий.

Виды инженерных изысканий, порядок их выполнения для подготовки проектной документации установлены Постановлением Правительства РФ от 19.01.2006 № 20 «Об инженерных изысканиях для подготовки проектной документации, строительства, реконструкции объектов капитального строительства».

Порядок проведения инженерных изысканий устанавливается ст. 47 Градостроительного кодекса РФ. Кодексом определено, что инженерные изыскания может проводить сам застройщик либо привлекаемая им на основании договора организация.

В рамках инженерных изысканий проводятся следующие работы:

- инженерно-геологическая съемка;
- топографо-геодезические изыскания;
- гидрометеорологические исследования и инженерно-экологическая съемка территории;
- инженерно-геофизические исследования;
- нанесение поворотных точек на топографический план.

Отдельным требованием к организациям, осуществляющим инженерные изыскания, является необходимость вступления в СРО по инженерным изысканиям, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства.

Результаты инженерных изысканий – документ, содержащий материалы в текстовой форме и в виде карт (схем), отражающий сведения о задачах инженерных изысканий, о местоположении территории, на которой планируется осуществлять строительство и др.

После получения результатов инженерных изысканий застройщик вправе приступить к подготовке проектной документации.

Разработка проектной документации

Порядок разработки и утверждения проектной документации определен ст. 48 Градостроительного кодекса РФ.

Лицом, осуществляющим подготовку проектной документации, может являться застройщик либо привлекаемое застройщиком на основании договора физическое или юридическое лицо. Выполнение работ по проектированию требует членства в СРО, так же, как и для инженерных изысканий.

В случае, если подготовка проектной документации осуществляется физическим или юридическим лицом на основании договора с застройщиком или заказчиком, застройщик или заказчик обязан предоставить такому лицу:

- 1) градостроительный план земельного участка;
- 2) результаты инженерных изысканий (в случае, если они отсутствуют, договором должно быть предусмотрено задание на выполнение инженерных изысканий);
- 3) технические условия.

На основании полученных ГПЗУ, результатов инженерных изысканий и технических условий организация-проектировщик выполняет работы по проектированию объекта.

Срок выполнения проектных работ законодательно не установлен и зависит от договора сторон.

Результатом работ по проектированию является следующая основная информация:

- схема планировочной организации земельного участка;
- архитектурные, конструктивные и объемно-планировочные решения;
- проект организации строительства объектов капитального строительства;
- перечень мероприятий по охране окружающей среды и по обеспечению пожарной безопасности.

Получение основных Технических условий

На данном этапе застройщик согласовывает основные технические условия, скорректированные с учетом расчетных параметров проекта, в сетевых инженерно-технических организациях и заключает договоры с соответствующими сетевыми организациями на их выполнение.

Согласование проектной документации

В соответствии с п. 15 ст. 48 Градостроительного кодекса РФ проектная документация утверждается застройщиком. Не допускается требовать согласование проектной документации, заключение на проектную документацию и иные документы.

Таким образом, после подготовки проектной документации и включения в нее всех разделов застройщик собственной подписью утверждает проектную документацию и направляет на государственную экспертизу.

Получение заключения государственной экспертизы проектной документации

Общий порядок проведения государственной экспертизы установлен ст. 49 Градостроительного кодекса РФ.

Государственная экспертиза проектной документации и государственная экспертиза результатов инженерных изысканий проводятся федеральным органом исполнительной власти, органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченными на проведение государственной экспертизы проектной документации, или подведомственными указанным органам государственными (бюджетными или автономными) учреждениями.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 02.12.2009 N 984 «О перечне платных услуг, оказываемых организациями в целях предоставления федеральными органами исполнительной власти государственных услуг» государственная экспертиза проектной документации и результатов инженерных изысканий является платной государственной услугой.

Порядок проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий детализирован Постановлением Правительства РФ от 05.03.2007 N 145 «О порядке организации и проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий».

Срок проведения государственной экспертизы определяется сложностью объекта капитального строительства, но не должен превышать три месяца. Это требование установлено ст. 49 Градостроительного кодекса РФ.

Стоимость государственной экспертизы обычно составляет 0,1–0,3% от сметной стоимости проекта строительства – чем дороже проект, тем ниже проценты, определяющие стоимость экспертизы.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 02.12.2009 N 984 «О перечне платных услуг, оказываемых организациями в целях предоставления федеральными органами исполнительной власти государственных услуг» на федеральном уровне должна быть установлена методика взимания платы за оказание государственной услуги. Однако такая методика до настоящего времени не утверждена.

4) Стадия подготовки к строительству многоквартирного жилого дома

Получение разрешения на строительство

Общая процедура выдачи разрешения на строительство установлена ст. 51 Градостроительного кодекса РФ. При этом на уровне субъектов РФ приняты законы, регулирующие данный этап на территории соответствующего субъекта РФ более детально.

По общему правилу разрешение на строительство выдает орган муниципальной власти. При этом тот же орган впоследствии будет выдавать разрешение на ввод в эксплуатацию того же объекта.

На федеральном уровне установлен исчерпывающий перечень документов, представляемых для получения разрешения на строительство.

Статьей 51 Градостроительного кодекса определен срок оказания данной услуги – 10 дней. Также установлено, что данная услуга оказывается бесплатно.

В течение трех дней со дня выдачи разрешения на строительство указанные органы направляют копию такого разрешения в орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление государственного строительного надзора.

Застройщик в течение десяти дней со дня получения разрешения на строительство обязан безвозмездно передать в орган, выдавший разрешение на строительство, сведения о площади, о высоте и об этажности планируемого объекта капитального строительства, о сетях инженерно-технического обеспечения, один экземпляр копии результатов инженерных изысканий и копию ряда разделов проектной документации.

Выдача ордера на проведение земляных работ

Данный ордер получает подрядная организация, осуществляющая возведение объекта.

Федеральным законодательством не предусмотрен такой документ в качестве обязательного для начала строительства. Однако в большинстве

исследуемых регионов приняты региональные нормативные акты, устанавливающие порядок проведения земляных работ и получения ордера.

Цель указанного ордера – обеспечение чистоты и порядка на территории и контроль за благоустройством после производства земляных работ.

Выдает ордер на проведение земляных работ орган муниципальной власти на определенный срок. К окончанию данного срока земляные работы должны быть завершены, иначе организация, получившая ордер, будет оштрафована.

Сроки выдачи ордеров на проведение земляных работ устанавливаются на региональном и местном уровнях.

5) Стадия строительства многоквартирного жилого дома

Общие положения, регулирующие стадию строительства многоквартирного жилого дома, закреплены ст. 52 (осуществление строительства) и ст. 54 (строительный надзор) Градостроительного кодекса РФ и принимаемыми в их исполнение нормативными актами.

В рамках данной стадии можно выделить следующие этапы:

- направление извещения о начале строительных работ;
- осуществление строительного надзора в процессе строительства.

Направление извещения о начале строительных работ

В соответствии с п. 5 ст. 52 Градостроительного кодекса РФ застройщик заблаговременно, но не позднее чем за 7 рабочих дней до начала строительства, должен направить в уполномоченный на осуществление государственного строительного надзора орган исполнительной власти субъекта извещение о начале строительных работ.

Приказом Ростехнадзора от 26.12.2006 № 1129 «Об утверждении и введении в действие Порядка проведения проверок при осуществлении государственного строительного надзора и выдачи заключений о соответствии построенных, реконструированных, отремонтированных объектов капитального строительства требованиям технических регламентов (норм и правил), иных нормативных правовых актов, проектной документации (РД-11-04-2006)» утверждена форма такого извещения.

К извещению застройщик должен приложить ряд документов, полученных на предыдущих стадиях: заключение государственной экспертизы, разрешение на строительство и др.

Осуществление государственного строительного надзора

Порядок проведения государственного строительного надзора на федеральном уровне установлен ст. 54 Градостроительного кодекса РФ, Постановлением Правительства РФ N 54 от 01.02.2006 «О государственном строительном надзоре в РФ» и Приказом Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор) № 1129 от 26.12.2006 «Об утверждении и введении в действие порядка проведения проверок при осуществлении государственного строительного надзора и выдачи заключений о соответствии построенных, реконструированных, отремонтированных объектов капитального строительства требованиям технических регламентов (норм и правил), иных нормативных правовых актов, проектной документации».

На региональном уровне также принимаются нормативные акты, детализирующие порядок осуществления госстройнадзора, которые, однако, зачастую дублируют нормы федерального законодательства.

В соответствии со ст. 54 Градостроительного кодекса РФ строительный надзор осуществляет единый уполномоченный орган исполнительной власти. В соответствии с п. 7 данной статьи не допускается осуществление иных видов государственного надзора при строительстве, кроме государственного строительного надзора.

Таким образом, на этапе строительства проверка соблюдения всех норм и правил (в том числе технических регламентов, санитарных норм, пожарных требований) осуществляется единым органом, в состав которого входят соответствующие специалисты.

б) Стадия сдачи объекта строительства в эксплуатацию

Сдача объекта строительства в эксплуатацию представляет собой этап, на котором застройщик:

- получает заключение о соответствии построенного объекта проекту и требованиям технических регламентов;
- обращается в орган, выдавший разрешение на строительство, с заявлением о выдаче разрешения на ввод объекта в эксплуатацию.

Выдача заключения о соответствии построенного объекта капитального строительства требованиям технических регламентов и проектной документации

Порядок выдачи заключений о соответствии построенных объектов капитального строительства требованиям технических регламентов (норм

и правил), иных нормативных правовых актов, проектной документации установлен приказом Ростехнадзора от 26.12.2006 № 1129. Этим же приказом утверждена форма заключения.

Заключение о соответствии (ЗoC) выдается тем же органом, который осуществлял строительный надзор в процессе строительства.

Данным приказом определен срок выдачи заключения – в течение 10 рабочих дней с даты соответствующего обращения за выдачей заключения.

Заключение о соответствии составляется в двух экземплярах, каждый экземпляр подписывается должностным лицом органа государственного строительного надзора.

Первый экземпляр заключения о соответствии направляется (вручается) застройщику. Второй экземпляр заключения о соответствии остается в деле органа государственного строительного надзора.

Перед получением положительного заключения предоставленный застройщиком материал оценивается инспекторами органа строительного надзора, каждый из которых несет ответственность за определенную область (пожарная безопасность, экология, санитарные требования, бетонные конструкции, металлические конструкции, фасады и др.). Большое количество инспекторов привлекается только на этапе выдачи заключения. В процессе строительства за объектом закрепляется один инспектор, ответственный за осуществление надзора, который подписывает заключение и несет персональную юридическую ответственность за достоверность указанной информации.

Заключение о соответствии является ключевым документом для получения разрешения на ввод в эксплуатацию.

Получение разрешения на ввод в эксплуатацию

Перед выдачей разрешения на ввод в эксплуатацию объект проходит техническую инвентаризацию. Данную услугу оказывает ФГУП «Ростехинвентаризация – Федеральное БТИ» (Федеральное бюро технической инвентаризации).

Постановлением Правительства РФ от 04.12.2000 N 921 установлен порядок проведения технического учета и технической инвентаризации в Российской Федерации объектов капитального строительства.

Услуга заключается в замерах площади объекта и характеризуется неформальными платежами с целью ускорения и трактовки спорных моментов в интересах застройщика, так как площадь влияет на итоговую стоимость продаваемых квартир.

Разрешение на ввод объекта в эксплуатацию представляет собой документ, который удостоверяет выполнение строительства в полном объеме в соответствии с разрешением на строительство, соответствие построенного объекта капитального строительства градостроительному плану земельного участка и проектной документации.

Процедура сдачи объекта в эксплуатацию урегулирована ст. 55 Градостроительного кодекса РФ. Данной статьей определяются основные документы, которые прилагаются к заявлению о выдаче разрешения на ввод в эксплуатацию и свидетельствуют о выполнении застройщиком всех требований. Основными документами, помимо Зос, являются ГПЗУ, разрешение на строительство, документы, выданные инженерными организациями, схема расположения здания и ряд других.

В п. 4 ст. 55 Градостроительного кодекса РФ указано, что правительствам РФ могут устанавливаться иные документы, необходимые для получения разрешения на ввод объекта в эксплуатацию, в целях получения в полном объеме сведений, необходимых для постановки объекта капитального строительства на государственный учет. Однако до настоящего времени никаких новых требований правительствам РФ не установлено.

Следует отметить, что Градостроительный кодекс РФ не предусматривает возможности установления на региональном уровне дополнительных требований к процессу приемки объекта в эксплуатацию.

Форма разрешения на ввод объекта в эксплуатацию утверждена Постановлением Правительства РФ от 24.11.2005 N 698. Инструкция о порядке заполнения формы разрешения на ввод объекта в эксплуатацию утверждена Приказом Министерства регионального развития РФ от 19.10.2006 N 121.

На федеральном уровне установлен предельный срок принятия решения о вводе объекта в эксплуатацию – 10 дней.

Разрешение на ввод объекта в эксплуатацию является основанием для постановки на государственный учет построенного объекта капитального строительства.

7) Стадия государственной регистрации построенного объекта

На данной стадии компания проводит регистрацию прав собственности на построенный жилой дом и получает почтовый адрес.

Порядок регистрации права собственности на создаваемый объект недвижимого имущества установлен ст. 25 Федерального закона от 21.07.1997 N 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним». Данный порядок детализирован в Административном регламенте по регистрации прав и сделок с недвижимостью, утвержденном приказом Минюста РФ от 14.09.2006 N 293.

Согласно ст. 25 Федерального закона от 21.07.1997 N 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», право собственности на созданный объект недвижимого имущества регистрируется на основании документов, подтверждающих факт его создания. Основанием для государственной регистрации права собственности на объект капитального строительства является разрешение на ввод объекта в эксплуатацию.

Результатом оказания данной услуги является выдача свидетельства о праве собственности на объект. Срок оказания услуги – 30 дней.

После выдачи свидетельства о государственной регистрации построенного объекта капитального строительства происходит присвоение жилому дому почтового адреса.

На федеральном уровне данная процедура не урегулирована. В этой связи на местном уровне муниципалитеты принимают нормативные акты, регулирующие данную процедуру.

Как правило, документ об утверждении (присвоении) почтового адреса выдает орган местного самоуправления – глава города, района.

Срок предоставления адреса также определяется на местном уровне и составляет, как правило, 30 дней.

3. Перечень выявленных проблем предоставления государственных услуг

По результатам настоящего исследования можно сделать вывод о том, что после реализации на местном уровне основных положений Градостроительного кодекса произошел коренной перелом в сфере предоставления услуг застройщикам, количество государственных и муниципальных услуг, а также органов власти, с которыми приходится взаимодействовать застройщику, сократилось до перечня из нескольких позиций, а значит многие проблемы строительства потеряли актуальность. Это,

в первую очередь, касается вопросов, связанных с согласованием исходно-разрешительной документации и сдачей построенных объектов в эксплуатацию. Также значительно меньшую проблему для застройщиков стал представлять текущий надзор за строительством, а государственная регистрация построенного объекта в подавляющем большинстве городов вообще не представляет проблемы.

Однако в целом по всем вышеуказанным аспектам строительства остается проблема ненадлежащей правоприменительной практики в различных городах России. Важно обратить особое внимание на те сферы многоквартирного жилищного строительства, в которых проблемы застройщиков остались нерешенными, а получение услуг носит, по словам застройщиков, «вопиющий характер». Прежде всего речь идет о следующих сферах:

- 1) получение земельного участка в аренду;
- 2) подготовка и предоставление градостроительной документации;
- 3) присоединение объекта строительства к инженерным сетям.

Указанные проблемы во многом обусловлены широкими возможностями для коррупционного поведения должностных лиц, носящего характер институционального вымогательства, и являются результатом неудовлетворительного правового регулирования в соответствующих коррупционно опасных сферах. И даже вступление в силу положений Земельного и Градостроительного кодексов практически не привело к положительным сдвигам по вышеназванным проблемам.

Проблемы на этапе получения земельного участка в аренду

Примером города с лучшей практикой проведения аукционов по предоставлению земельного участка является Калуга, в котором, по информации застройщиков, земельные участки выставляются на аукцион с кадастровым паспортом и градостроительной документацией, с указанием точек подключения к инженерным сетям по границам участка.

Несколько уступает Калуге практика проведения аукционов в Екатеринбурге ввиду необеспеченности выставляемых на аукцион участков инженерной инфраструктурой, но по сравнению с описанием ситуации в других городах она существенно лучше.

Информация о выставляемых на торги участках публикуется в газете и Интернете, получение информации о земельном участке в администрации не вызывает сложностей. Информация о выставляемых на

торги земельных участках публикуется за 30 дней до назначенной даты торгов (данные о перспективных участках, готовящихся к выставлению на торги, отсутствуют) – 30 дней крайне недостаточно для того, чтобы качественно проработать возможности застройки предлагаемого земельного участка, принять решение об участии в торгах и обеспечить финансирование проекта. По выставляемым на торги земельным участкам сформированы градостроительные планы (ГПЗУ), содержащие сведения о возможностях застройки и инженерного обеспечения данного участка. Обычно земельные участки, выставляемые на торги, не обеспечены инженерной инфраструктурой. Возможности подключения есть, но их реализация требует значительных затрат (строительство новых инженерных сетей и т.п.) – общие затраты на инженерное обеспечение земельного участка измеряются десятками миллионов рублей и могут достигать порядка 20% общих затрат на строительство объекта.

Худшая практика предоставления земельных участков в аренду выявлена во Владивостоке, Новосибирске, Москве и Санкт-Петербурге. В указанных городах процедура предоставления участков крайне коррупционна, размер неформальных платежей за победу на аукционе самый высокий в стране, а, например, в Москве, по словам респондентов, *«компании вообще не могли победить в аукционе, если это не компании <бывшего> руководства города или устроителей аукциона».*

В целом респонденты считают, что проблемы с предоставлением земельных участков в аренду могут быть решены в ближайшее время при условии внесения в Земельный кодекс РФ изменений, направленных на четкую регламентацию процедур проведения аукционов – по аналогии с процедурами проведения аукционов в соответствии с положениями Федерального закона от 21.07.2005 N 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Респонденты из Санкт-Петербурга отмечают, что неисполнение норм Земельного и Градостроительного кодексов при выставлении земельного участка на аукцион подвергает застройщиков высоким экономическим рискам.

«У нас участки выставляются на аукцион двумя способами – по “полному пакету” и по “короткому пакету”. В первом случае на участок есть документация, предусмотренная Земельным и Градостроительным кодексами: кадастровый паспорт, параметры разрешенного строитель-

ства на основе геоизысканий, а также градостроительная документация (ППТ) и актуальные техусловия присоединения к сетям с точками подключения. В случае “короткого пакета” на участок есть только кадастровый паспорт, условные технические условия (нереалистичные – например, присоединение в 2015 г.) и никакой градостроительной документации. Основная масса аукционов проходит именно по “короткому пакету”.

Получение такого земельного участка в аренду через аукцион фактически означает покупку “кота в мешке”, причем за огромные деньги. Более того, истинное состояние земельных участков не исследовано, никаких геоизысканий не проводилось, хотя Земельным кодексом предусмотрено – для определения того, что на нем можно строить, прежде чем на аукцион выставлять. В Санкт-Петербурге очень плохие грунты, участок может находиться на плавуне, и затраты на его освоение и присоединение к инженерным сетям по реальным техническим условиям могут сделать экономически неэффективным весь бизнес. Однако в отсутствие других предложений застройщики вынуждены брать, что есть, сильно рискуя.

Обычно при “коротком пакете” договор аренды заключается на срок 6 лет, к концу которого жилой дом должен быть построен. Например, за 0,5 га при арендной плате за 6 лет порядка 30 млн рублей в первые три года надо выплачивать по 8,5 млн рублей в год, оставшуюся сумму – равными частями в последние три года. Еще за первые три года нужно за свой счет разработать ППТ (требуется 8–12 месяцев и 4 млн рублей, готовят проектные организации), получить основные ТУ по сетям и подготовить проект строительства дома, пройдя госэкспертизу. За оставшиеся три года – полностью завершить строительство и пройти регистрацию права. Таким образом, за первый год плюс к аренде платишь еще 4 млн за ППТ, а начать проект не можешь».

1) Непрозрачность проведения аукционов

При получении государственных/муниципальных услуг компаниями-застройщиками при строительстве многоквартирного жилого дома органами государственной власти создаются многочисленные механизмы, направленные на прямое вымогательство денежных средств у данных компаний.

В ходе анкетирования респондентам был задан вопрос, возможна ли в их городе победа в аукционе без обеспечительных мер неформального

характера. В большинстве исследуемых городов респонденты ответили, что это невозможно. В качестве механизмов, позволяющих обеспечить победу в аукционе «нужных» компаний, респонденты отметили следующие:

- отказ в приеме документов по формальным признакам;
- «потеря» документов;
- попытки неформально договориться с «ненужным» участником;
- срыв аукциона.

Исключением стали Калуга, Хабаровск, Ростов-на-Дону и, как ни странно, Нальчик. Респонденты из данных городов заявили, что победить на аукционе без неформальных договоренностей возможно, только цена аренды будет высокой. Респонденты из других городов считают победу на аукционе без обеспечительных мер практически невозможной в их городе.

Так, респонденты из Ярославля отметили, что имеют большое значение межличностные отношения, и неформальный характер выражается в продаже новых квартир со значительной скидкой

По утверждению московских застройщиков, в Москве аукционы проводились таким образом, что победитель был заранее определен. Это была либо крупная компания, тесно связанная с прежним руководством города, либо неизвестные фирмы так называемых московских лэнд-девелоперов, которые впоследствии перепродавали права аренды путем продажи самой фирмы через смену ее учредителей.

В Волгограде респонденты также отмечают, что аукционы выигрывают две-три фирмы, близкие к власти.

Коррупционные отношения между застройщиками и государственными органами возникают уже на стадии подготовки к аукциону на получение в аренду земельного участка для строительства многоквартирного жилого дома.

Владивосток: «По вопросам, связанным с землей, в Приморском крае – полный бардак, если не взять в долю какого-либо большого чиновника (в долевое строительство), то получить земельный участок практически невозможно, намного проще купить уже готовый земельный участок, но цены очень высокие».

Также застройщиков не удовлетворяет и качество оказания услуг при участии в аукционе:

Владивосток: «Аукцион – при подаче заявления образуются огромные очереди. Чтобы подать заявление, необходимо приезжать ранее

7 часов утра. Неформальные платежи – за ускорение (в размере 10 тыс. рублей). Характерны частные отказы в приеме документов по незначительным, надуманным основаниям. Нередки случаи потери документов. Работники данной структуры никаких консультаций по телефону не дают, отправляют на сайт».

2) Отсутствие в ряде городов утвержденных Правил землепользования и застройки

Наличие данной проблемы отмечают эксперты в Москве, Иркутске, Калуге, Волгограде, Ярославле. В соответствии с Градостроительным кодексом РФ после утверждения Генерального плана городского округа начинается работа по подготовке **проекта** правил землепользования и застройки. При этом не предусмотрена ответственность должностных лиц органов местного самоуправления в случае неутверждения правил землепользования и застройки.

Градостроительным кодексом РФ предусмотрено содержание правил землепользования и застройки: они должны содержать территориальные зоны и градостроительные регламенты, в которых содержится информация о размерах земельных участков и предельных параметрах разрешенного строительства.

Отсутствие утвержденных правил позволяет органам местного самоуправления по собственному усмотрению решать, кому и в каких местах осуществлять многоквартирное жилищное строительство, какими будут размеры земельных участков, этажность и плотность застройки, что, по мнению экспертов, является серьезным коррупциогенным фактором.

3) Непроведение аукционов по предоставлению земельных участков в аренду для целей многоквартирного строительства

Респонденты в ряде городов (Саратов, Ростов-на-Дону) отмечают, что аукционы по предоставлению земельных участков в аренду не проводятся.

Например, в Саратове аукционы с октября 2009 г. не проводились ввиду того, что произошла передача полномочий по проведению аукционов с уровня субъекта Федерации на городской уровень, а необходимые нормативные документы, регламентирующие порядок проведения аукционов в городе, вступают в силу лишь с 1 января 2011 г.

В Ростове-на-Дону в настоящий момент по причине несоответствия нормативно-правового регулирования порядка предоставления земельных участков в аренду для целей строительства на муниципальном и

федеральном уровнях приостановлено проведение аукционов по заявлениям, поступившим еще в начале 2010 г.

У потенциальных застройщиков в случае отсутствия аукционов существует возможность получения земельного участка только с предварительным согласованием мест размещения объектов. Данная процедура предусмотрена Земельным кодексом РФ (ст. 30). Это предполагает выполнение застройщиком за свой счет в отношении земельного участка землеустроительных работ и осуществление его государственного кадастрового учета.

Таким образом, городские округа, не проводя аукционов, пытаются решить проблему постановки земельных участков на кадастровый учет за счет застройщиков.

4) Отсутствие в открытых источниках информации о земельных участках для строительства

В подавляющем большинстве городов застройщики отмечают дефицит информации по земельным участкам, на которых возможно строительство.

Например, в Ростове-на-Дону респонденты отмечают абсолютное отсутствие в открытых источниках информации о наличии земель и земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, права на которые зарегистрированы, для целей строительства.

5) Нарушение организатором аукциона порядка его проведения

Респонденты в некоторых регионах (Владивосток, Москва) отмечают, что в ряде случаев при проведении аукционов муниципалитетами допускаются нарушения.

Так, Земельным кодексом РФ (ст. 38.1) предусмотрено, что извещение о проведении аукциона должно содержать сведения, в том числе:

- разрешенное использование земельного участка, основанное на результатах инженерных изысканий;
- параметры разрешенного строительства объекта капитального строительства;
- технические условия подключения такого объекта к сетям инженерно-технического обеспечения и плата за подключение.

Респонденты указывают, что во Владивостоке существует практика проведения аукциона без указания в извещении вышеуказанных сведений, что является нарушением положений Земельного кодекса.

6) Дефицит свободных сформированных земельных участков

О наличии данной проблемы говорят респонденты из нескольких городов.

В Иркутске респонденты отмечают дефицит сформированных земельных участков и, как следствие, редкие аукционы. На аукцион выносятся участки только под точечную застройку, выиграть которые крайне сложно. В случае, если идет снос частного сектора с целью выделения земельных участков под строительство, владельцы земельных участков устанавливают непомерные цены.

Респонденты в Екатеринбурге отмечают, что основным фактором усложнения и удорожания жилищного строительства в городе является дефицит земельных участков, пригодных для строительства (имеющих достаточную площадь и обеспеченность инженерной инфраструктурой). Приобретая «сложный» для освоения земельный участок по значительной цене (в силу высокого спроса на участки), застройщик для обеспечения рентабельности строительства вынужден максимально повышать плотность застройки (балансируя на грани строительных норм). Результат – низкое качество и высокая стоимость жилья!

7) Высокий размер неформальных платежей при получении земельного участка в аренду

О существовании данной проблемы говорят респонденты в Новосибирске, Ярославле, Смоленске, Владивостоке. В других регионах респонденты также отмечают существование проблемы, но не отмечают размер неформальных платежей как высокий.

Например, в Новосибирске неформальные платежи (3–30 млн рублей) служат гарантом победы на конкурсе и заметно облегчают следующие стадии оформления земельного участка. В Смоленске неформальные платежи за победу в аукционе могут составлять от сотен тысяч до 1–2 млн рублей. В Калуге размер неформальных платежей на выделение участка под застройку можно оценить в стоимость 1–2 квартир в строящемся доме.

8) Задержки со стороны местной администрации в предоставлении договора аренды для его регистрации

В ряде случаев орган исполнительной власти после проведения торгов затягивает с выдачей застройщику подписанного договора аренды для его государственной регистрации. О существовании этой проблемы говорят респонденты в Смоленске, Новосибирске, Владивостоке.

Так, в Смоленске респонденты приводят пример, когда многоквартирный жилой дом был построен, а договор аренды получен лишь через два месяца после окончания строительства.

В Новосибирске необходима плата за ускорение оформления договора –15–30 тыс. рублей.

9) Высокий размер арендной платы за земельный участок в отсутствие доступа к инфраструктуре

Данную проблему называют актуальной респонденты в Смоленске и Санкт-Петербурге.

Смоленск: «Очень высокой остается арендная плата за пользование землей. Участок под жилой дом может стоить уже более 10 млн рублей в год. Как правило, он неподготовлен для строительства, так как находится на окраине города, не имеет рядом расположенных инженерных коммуникаций, особенно водоводов и канализации».

Санкт-Петербург: «Получение земельного участка в аренду через аукцион – очень рискованное дело, так как чаще всего арендная плата несоразмерно высока в отсутствие доступной инженерной инфраструктуры».

Проблемы на этапе получения градостроительного плана земельного участка (ГПЗУ)

Среди основных проблем на этапе получения ГПЗУ респонденты выделили следующие.

1) Отказ органов местного самоуправления в предоставлении ГПЗУ

Несмотря на детально установленный порядок, органы местного самоуправления в отдельных субъектах РФ без законных оснований отказывают в выдаче ГПЗУ или существенно нарушают сроки их выдачи. Эта проблема наиболее характерна для Москвы, Смоленска, Саратова, Хабаровска и ряда других городов. При этом застройщики вынуждены обжаловать такие действия (бездействие) органов местного самоуправления в суде, что влечет за собой затягивание данной стадии на многие месяцы, так как ГПЗУ является одним из необходимых документов для получения разрешения на строительство.

Вместе с тем респонденты отмечают, что после вступления в силу всех положений Градостроительного кодекса РФ к 1 января 2012 г., все

органы государственной власти утверждают Правила землепользования и застройки. Респонденты считают, что при условии принятия административных регламентов предоставления данной государственной услуги, в которых будет самым детальным образом прописана процедура выдачи ГПЗУ, вышеуказанная проблема может быть решена.

2) Существование неформальных платежей за выдачу ГПЗУ и длительность выдачи ГПЗУ

В Москве до недавнего времени получение ГПЗУ было одной из самых затруднительных и рекордных с точки зрения размеров неформальных платежей услуг, которая обходилась застройщикам в 4–5 млн рублей. Отсутствие ПЗЗ позволяло чиновникам по своему усмотрению выдавать или отказывать в выдаче данного документа заявителю.

Во Владивостоке неформальные платежи за ускорение выдачи ГПЗУ составляют 30–100 тыс. рублей.

Проблемы, возникающие в процессе присоединения объекта строительства к инженерным сетям

Проблему присоединения к объектам инженерной инфраструктуры респонденты **обозначили как самую острую**. Подавляющее большинство респондентов назвали вопиющей процедуру технологического присоединения к электрическим сетям. О существовании этой проблемы говорят респонденты во всех регионах.

Стоит отметить, что процедура присоединения к инженерным сетям является комплексной услугой. Предварительные технические условия либо включаются в состав документации при проведении аукциона, либо застройщик после получения ГПЗУ получает их самостоятельно. Они выдаются на один год – на срок проектирования. При этом на застройщике лежит обязанность в течение года определить потребность в ресурсах и обратиться на этапе согласования проекта за корректировкой технических условий. Далее они согласовываются с ресурсоснабжающей организацией и оплачиваются в соответствии с договором, в котором предусмотрено, какая из сторон и на каких условиях их реализует. Срок действия основных технических условий – не менее двух лет. Для ввода построенного объекта в эксплуатацию необходимо, чтобы технические условия по договору между ресурсоснабжающей организацией

и застройщиком были выполнены, тогда объект можно присоединить к сети.

Санкт-Петербург: «Часто ресурсоснабжающая организация к моменту завершения строительства не выполняет своей части технических условий (застройщик оплатил, а сети не проложили). Проблемы связаны в основном с “Ленэнерго”, которая в срок не выполняет своих обязательств. Поэтому в городе есть заселенные дома с временной генерацией (на солярке), где хоть и есть свет, но лифты не работают».

По мнению застройщиков, проблемы присоединения к электрическим сетям отражают существенное нарушение баланса интересов между сторонами правоотношений – организациями-монополистами и застройщиками. Респонденты считают, что правовые нормы, на основании которых действуют электросетевые организации, носят дискриминационный характер по отношению к получателям услуг. Существующая правовая среда создает условия для диктата и ненадлежащего обогащения сетевых компаний, как на основании формальных, так и неформальных платежей.

Хабаровск: «При выдаче технических условий, предусматривающих максимальную загрузку и сроки подключения объектов капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения, в технические условия включается заведомо больший объем работ, чем необходим для конкретного объекта строительства. Помимо обеспечения самого объекта строительства необходимыми коммуникациями застройщику “вменяется в обязанность” реконструкция “ближлежащих” сетей до “объекта” и прокладка новых сетей с последующей передачей их организациям-сетедержателям на безвозмездной основе. После предварительного озвучивания технических условий начинается “торг” для сокращения объема работ по выполнению технических условий. Заказчик вынужден либо давать взятки, либо рассчитываться квартирами с лицами, ответственными за принятие данных решений. Возможно снижение объема технических условий до 50% – цена 3–4 квартир».

Респонденты в некоторых городах сталкиваются с отказом в выдаче технических условий ввиду отсутствия мощностей, что невозможно проверить из-за отсутствия открытой и доступной информации о ресурсах.

Так, в Ростове-на-Дону основной проблемой для застройщиков на стадии получения технических условий является, прежде всего, отказ организации, предоставляющей соответствующие энергетические ресурсы, в заключении договора. По сути, единственным мотивированным

и самым распространенным основанием для отказа является сообщение об отсутствии соответствующего резерва мощности для подключения того или иного проектируемого объекта. Исключением из данной ситуации является лишь наличие в инвестиционной программе организации, осуществляющей эксплуатацию сетей инженерно-технического обеспечения, проектов по устранению ограничений мощности. Доказательство в суде наличия таких мероприятий в программах организаций – единственный способ для застройщика заключить договор (Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 15.04.2008 N Ф08-1133/2008 по делу N А53-9891/2007-С3-35). Однако ввиду необходимости технических условий для осуществления последующих действий по согласованию и строительству судебное разбирательство останавливает указанные процедуры и существенно затягивает сроки строительства.

Кроме того, как показывает практика, предпринимателям зачастую предоставляют заведомо ложную информацию об «отсутствии мощностей» с целью разрешения данного вопроса в незаконном поле.

Не менее важной проблемой являются сроки действия технических условий. Как известно, согласованные технические условия необходимы на этапе согласования проекта и уже при вводе в эксплуатацию построенного объекта. Срок действия технических условий – не менее двух лет. При этом на застройщике лежит обязанность в течение года определить потребность в ресурсах и обратиться с заявлением о подключении объекта строительства к сетям. В противном случае обязательства организации, выдавшей технические условия, прекращаются. Таким образом, застройщик вынужден зачастую оплачивать подключение к инженерным сетям с целью минимизации убытков.

Респонденты отмечают, что на этапе разработки и утверждения порядка технологического присоединения предполагалось, что плата за технологическое присоединение будет включать весь комплекс услуг: как само присоединение, так и прокладку сетей, строительство подстанций и пр.

На практике застройщики сталкиваются с необходимостью прокладывать сети за свой счет. Так, в Москве себестоимость для застройщика прокладки 1 м кабеля в центральном районе составляет 30 тыс. рублей; в отдаленных районах города – 6–9 тыс. рублей. Таким образом, для прокладки 3 км кабеля застройщику необходимо заплатить до 90 млн рублей. Дополнительно застройщик оплачивает присоединение опреде-

ленной мощности. Например, плата за присоединение 1 кВт мощности в центре Москвы составляет 120 тыс. рублей. В итоге для подключения типового дома к электричеству (500 кВт) застройщику необходимо заплатить 60 млн рублей. Общие затраты на технологическое присоединение в этом случае составят 150 млн рублей.

Примером наихудшей практики является ситуация с присоединением к электросетям в Санкт-Петербурге.

Респонденты в Санкт-Петербурге отмечают, что срок получения технических условий на присоединение к электрическим сетям в ОАО «Ленэнерго» не соблюдается. Получение ТУ и заключение договора на присоединение к электрическим сетям может длиться несколько месяцев.

ОАО «Ленэнерго» практикует формирование дорогостоящих ТУ. Их выполнение на практике позволит подключить к новым электросетям не только организацию застройщика, но и несколько других организаций. При этом какой-либо правовой возможности у застройщика повлиять на изменение технических условий не предусмотрено.

Сложившаяся ситуация вызывает негодование респондентов, которые отмечают, что электросетевым компаниям выделяются из бюджетов всех уровней огромные деньги на модернизацию. Но сетевые компании, пользуясь своим монопольным положением, обязывают застройщика за свой счет построить подстанцию и подарить ее сетевой компании для целей извлечения прибыли.

В Санкт-Петербурге ОАО «Ленэнерго» предлагает два варианта исполнения выданных технических условий: заключение «денежно-имущественного» или «денежного» договора на присоединение к электрическим сетям.

В первом случае застройщик самостоятельно выполняет работы по выполнению технических условий (строит вышки, подстанции, проводит кабели и пр.), а затем дарит построенное за свой счет имущество ОАО «Ленэнерго».

При заключении «денежного» договора (он является менее затратным для застройщика) все работы по выполнению ТУ осуществляет ОАО «Ленэнерго». Однако в данном случае сроки выполнения работ чрезмерно затягиваются. Фактически выполнение своих обязательств ОАО «Ленэнерго» осуществляет за неформальные платежи.

Также респонденты в Санкт-Петербурге отмечают проблемы при взаимодействии с другими электросетевыми структурами.

Так, ОАО «Петербургская сбытовая компания» (оказывает услуги по подаче электричества) затягивает сроки рассмотрения договоров на оказание услуг. По сообщению респондентов, договоры рассматриваются месяцами. Сложившуюся ситуацию респонденты расценивают как «издевательство и вымогательство». Компаниям-застройщикам приходится уплачивать сотни тысяч рублей неформальных платежей для того, чтобы получить законную услугу.

Другим примером является организация ЗАО «Петроэнергосбыт» (согласует узлы учета электроэнергии).

«ЗАО “Петроэлектросбыт” – техническое подразделение ЗАО «Петербургской сбытовой компании». Они согласуют узлы учета электричества. Бесплатная услуга в течение 1 месяца. Причем бесплатно вообще не согласовать. Постоянно пишут новые замечания, ранее неучтенные. Затем ввели платную услугу. Стоимость в зависимости от мощности – 50–150 тыс. рублей и выше. После получения проекта застройщик снимает замечания и за повторное согласование ЗАО “Петроэлектросбыт” выставляет счет. В противном случае документы не принимаются. Так не работает ни одна организация в городе. Возможно, были жалобы. Сейчас при них есть организация ООО “Лабораторные испытания”, которая принимает и согласует в ЗАО “Петроэлектросбыт” узлы учета. Стоимость такая же, срок – от 2 до 4 месяцев. Зато второй раз платить не надо».

Респонденты из других городов также отмечают высокий размер неформальных платежей при присоединении к электросетям. Так, в Ростове-на-Дону размер неофициальных платежей может составлять до 50% от общего размера затрат. В Саратове стоимость работ по присоединению может быть снижена в 2 раза в случае дополнительных неформальных платежей. В Хабаровске неформальные платежи для уменьшения объема «вменяемых» ТУ – 1–2 квартиры, до 50% – цена 3–4 квартир.

Респонденты из Смоленска отмечают серьезную проблему при получении технических условий на подключение к электросетям от ОАО «МРСК Центра» – «Смоленскэнерго».

Условием для подключения выдвигается требование строительства за счет застройщика трансформаторных подстанций (ТП) (реальная стоимость 6–7 млн рублей, но если строит МРСК за счет застройщика – сумма увеличивается до 12–15 млн рублей). Более того, если не поведёт, то требуют построить или поручить им построить распреде-

лительную подстанцию (РП). Ее реальная стоимость 18–20 млн рублей, а по версии МРСК, если строят они – 30–35 млн.

Примером наилучшей практики является Иркутск – во многом это связано с расположенной рядом с городом каскадом ГЭС и, как следствие, отсутствием проблем с мощностями. Также положительная практика присоединения к электросетям наблюдается в Калуге.

На фоне запредельных затрат на подключение к электросетям затраты на присоединение других объектов инженерных коммуникаций не столь существенны, но также обременительны для застройщика. Так, в Москве затраты на присоединение жилого дома к водопроводу составляют 100 тыс. рублей за 1 куб. м (в целом для дома – 1,8 млн рублей).

Из-за бюрократических проволочек, изъятий в регламентации оказания услуг, нерасторопности ответственных должностных лиц, считающих, что услуга не может быть оказана раньше предельно допустимого срока (иначе – коррупционер), а также воздействия действительно коррупционных факторов, серьезно затягивается срок оформления исходно-разрешительной документации. Зачастую этот срок превышает сроки собственно строительно-монтажных работ.

В результате такой политики в Смоленске с 2009 г. стоимость подключения по воде и по стокам выросла более чем в 3 раза – с 7–8 тыс. рублей за кубометр до 23,6 и 23,8 тыс. рублей за кубометр соответственно.

В Ярославле неформальные платежи в значительных суммах денежными средствами практически не оплачиваются. Как правило, вместо неформальных платежей продаются квартиры в престижных районах города со значительной скидкой. Например, стоимость 1 кв. м в центре города составляет 75 тыс. рублей, а договор с нужным лицом будет заключен по цене 38 тыс. рублей за 1 кв. м.

В Волгограде присоединение к сетям канализации является наименее лучшей практикой из всех исследованных городов, так как сопряжено с серьезными злоупотреблениями со стороны мэрии города. Например, при подключении к сетям водоснабжения и канализации включаются дополнительные условия по обеспечению района водоснабжением и канализацией за счет застройщика (стоимость дополнительных условий – 5–10 млн рублей).

Так, застройщик, полностью выполнивший технические условия по присоединению к канализации, столкнулся с отказом мэрии выдать разрешение на ввод построенного дома в эксплуатацию, если во внебюд-

жетный фонд развития инженерных сетей Волгограда не будет перечислено 6 млн рублей. Надо отметить, что вымогательство у предпринимателей взносов во внебюджетный фонд стало одной из причин привлечения к уголовной ответственности одного из предшественников нынешнего мэра города.

Проблемы на этапе получения государственной экспертизы проектной документации

Проблемы на этапе получения государственной экспертизы проектной документации в целом носят повсеместный характер, но наиболее активно отмечают их респонденты в Санкт-Петербурге, Москве, Нальчике, Екатеринбурге, Ростове-на-Дону.

Примером наихудшей практики оказания данной услуги является Санкт-Петербург. Срок предоставления данной услуги может быть растянут на многие месяцы. Выполняют работы по проведению экспертизы сторонние эксперты, работающие по договору. Респонденты считают, что в Санкт-Петербурге искусственно созданы коррупционные условия, способствующие появлению практики неформальных платежей за оказание услуги.

По заявлению респондента из Санкт-Петербурга, в основном это очень пожилые люди, часто и подолгу болеющие – в этом случае проектная документация не передается другому эксперту, и застройщик вынужден ждать месяцами выздоровления эксперта. График работы организации неудобный. Прием осуществляется два-три раза в неделю до 13.00. В случае необходимости устранения замечаний застройщику дается 20-дневный срок. Однако часть замечаний может быть устранена только в диалоге с экспертами, из-за чего представителям застройщиков приходится всеми доступными методами прорываться к экспертам. В случае несоблюдения 20-дневного срока доработки материалов, представленных на экспертизу, заявитель вынужден повторно обращаться и оплачивать эту очень дорогостоящую услугу.

Респонденты из Москвы также жалуются на очень неудовлетворительные условия оказания данной услуги в связи с непригодностью помещений для приема такого количества посетителей.

Респонденты отмечают взимание неформального платежа просто за рассмотрение документов в размере 30 тыс. рублей. При стоимости самой экспертизы 1–3 млн рублей отдельно может приниматься не-

формальный платеж за выдачу положительного заключения в размере 3 млн рублей. Неформальные платежи осуществляются с целью оперативного устранения замечаний и за лояльность.

По мнению респондентов, выходом из сложившейся ситуации может стать повышение статуса негосударственной экспертизы. В настоящее время заключение негосударственной экспертизы не принимается на более поздних стадиях, например, при выдаче разрешения на строительство. Однако в соответствии с Распоряжением Правительства РФ N 982-р «Об утверждении плана мероприятий по совершенствованию контрольно-надзорных и разрешительных функций и оптимизации предоставления государственных услуг в области градостроительной деятельности» начало работ по развитию системы негосударственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий запланировано на III квартал 2010 г.

Проблемы на стадии выдачи разрешения на строительство

На данной стадии респонденты большинства регионов также отмечают необходимость уплаты неформальных платежей (например, Москва, Хабаровск, Новосибирск, Саратов, Смоленск, Нальчик).

В Хабаровске респонденты отмечают невозможность получить разрешение на строительство, «пока не принесешь документ, подтверждающий внесение 300 тыс. рублей на “реконструкцию прудов”».

В Москве респонденты сообщают об очень высоких неформальных платежах – от 700 тыс. до 1,5 млн рублей.

Респонденты в Нальчике отмечают, что при подготовке документов для получения разрешения на строительство необходимо быть готовым не только к формальным затратам, но и к добровольной материальной помощи для любимого города, к примеру, необходимости строительства небольшого фонтана стоимостью 150–200 тыс. рублей.

Проблемы на стадии строительства многоквартирного дома

В качестве основной проблемы при получении государственных услуг **на стадии строительства многоквартирного дома** эксперты выделяют необходимость **неформальных платежей инспектору, прикрепленному к объекту строительства.**

Ныне действующий порядок предусматривает персональную ответственность инспектора строительного надзора за текущий надзор в ходе

строительства и выдачу заключения о соответствии построенного объекта проекту и техрегламентам, что одновременно дает ему широкие возможности получения неформальных платежей от компаний-застройщиков за лояльность.

О наличии данной проблемы говорят респонденты в большинстве исследуемых городов.

В Москве, Санкт-Петербурге, Волгограде и других городах респонденты отмечают, что инспектор фактически «сидит на зарплате». Процесс строительства занимает долгое время (несколько месяцев или лет), и размер неформальных платежей (15–30 тыс. рублей) следует умножить на количество месяцев, что не является особо обременительным для компании. При этом респонденты отмечают, что соблюсти абсолютно все требования в процессе строительства невозможно – небольшие нарушения есть всегда.

С одной стороны, у застройщика сокращаются административные барьеры из-за необходимости взаимодействовать только с одним контролером в течение всего этапа строительства. С другой стороны, существуют риски плохих отношений с инспектором, в чем, впрочем, не заинтересована ни одна из сторон.

Однако, все эксперты считают, что существующая система (один проверяющий инспектор) существенно лучше прежней, когда контролирующих органов было много.

Проблемы на стадии сдачи объекта строительства в эксплуатацию

На стадии сдачи объекта строительства в эксплуатацию респонденты в большинстве регионов также отмечают существование практики неформальных платежей. Во Владивостоке размер неформальных платежей составляет 0,5–1,5 млн рублей. В Москве неформальные платежи могут достигать 3–5 млн – при наличии существенных замечаний и значительных отклонений от проекта.

В Новосибирске в случае добросовестного оформления документов данный этап, как правило, не вызывает затруднений. Однако при оформлении Разрешения на ввод в эксплуатацию чиновники могут «замечать» ненадлежащим образом оформленные документы, исправить которые в момент сдачи объекта не представляется возможным. Соответственно, за смягчение требований, за ускорение рассмотрения документов застройщик вынужден нести неформальные издержки.

В Хабаровске считают, что данная стадия – «золотая жила» для откатов.

Инспекторы могут найти 10 замечаний, но предписания выдавать на каждое по очереди (по мере исправления). Это приводит к необходимости осуществления неформального платежа в размере 1 млн рублей либо предоставления комнат/квартир на аналогичную сумму.

Высокие неформальные платежи (до 700 тыс. рублей) отмечают также респонденты в Смоленске.

Проблемы на стадии государственной регистрации права собственности на объект недвижимого имущества

Что касается порядка предоставления указанной услуги, то в целом респонденты отмечают простоту и соблюдение регламента данной процедуры в большинстве регионов, однако о наличии существенных проблем указывают респонденты из Нальчика и из Хабаровска, в которых административный регламент предоставления данной услуги, установленный на федеральном уровне, не соблюдается. С заявителей требуют предоставления дополнительных документов, установленные сроки оказания услуги (30 дней) не выдерживаются.

Хабаровск: «Регистрация объекта. Росреестр консультаций не проводит. При сдаче документов сразу «проблемные места» посмотреть отказываются, в результате возвращают документы на ДО- или ПЕРЕ-оформление. Данная задержка крайне болезненна для застройщика, так как он без регистрации не может начать продажу, плюс в договорах долевого участия прописана ПЕНЯ от всей суммы взноса за просрочку. И дольщики активно пользуются данной ответственностью застройщика, так как уверены, что застройщик “крутит в банке моими деньгами для еще большего обогащения”. Надо ввести в административный регламент Росреестра обязанность проверки подобных комплектов при сдаче или хотя бы начать оказывать услугу по такой предварительной проверке».

Можно констатировать, что проведенное исследование выявило большое количество проблем застройщиков, однако большинство из них лежит **не в сфере нормативно-правового регулирования отрасли, а в правоприменительной практике предоставления услуг застройщикам.** При более жесткой регламентации порядка предоставления услуг и реализации общих мер по ограничению коррупциогенного по-

ведения чиновников ситуация в данной сфере может существенно улучшиться.

Однако проблемы предоставления услуг тесно связаны с другими важнейшими проблемами застройщиков в последние два года. Прежде всего речь идет об экономических проблемах. Накануне кризиса некоторые застройщики приобрели права аренды на земельные участки, последующая застройка которых ввиду кризиса была отложена.

Так, респонденты из Калуги указывают, что земельные участки, которые они приобрели на аукционе в 2008 г., накануне кризиса, имели не только кадастровые паспорта, но и градостроительную документацию, а также точки подключения к инженерным сетям по границам участков. Цена этих в высшей степени привлекательных для застройщика участков была очень высокой, что потребовало привлечения больших кредитных ресурсов. В связи с кризисом продажи по завершенным объектам у застройщиков остановились, и вследствие необходимости обслуживания кредитов на фоне отсутствия платежеспособного спроса на жилье свободных средств на застройку данных участков у застройщиков не было.

Таким образом, для существенного улучшения ситуации в отрасли помимо оптимизации порядка оказания услуг следует разработать меры экономического стимулирования спроса в сфере жилищного строительства, которые могут рассматриваться как тема отдельного большого исследования.

Предложения по совершенствованию порядка предоставления услуг застройщикам при многоквартирном строительстве

Приведенный ниже перечень предложений не является исчерпывающим, а представляет собой лишь наиболее очевидные меры, прямо вытекающие из сформулированных ранее проблем.

На этапе предоставления земельных участков в аренду необходимо:

- ввести обязанность органов местного самоуправления, подкрепленную жесткими санкциями, обеспечить открытость и доступность информации о земельных участках и мощностях инженерных сетей;
- предусмотреть ответственность за несоблюдение сроков согласования и подписания органами местного самоуправления договора аренды земельного участка;

- установить на федеральном уровне жесткую регламентацию порядка предоставления услуг застройщикам посредством разработки административных регламентов;
- разработать на федеральном уровне административные регламенты проведения аукционов, предусматривающие распространение на процесс проведения аукционов процедур, аналогичных процедурам, предусмотренным положениями Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»;
- увеличить срок между датой опубликования информации о выставляемых на торги земельных участках и назначенной даты торгов с 30 до 60 дней для возможности качественной проработки застройки предлагаемого земельного участка, принятия аргументированного решения об участии в торгах и обеспечения финансирования проекта застройки.

На этапе получения градостроительного плана земельного участка следует:

- ввести обязанность предварительного формирования муниципальным органом градостроительного плана земельного участка, выставляемого на аукцион;
- до введения вышеуказанной процедуры уточнить редакцию ст. 46 Градостроительного кодекса РФ, предусмотрев обязанность органа местного самоуправления за свой счет проводить оформление ГПЗУ на основании обращения арендатора земельного участка;
- установить ответственность чиновников органа местного самоуправления за несоблюдение сроков оформления ГПЗУ.

На этапе присоединения к электрическим сетям следует:

- установить прозрачную процедуру, регламентирующую процесс присоединения к сетям и ответственность за несоблюдение монополистом порядка и сроков подключения.

В сфере проведения государственной экспертизы проектной документации:

- предусмотреть возможность прохождения негосударственной экспертизы проектной документации по строительству многоэтажных жилых домов, оставив обязанность прохождения государственной экспертизы только для зданий высокой конструктивной сложности;

– установить четкий административный регламент оказания услуги по проведению государственной экспертизы с установлением жестких сроков и необходимых условий оказания услуги в части требования к помещениям и к приемным часам.

В сфере регистрации прав на построенный многоквартирный дом:

– предусмотреть возможность легального сокращения срока государственной регистрации права на объект недвижимого имущества за плату.

Выводы по итогам проведенного исследования

Существенные изменения в регулировании сферы многоквартирного строительства в части порядка получения государственных и муниципальных услуг принесли ощутимые результаты – издержки и проблемы застройщиков по большинству аспектов строительства значительно сократились, особенно это касается временных издержек. В результате в настоящее время в некоторых городах созданы условия, когда полный строительный цикл – от получения земельного участка до ввода построенного дома в эксплуатацию – составляет 1,5 года.

Серьезной проблемой остается обеспечение надлежащей правоприменительной практики.

Главными проблемами, на которые необходимо обратить пристальное внимание, являются вопросы землепользования и присоединения к сетям инженерно-технического обеспечения, прежде всего электрическим сетям.

Для решения проблем обеспечения земельными участками необходимо обеспечить исполнение на муниципальном уровне всех положений Земельного и Градостроительного кодексов РФ, а также создать условия, препятствующие коррупционному поведению должностных лиц, путем реализации мер специального регулирования в данных коррупционно опасных отраслях.

В целом же необходимо разработать комплекс мер по стимулированию жилищного строительства, что невозможно без решения вопроса модернизации изношенной коммунальной инфраструктуры и развития электрических сетей. Однако устранение дискриминации застройщиков со стороны монополистов экономически необходимо с учетом существенного снижения рентабельности жилищного строительства при продол-

жающемся росте цен на присоединение к сетям монополистов на фоне низкого платежеспособного спроса.

4. Издержки получения государственных и муниципальных услуг в строительстве

Для строительства многоквартирного жилого дома «типового объекта наблюдения» необходимо осуществление 21 обращения, общая стоимость которых составляет около 1,5 млн рублей, а время предоставления результатов обращений – 582 дня. При этом застройщик несет издержки, связанные с подключением к инфраструктуре, в размере около 30,5 млн рублей.

Далее приведены следующие фактологические данные о стоимости и временных затратах на получение государственной услуги:

- профиль регулирования государственной услуги приведен в табл. 3;
- сводные фактологические данные исследования в разрезе городов – в табл. 4;
- сводные фактологические данные по стоимости государственных услуг на 1 кв. м жилья в разрезе городов см. в табл. 5;
- модельный перечень обращений с затратами ресурсов на их получение – в табл. 6.

Следует отдельно подчеркнуть, что указанные издержки не включают в себя стоимость неформальных платежей (платежей, не имеющих документального подтверждения, осуществляемых «в конверте»).

В том же случае, если размер неформальных платежей указан (см. табл. ниже), то они учитывают только неформальные расходы, связанные непосредственно со строительством конкретного типового объекта. Инструментарий независимого исследования не позволяет оценить полные неформальные затраты, связанные с «присутствием на строительном рынке» в конкретном регионе, предполагающие, как правило, установление долгосрочных неформальных отношений, издержки которых сложно формализуемы и измеряемы.

Таблица 3. Профиль регулирования государственной услуги

	Всего	в том числе ФОИВ	в том числе РОИВ	в том числе ОМСУ	в том числе организации
Количество обращений (шт.)	21	8	4	7	2
Доля по количеству (%)		38,1	19,0	33,3	9,5
Стоимость обращений (тыс. рублей)	1469	31	0	431	1007
Доля по стоимости (%)		2,1	0,0	29,3	68,6
Время обращений (с учетом параллельности)	582	136	68	274	104
Доля по времени (%)		23,4	11,7	47,1	17,9
Максимальная стоимость:	Проведение Государственной экспертизы проектной документации (925 тыс. руб., организации)				
Максимальное время:	Проведение Государственной экспертизы проектной документации (71 день, организации)				

Дополнительно:

Средние затраты на подключение к сетям инфраструктуры (тыс. рублей)	30 492
Средние затраты на проведение инженерных изысканий (тыс. рублей)	406

Таблица 4. Сводные фактологические результаты исследований

Регион	Временные затраты (дней)			Затраты (тыс. руб.)			
	Гос. услуги	Технич. присоединение	Общая сумма	Гос. услуги	Неформ. платежи	Технич. присоединение	Общая сумма
1. Волгоград	581	180	761	4881	780	39000	44661
2. Калуга	502	45	547	591	230	18000	18821
3. Владивосток	777	45	822	511	1930	31500	33941
4. Екатеринбург	545	120	665	591	2555	16750	19896
5. Москва	772	60	832	1176	6450	102900	110526
6. Саратов	526	45	571	701	1440	19500	21641
7. Нальчик	513	30	543	781	575	7750	9106
8. Ярославль	504	45	549	711	215	16930	17856
9. Ростов-на-Дону	517	240	757	710	770	27473	28953
10. Хабаровск	539	45	584	691	1870	21000	23561
11. Смоленск	617	45	662	3101	2930	20000	26031
12. Новороссийск	713	40	753	716	4000	22000	26716
13. Новосибирск	651	30	681	611	5000	24500	30111
14. Пермь	482	40	522	2091	350	15500	17941
15. Иркутск	401	40	441	1131	330	10075	11536
16. Санкт-Петербург	678	150	828	4511	910	95000	100421
Среднее значение	582	75	657	1469	1896	30492	33857

Таблица 5. Оценка стоимости затрат на получение государственных и муниципальных услуг в стоимости 1 кв. м жилья для «типового объекта наблюдения»

	Стоимость		Стоимость		Стоимость		Стоимость	
	ГУ (тыс. руб.)	ГУ на кв. м (руб.)	ТП (тыс. руб.)	ТП на кв. м (руб.)	НП (тыс. руб.)	НП на кв. м (руб.)	ГУ + ТП + НП (тыс. руб.)	ГУ + ТП + НП на кв. м (руб.)
1. Волгоград	4881	375,5	39000	3000,0	780	60,0	44661	3435,5
2. Калуга	591	45,5	18000	1384,6	230	17,7	18821	1447,8
3. Владивосток	511	39,3	31500	2423,1	1930	148,5	33941	2610,8
4. Екатеринбург	591	45,5	16750	1288,5	2555	196,5	19896	1530,5
5. Москва	1176	90,5	102900	7915,4	6450	496,2	110526	8502,0
6. Саратов	701	53,9	19500	1500,0	1440	110,8	21641	1664,7
7. Нальчик	781	60,1	7750	596,2	575	44,2	9106	700,5
8. Ярославль	711	54,7	16930	1302,3	215	16,5	17856	1373,5
9. Ростов-на-Дону	710	54,6	27473	2113,3	770	59,2	28953	2227,2
10. Хабаровск	691	53,2	21000	1615,4	1870	143,8	23561	1812,4
11. Смоленск	3101	238,5	20000	1538,5	2930	225,4	26031	2002,4
12. Ново-российск	716	55,1	22000	1692,3	4000	307,7	26716	2055,1
13. Ново-сибирск	611	47,0	24500	1884,6	5000	384,6	30111	2316,2
14. Пермь	2091	160,8	15500	1192,3	350	26,9	17941	1380,1
15. Иркутск	1131	87,0	10075	775,0	330	25,4	11536	887,4
16. Санкт-Петербург	4511	347,0	95000	7307,7	910	70,0	100421	7724,7
Среднее значение	1469	113,0	30492	2345,6	1896	145,8	33857	2604,4

Примечание. ГУ – государственные услуги; ТП – техническое присоединение к инженерным сетям; НП – неформальные платежи.

Таблица 6. Фактологические данные о государственных и муниципальных услугах

№	Наименование обращения	Органы и организации для обращения	Средняя стоимость (тыс. руб.)	Интервал стоимости (тыс. руб.)	Неформальные платежи (тыс. руб.)	Интервал неформальных платежей (тыс. руб.)	Среднее время (дней)	Интервал времени (дней)
1	Подана заявка на участие в аукционе на право заключения договора аренды земельного участка	Администрация города	0	0	0	0-150	19	5-70
1.1	Получение выписки из ЕГРЮЛ	Управление ФНС	0,2	0,2-0,4	0	0	6	2-6
2	Проведение аукциона, объявление победителя, заключение договора, оплата предмета торгов (права на заключение договора аренды)	Администрация города	0	0-150	420	0-1000	53	15-180
3	Заключение договора аренды	Управление Росреестра	0	0	0	0	23	5-60
4	Государственная регистрация договора аренды	Управление Росреестра	15	15	20	10-30	28	15-70
4.1	Получение выписки из ЕГРЮЛ	Управление ФНС	0,2	0,2-0,4	0	0	6	2-6
2) Стадия предварительной подготовки проекта строительства многоквартирного жилого дома								
5	Выдана градостроительного плана земельного участка	Администрация города	422	0-3500	56	50-3000	65	15-365
5.1	Получение выписки из ЕГРЮЛ	Управление ФНС	0,2	0,2-0,4	0	0	6	2-6
6	Получение Технических условий (ТУ)	Эксплуатирующие организации (см. ниже)*						
3) Стадия утверждения проекта строительства многоквартирного жилого дома								
7	Проведение инженерных изысканий	Независимые организации (члены СРО)*						

№	Наименование обращения	Органы и организации для обращения	Средняя стоимость (тыс. руб.)	Интервал стоимости (тыс. руб.)	Неформальные платежи (тыс. руб.)	Интервал неформальных платежей (тыс. руб.)	Среднее время (дней)	Интервал времени (дней)
8	Согласование с сетевыми организациями (получение ОСНОВНЫХ ТУ)	Эксплуатирующие организации*	9	0–100	60	40–100	25	10–450
9	Согласование проекта благоустройства земельного участка	Комитет благоустройства города	0	0	20	20–30	29	5–90
10	Мероприятия по охране окружающей среды разработанного проекта (ОВОС)	Управление Росприроднадзора	0	0	20	20–30	29	5–90
11	Проведение государственной экспертизы проектной документации	ГАУ экспертные организации	925	20–7000	100	100–200	71	30–180
4) Стадия подготовки к строительству многоквартирного жилого дома								
12	Выдача разрешения на строительство	Администрация города	0	0	400	300–1000	15	7–40
5) Стадия строительства многоквартирного жилого дома								
13	Уведомление о начале строительства органов технадзора	Управление Госстройнадзора	0	0	0	0	9	2–14
14	Осуществление государственного строительного надзора при строительстве	Управление Госстройнадзора	0	0	30	20–30	20	3–60
15	Присоединение к сетям	Эксплуатирующие организации*						

№	Наименование обращения	Органы и организации для обращения	Средняя стоимость (тыс. руб.)	Интервал стоимости (тыс. руб.)	Неформальные платежи (тыс. руб.)	Интервал неформальных платежей (тыс. руб.)	Среднее время (дни)	Интервал времени (дни)
16	Оформление извещения об окончании строительства	Управление Госстройнадзора	0	0	0	0	10	7-30
17	Выдана заключения органа государственного строительного надзора о соответствии построенного объекта капитального строительства требованиям технических регламентов и проектной документации	Управление Госстройнадзора	0	0	600	500-3000	29	7-150
18	Техническая инвентаризация объекта	Областное БТИ	82	50-200	50	50-90	33	20-120
19	Разрешение на ввод объекта в эксплуатацию	Администрация города	0	0	100	100-500	40	10-180
7) Стадия государственной регистрации построенного объекта капитального строительства								
20	Государственная регистрация права собственности на объект недвижимого имущества	Управление Росреестра	15	7,5-150	20	20-40	32	10-60
20.1	Получение выписки из ЕГРЮЛ	Управление ФНС	0,2	0,2-0,4	0	0	6	2-6
21	Присвоение адреса объекту капитального строительства	Администрация города	0	0	20	20-100	57	10-60

* Указанные обращения не являются государственными услугами и рассматриваются отдельно.

5. Региональная практика предоставления услуги

Временные затраты

Временные затраты на получение государственных услуг и присоединение к сетям указаны в табл. 7 и 8 (в типичных случаях застройщики получают технические условия параллельно с получением государственных услуг, однако в данном случае для целей формирования рейтинга проведено суммирование временных затрат).

Таблица 7. Рейтинг городов по времени, потраченному на получение государственных услуг и присоединение к сетям

Рейтинг	Город	Временные издержки (дней)
1	Иркутск	441
2	Пермь	522
3	Калуга	547
4	Ярославль	549
5	Нальчик	543
6	Ростов-на-Дону	757
7	Саратов	571
8	Хабаровск	584
9	Екатеринбург	665
10	Волгоград	761
11	Смоленск	662
12	Новосибирск	681
13	Санкт-Петербург	828
14	Новороссийск	753
15	Москва	832
16	Владивосток	822

Самые высокие временные затраты на присоединение к сетям в Ростове-на-Дону (240), Волгограде (180) и Санкт-Петербурге (150), а самые низкие временные затраты в Новосибирске (30), Нальчике (30), а также в Перми (40), Новороссийске (40) и Калуге (40).

Таблица 8. Рейтинг городов по времени, потраченному непосредственно на получение государственных услуг

Рейтинг	Город	Временные издержки (дней)
1	Иркутск	401
2	Пермь	482
3	Калуга	502
4	Ярославль	504
5	Нальчик	513
6	Ростов-на-Дону	517
7	Саратов	526
8	Хабаровск	539
9	Екатеринбург	545
10	Волгоград	581
11	Смоленск	617
12	Новосибирск	651
13	Санкт-Петербург	678
14	Новороссийск	713
15	Москва	772
16	Владивосток	777

В качестве городов с наименьшими временными затратами на государственные услуги в строительстве следует выделить Иркутск (391). Несколько выше временные затраты у застройщиков в Перми (431), Калуге (471) и Саратове (480).

Финансовые издержки

Городами с самыми высокими общими финансовыми издержками (табл. 9–11) являются Москва (110526) и Санкт-Петербург (100421). Причем это в основном по суммарным издержкам за счет затрат на присоединение к сетям. Со значительно меньшими, но относительно высокими издержками сталкиваются застройщики в Волгограде (44661), чуть ниже издержки у застройщиков Владивостока (33941) и Новосибирска (30111).

Самые низкие общие издержки в Нальчике – за счет низких затрат на техприсоединение, далее идут Иркутск (11536), Ярославль (17856) и Пермь (17941).

Таблица 9. Рейтинг городов по величине суммарных затрат на получение государственных услуг, неформальные платежи и подключение к сетям

Рейтинг	Город	Размер затрат (тыс. руб.)
1	Нальчик	9106
2	Иркутск	11536
3	Ярославль	17856
4	Пермь	17941
5	Калуга	18821
6	Екатеринбург	19896
7	Саратов	21641
8	Хабаровск	23561
9	Смоленск	26031
10	Новороссийск	26716
11	Ростов-на-Дону	28953
12	Новосибирск	30111
13	Владивосток	33941
14	Волгоград	44661
15	Санкт-Петербург	100421
16	Москва	110526

Однако, если рассмотреть финансовые издержки застройщиков без затрат на присоединение, а только на государственные услуги и неформальные платежи, то картина будет несколько иной. Москва (7626), Смоленск (6031), Волгоград (5661) – города с самыми высокими издержками.

Таблица 10. Рейтинг городов по величине суммарных затрат на получение государственных услуг и неформальные платежи

Рейтинг	Город	Размер затрат (тыс. руб.)
1	Калуга	821
2	Ярославль	926
3	Нальчик	1356
4	Иркутск	1461
5	Ростов-на-Дону	1480
6	Саратов	2141
7	Владивосток	2441
8	Пермь	2441
9	Хабаровск	2561
10	Екатеринбург	3146
11	Новороссийск	4716
12	Санкт-Петербург	5421
13	Новосибирск	5611
14	Волгоград	5661
15	Смоленск	6031
16	Москва	7626

Издержки только на государственные услуги самые высокие в Волгограде, (4881) Санкт-Петербурге (4511) и Смоленске (3101).

Издержки только на государственные услуги самые низкие во Владивостоке (511), Екатеринбурге (591), Калуге (591) и Новосибирске (611).

Таблица 11. Рейтинг городов по стоимости непосредственно получения государственных услуг

Рейтинг	Город	Размер затрат (тыс. руб.)
1	Владивосток	511
2	Калуга	591
3	Екатеринбург	591
4	Новосибирск	611
5	Хабаровск	691
6	Саратов	701
7	Ростов-на-Дону	710
8	Ярославль	711
9	Новороссийск	716
10	Нальчик	781
11	Иркутск	1131
12	Москва	1176
13	Пермь	2091
14	Смоленск	3101
15	Санкт-Петербург	4511
16	Волгоград	4881

Таким образом, финансовые затраты на получение государственных услуг в городах с лучшей практикой в среднем в 10 раз меньше, чем в городах с худшей практикой.

Оценка правоприменительной практики

Одновременно с оценкой затрат на получение государственных и муниципальных услуг экспертами и респондентами давалась субъективная оценка практики правоприменения в отдельных городах.

Проведенное исследование свидетельствует о существенной оптимизации правового регулирования сферы жилищного строительства и позволяет детализировать существующие проблемы застройщиков (табл. 12).

Предусмотренное данным исследованием группирование услуг в соответствии со стадиями реализации проекта строительства дало возможность получить оценки и комментарии респондентов по группам получаемых услуг в соответствии с семью стадиями строительного цикла. На основании этого можно определить как наиболее и наименее проблемные (с точки зрения респондентов) группы услуг, так и наиболее и наименее проблемные города (с точки зрения оказания услуг в сфере многоквартирного жилищного строительства).

Таблица 12. Оценки респондентами правоприменительной практики получения услуг

Города		1-я стадия	2-я стадия	3-я стадия	4-я стадия	5-я стадия	6-я стадия	7-я стадия	Сумма
1	Калуга	5	4	3	3	4	3	4	26
2	Иркутск	3	4	4	4	3	3	4	25
3	Пермь	2	2	4	4	4	4	4	24
4	Ростов-на-Дону	2	2	2	4	3	4	4	21
5	Хабаровск	4	2	3	3	5	2	2	21
6	Екатеринбург	4	2	2	4	4	2	3	21
7	Ярославль	2	2	3	3	2	3	5	20
8	Новороссийск	3	2	2	3	3	3	4	20
9	Нальчик	3	3	2	2	5	3	2	20
10	Новосибирск	2	2	2	2	3	3	5	19
11	Саратов	1	2	2	3	5	2	4	19
12	Смоленск	2	2	3	2	3	3	4	19
13	Санкт-Петербург	2	1	1	4	3	3	4	18
14	Волгоград	1	1	3	3	3	3	4	18
15	Москва	1	1	2	4	3	3	4	18
16	Владивосток	1	2	2	4	3	3	3	18
Общая сумма		38	34	40	51	56	47	60	

Примечание. 1 – наихудшая оценка, 5 – наилучшая оценка.

В ходе исследования респондентам было предложено оценить по 5-балльной шкале правоприменительную практику в своих городах по каждой стадии процесса строительства. При этом минимальное количество баллов получали те стадии, которые застройщики оценивали как наиболее проблемные.

По стадии 1

На стадии предоставления земельных участков в аренду худшая ситуация отмечается в Москве, Владивостоке, Саратове и Волгограде. Основной причиной для отнесения этих городов к городам с худшей практикой является аффилированность с местной властью большинства организаций, занимающихся строительством. Кроме того, в Саратове и Волгограде в настоящее время не проводятся аукционы.

Наилучшая ситуация с предоставлением земельных участков в аренду наблюдается в Калуге, где земельные участки выставляются на аукцион достаточно активно – с подготовленной градостроительной документацией и инженерными сетями с точкой присоединения у границ участка.

По стадии 2

На данной стадии городами с худшей практикой стали Москва, Санкт-Петербург и Волгоград. В этих городах высокие издержки на получение градостроительной документации и подключение к инженерным сетям, а также колоссальные неформальные платежи за оптимизацию технических условий.

Наилучшие оценки по данной стадии респонденты поставили Иркутску и Калуге. Скорее всего, это связано с относительно невысокими издержками на технологическое присоединение и с отсутствием издержек на подготовку градостроительной документации ввиду того, что они имеют при выставлении земельных участков на аукционы.

По стадии 3

Наиболее важным показателем на данной стадии является оценка респондентами состояния государственной экспертизы проектной документации: ее стоимости, а также времени проведения.

По данному показателю худшая практика отмечена респондентами в Санкт-Петербурге (государственная экспертиза проводится до полугода), Москве, Владивостоке, Новосибирске.

Меньше всего проблем на этапе получения заключения государственной экспертизы имеют Иркутск, Пермь и Ярославль. В этих городах средние сроки получения заключения, как правило, в два раза меньше установленных Градостроительным кодексом РФ.

По стадии 4

Критерием оценки данной стадии является характеристика респондентами порядка получения разрешения на строительство. Наибольшие временные затраты и самые высокие неформальные платежи позволили респондентам признать худшими городами на данной стадии Новосибирск, Смоленск и Нальчик.

Наиболее благополучная ситуация с получением разрешений на строительство сложилась в Ростове-на-Дону, Перми и Иркутске. Респонденты в этих городах не отмечают особых проблем с получением данной услуги.

По стадии 5

Респонденты, оценивая на данной стадии состояние проведения государственного строительного надзора, назвали городом с худшей практикой Ярославль. Широкие полномочия государственного инспектора, закрепленного за объектом, дают ему возможность получения неформальных платежей от компаний-застройщиков за лояльность. Большинство городов (9) оценили эту стадию на 3 балла.

Наиболее цивилизованно государственный строительный надзор осуществляется в Саратове, Хабаровске и Нальчике, где данную услугу оценили на 5 баллов, что позволяет отнести эти города к городам с лучшей практикой.

По стадии 6

На данной стадии (ввод здания в эксплуатацию) возникают проблемы у застройщиков в Хабаровске, Новосибирске, Москве. Проблемы связаны с длительностью выдачи заключения о соответствии и с высокими неформальными платежами за разрешение на ввод объекта в эксплуатацию (Хабаровск).

Отсутствие проблем на данной стадии отмечают респонденты в Перми и в Ростове-на-Дону.

По стадии 7

Данная стадия (регистрация права собственности на построенный объект) является наименее проблемной. О наличии проблем при регистрации говорят только респонденты в Нальчике, Хабаровске и Екатеринбурге.

В остальных городах проблем на данной стадии респонденты не отмечают.

По результатам оценки респондентами стадий реализации проекта застройки рейтинг по наиболее проблемным стадиям представлен следующим образом:

- 1) стадия, на которой застройщик получает градостроительную документацию и технические условия на подключение к инженерным сетям, – 34 балла;
- 2) стадия, на которой проводятся аукционы по аренде, – 38 баллов;
- 3) стадия, на которой проводится государственная экспертиза, – 40 баллов;
- 4) стадия сдачи объекта строительства в эксплуатацию – 48 баллов.

Наименее проблемными, по результатам оценок застройщиков, являются следующие стадии:

- 1) стадия подготовки к строительству многоквартирного жилого дома – 51 балл;
- 2) стадия строительства многоквартирного жилого дома – 56 баллов;
- 3) стадия государственной регистрации построенного объекта капитального строительства – 61 балл.

Таким образом, можно констатировать, что получение разрешения на строительство более не представляет проблемы для застройщиков, новый порядок осуществления строительного надзора посредством единого надзорного органа застройщики оценивают положительно, а регистрация прав на недвижимое имущество в большинстве регионов не представляет проблем.

Также на основании оценок респондентов выделены города с наименее благоприятным для строительства предпринимательским климатом. К ним относятся Санкт-Петербург, Волгоград, Москва и Владивосток.

Эти города получили самые низкие оценки респондентов по большинству стадий.

Наибольшими проблемами для этих городов являются:

- непрозрачность проведения аукционов, в результате чего в городах земельные участки предоставляются в аренду компаниям, аффилированным с властью;
- чрезвычайно высокие издержки на получение градостроительной документации и подключение к инженерным сетям – необходимость уплаты колоссальных неформальных платежей для оптимизации техусловий;
- существенное нарушение установленных законом сроков на предоставление важнейших государственных услуг (заключения государственной экспертизы, заключения о соответствии, выдачи ГПЗУ и пр.).

Наиболее благоприятными для ведения строительства городами признаны Калуга, Иркутск и Пермь. Эти города характеризуются минимальными сроками предоставления государственных услуг, практически всегда в рамках установленных законом процедур, низкими затратами на подключение к электрическим сетям.

Препринт WP8/2011/08
Серия WP8
Государственное и муниципальное управление

Крылова Дина Владимировна, Плаксин Сергей Михайлович

**Оценка издержек получения государственных
и муниципальных услуг, необходимых для строительства
многоквартирного жилого дома**

Зав. редакцией оперативного выпуска *А.В. Заиченко*
Корректор *О.С. Большова*
Технический редактор *Ю.Н. Петрина*

Отпечатано в типографии
Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики» с представленного оригинал-макета
Формат 60×84 $\frac{1}{16}$. Тираж 150 экз. Уч.-изд. л. 4
Усл. печ. л. 3,96. Заказ № . Изд. № 1369

Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»
125319, Москва, Кочновский проезд, 3
Типография Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики»
Тел.: (499) 611-24-15