

ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ КОРРУПЦИИ ПРИ ПРИНЯТИИ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫХ РЕШЕНИЙ

О. М. Рой, д-р социологических наук, профессор

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт философии и права Уральского отделения Российской академии наук, Екатеринбург, Россия

Аннотация. На основе обобщения нормативно-правовой базы и практики принятия градостроительных решений формулируются особенности основные признаки таких решений. Определяется роль органов публичной власти в регулировании градостроительных отношений в условиях последних изменений в законодательстве. Выделяются коррупциогенные факторы принятия градостроительных решений, а также характерные причины коррупционного поведения ответственных лиц. Представлены наиболее эффективные меры предупреждения коррупции в принятии градостроительных решений, повышения их эффективности.

Ключевые слова: коррупция, градостроительное решение, градостроительные конфликты, публичные органы власти, строительная индустрия.

PREVENTION OF CORRUPTION IN URBAN PLANNING DECISIONS

O. M. Roy, doctor of sociological sciences, professor

Institute of Philosophy and Law, Ural Branch of the Russian Academy of Sciences,
Yekaterinburg, Russia

Abstract. Based on a summary of the regulatory framework and practice of urban planning decision-making, the key characteristics of such decisions are identified. The role of public authorities in regulating urban planning relations is defined in the context of recent legislative changes. Corruption-causing factors in urban planning decision-making are identified, as well as the typical causes of corrupt behavior among decision-makers. The most effective measures for preventing corruption in urban planning decision-making and improving their effectiveness are presented.

Keywords: corruption, urban planning decisions, urban planning conflicts, public authorities, construction industry.

Коррупция в принятии градостроительных решений: основные проявления

Масштабное строительство и значительные инвестиции в строительную индустрию способствовали накоплению огромного количества материальных и финансовых ресурсов в отечественной градостроительной отрасли. Особенностью развития градостроительства является то, что само возведение зданий и градостроительных комплексов является развернутым во времени процессом, вовлекающим в себя множество субъектов, которые в этом процессе играют как активную и пассивную роль. Ключевую роль в этом процессе играет застройщик – субъект, который инициирует и реализует проект с его ранней, подготовительной стадии до стадии строительства и эксплуатации возведенного объекта. В процессе своей деятельности застройщик привлекает различных субъектов, принимая во внимание условия, задаваемые в обществе действующими институтами, и параметры запроса на возводимые объекты со стороны потенциальных потребителей. Привлекаемыми субъектами выступают различные экспертные и проектные организации, подрядные структуры, поставщики сырья, тогда как институты транслируют законодательные предписания, строительные нормы и правила, задают системы контроля и оценки произведенных застройщиком работ. Таким образом, принимаемые в градостроительной сфере решения опираются на комплексный учет требований к качеству и процессу возведения объекта с учетом глубокого внутреннего разнообразия этих требований.

Функция разработки и утверждения генеральных планов муниципального образования, правил землепользования и застройки, утверждение документации по планировке территории, выдача градостроительного плана земельного участка и пр. отнесена в соответствии со ст. 32 Федерального закона от 20.03.2025 № ФЗ-33 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» к полномочиям, по которым законом субъекта Российской Федерации может быть принято решение об осуществлении их органами местного самоуправления. Если такого решения нет, то эти полномочия закрепляются за органами государственной власти субъекта

федерации. В настоящее время во многих субъектах федерации эти полномочия по разработке и утверждению генеральных планов крупных городов уже поступили в распоряжение органов государственной власти субъектов. В исключительных полномочиях муниципальных образований (так называемые полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, не подлежащие перераспределению между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации) отсутствуют вопросы градостроительного характера. Тогда как «меры по противодействию коррупции в границах муниципального образования» в этих «исключительных» полномочиях присутствуют.

Таким образом, принятие градостроительных решений сегодня усложнено не только функционально, но и управленчески. По мнению С. Б. Сборщикова и П. А. Журавлева, «градостроительные решения должны учитывать особенности городских пространственных подсистем и инфраструктур и быть направлены на объединение различных технических, технологических, социальных, экологических, экономических и других аспектов формирования и совершенствования урбанизированных территорий» [1, с. 7]. Однако само это объединение, в соответствии с законом, может выступать предметом регулирования и оценки со стороны как государственной, так и муниципальной власти.

Градостроительное решение отличают большие временные затраты на его подготовку и реализацию, поскольку такое решение предполагает согласование со стороны множества участников градостроительного процесса. Продолжительный лаг в длительности реализации градостроительного решения становится благоприятной средой для коррупционных действий, проявляющихся на фоне существования большого объема бюрократических ограничений и непоследовательности в нормативном регулировании градостроительной практики. Среди основных объектов, допускающих коррупционные проявления в строительстве, отечественными авторами чаще всего выделяются консалтинговые и образовательные услуги, выполнение НИОКР, закупочная деятельность и др. [2].

Набор этих объектов объясняется в первую очередь сложностью и многослойностью градостроительного решения, сосредоточенностью в нем множества регуляторов, а также их адаптированностью к сложившимся практикам. На ранних стадиях принятия градостроительного решения осуществляется информационная подготовка, включающая сбор сведений о содержании проекта, его соответствии нормативно-правовым условиям, кадровом обеспечении и пр. На следующей стадии разрабатываются меры по техническому и финансовому сопровождению проекта, формированию необходимой для его реализации документации, участию в конкурсных процедурах. Непосредственная реализация проекта начинается только на третьей стадии, когда на первое место выходят технические вопросы и адаптация проекта имеющимся у застройщика возможностям. Завершают проект, как правило, процедуры оценки произведенных на градостроительный проект затрат и соответствия параметров реализованного проекта исходным условиям.

Сложившаяся в России практика выдачи разрешений на строительство свидетельствует о имеющейся достаточно часто предвзятости власти в решении градостроительных вопросов, недооценке социальных последствий принимаемых решений, а то и прямой заинтересованности ответственных лиц в односторонней безоговорочной поддержке застройщика. Строительная индустрия и связанные с ней практика выделения земельных участков под застройку, реконструкция объектов недвижимости, объединенные с системой госзакупок, вызывают наиболее серьезные коррупционные риски. Так, часто встречающимися преступлениями в этой сфере являются выделение земельных участков под строительство без проведения торгов или заниженная оценка объекта недвижимости под продажу подставным лицам [3].

Наиболее характерными коррупционными признаками принятия градостроительных решений, становящихся, как правило, предметом судебных разбирательств, являются:

- перерасход бюджетных ресурсов на реализацию проекта;
- снижение кадастровой стоимости различных дорогостоящих объектов недвижимости;
- незаконная постанова на кадастровый учет земельных участков;
- незаконное согласование реконструкции здания, в результате которой увеличилась бы его площадь;
- незаконная передача застройщику земельных участков под строительство без проведения конкурсных процедур;
- формирование строительных смет в пользу подрядчика и др.

Роль органов публичной власти в подготовке и реализации градостроительных решений

Участие органов публичной власти в реализации градостроительных проектов и определении исходов градостроительных решений выступает важнейшим фактором, обеспечивающим соответствие этих решений закону и принятым сторонами градостроительного процесса обязательствам. Органы власти формируют институциональную среду, в которой разрабатываются и реализуются градостроительные решения, и осуществляют текущий административный контроль за исполнением установленных норм и нормативов. К наиболее характерным направлениям реализации такой политики можно отнести такие законодательные механизмы, как саморегулирование или

предписание обязательного участия граждан в подготовке и оценке принимаемых градостроительных решений. В то же время возникает вопрос, насколько действующая модель институциональных ограничений способна минимизировать ущерб от коррупционных действий в сфере градостроительства. И насколько органы публичной власти готовы принимать градостроительные решения в интересах населения?

Попытки законодателей снизить вероятность коррупционных рисков за счет внедрения принципов саморегулирования путем создания в строительной отрасли саморегулируемых организаций (СРО) не всегда может служить эффективной антикоррупционной мерой [4]. Большой частью власть стремится сохранить рычаги влияния на строительный бизнес ввиду его огромного влияния на развитие других отраслей региональной экономики. В строительной сфере обращается значительный объем финансовых ресурсов, создается немалое количество рабочих мест, а выручка строительных организаций является налогооблагаемой базой для формирования доходов региональных и местных бюджетов. Динамика жилищного строительства и объемы возводимого в регионе жилья выступают ключевыми критериями оценки экономического положения региона и условием привлечения дополнительных инвестиций. Ради направления инвестиционных ресурсов в регион и увеличения темпов застройки территории поселений его руководители готовы пренебречь интересами местных жителей, закрыть глаза на непроработку градостроительных решений.

Оставляя за пределами внимания коррупционные мотивы таких действий, хотелось бы обратить внимание на институциональные условия лояльности местных органов власти в отношении социально необоснованных решений.

Формы коррупционного поведения в градостроительстве не только разнообразны, но и могут быть оценены с точки зрения их интенсивности. Прямые взятки и грубые нарушения в процедуре отвода земельных участков на строительство представляют собой один из полюсов этой неформальной шкалы интенсивности, в котором коррупционное поведение проявляется наиболее явно и выпукло. Однако коррупционный характер действий участвующих в градостроительной сделке сторон может проявляться в гораздо меньшей степени выражения. Например, поддержка лицом, принимающим решение, проекта, отвергаемого большинством жителей локального поселения, несмотря на имеющиеся правовые основания, может рассматриваться как потенциальная коррупционная угроза. Ведь органы местного самоуправления по своей природе должны стоять на защите интересов населения, даже если эти интересы приходят в противоречие с позицией органов государственной власти, продвигающих на территорию муниципалитета ангажированного застройщика.

Хорошей иллюстрацией скрытого конфликта в отношениях органов государственной и муниципальной власти выступает набор показателей эффективности деятельности органов местного самоуправления, представленный в указе Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, муниципальных, городских округов и муниципальных районов». Прямых показателей градостроительной ответственности глав местного самоуправления Указ не предусматривает, но есть полномочия непрямого (косвенного) характера, оказывающие влияние на вектор градостроительных решений.

Так, определенное влияние на позицию органов местного самоуправления в процессе принятия градостроительных решений оказывает региональная власть, в руках которой сконцентрированы значительная доля источников формирования муниципальных доходов, а главы муниципальных образований зачастую избираются на свои должности при непосредственном содействии исполнительной власти субъектов федерации. При этом не всегда интересы органов государственной власти субъекта федерации совпадают с интересами жителей локальных территорий, что лишает последних возможной поддержки со стороны муниципальной власти. Кроме того, в соответствии с указом Президента РФ от 4 февраля 2021 г. № 68 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» одним из показателей выступает: темп роста (индекс роста) физического объема инвестиций в основной капитал, за исключением инвестиций инфраструктурных монополий (федеральные проекты) и бюджетных ассигнований федерального бюджета. Исполнение этого показателя в значительной степени стимулирует региональную власть привлекать на территорию муниципальных образований внешних инвесторов, заинтересованных в получении прибыли от размещения своих объектов.

Неограниченная способность инвестора использовать территорию муниципалитета для реализации своих бизнес-проектов, гарантии региональной власти в их организационном сопровождении, нередко приходят в противоречие с интересами жителей, не довольных последствиями реализации таких проектов. Эта ситуация вызывает к жизни градостроительные конфликты, требующие активного участия органов власти в их разрешении.

Градостроительные конфликты в современном мире представляются наиболее сложными для разрешения формами общественного противостояния. Только за последние несколько лет в мире произошло несколько значимых событий в этой области, заставивших посмотреть на эту проблему с более широких позиций. Так, широкую известность получила ситуация со строительством вокзала в г.

Штутгарте или яростные протесты жителей Стамбула против планов властей ликвидировать парк у площади Таксим. В России также можно привести множество примеров, иллюстрирующих несовпадение точек зрения власти и жителей по поводу отдельных градостроительных проектов. Например, конфликт в сквере у драматического театра в г. Екатеринбурге в 2019 г. или борьба жителей Новосибирска против строительства гостиничного комплекса в Нарымском сквере (2013) спровоцировали серьезную напряженность в обществе [5].

Градостроительный конфликт включает, как правило, две стороны: застройщика, инициатора градостроительного проекта и населения, выступающего в виде инициативной группы представителей, чьи интересы может в отрицательную сторону затронуть проект. Органы местного самоуправления не являются прямыми участниками таких конфликтов, занимая, как правило, позицию той или иной стороны и оказывая влияние на возможность его исхода в рамках имеющихся у них полномочий. Однако реальных стимулов поддержки социальных сообществ в их противостоянии с застройщиками у органов местного самоуправления нет, поскольку выгода их поддержки региональной властью значительно перевешивает угрозу неизбрания на очередных муниципальных выборах.

Причинами высокой коррупциогенности градостроительной деятельности являются множество ее особенностей, среди которых особенно важно отметить: значительные объемы государственных инвестиций в жилищное строительство, сложную структуру проектов, отсутствие прозрачности в процессе торгов и др. Последствиями неупорядоченной системы градостроительного регулирования выступают - возведение убогих и нефункциональных новостроек, утрата доверия населения к власти, правовой нигилизм и пр.

Меры предупреждения коррупции при принятии градостроительных решений

Возможные меры по преодолению и предупреждению коррупционного поведения в градостроительной отрасли всегда находились в центре внимания отечественных ученых специалистов [6, 7]. Ключевыми факторами, вызывающими коррупцию в градостроительной отрасли выступают отсутствие способности общества влиять на градостроительную политику, информационная закрытость деятельности застройщиков, непрозрачность и непроработанность механизмов общественного участия в системе территориального планирования, незаинтересованность и неготовность органов власти строго соблюдать действующие нормы градостроительного проектирования, а также низкая правовая культура граждан в области защиты своих гражданских прав.

В связи с этим можно сформулировать некоторые меры, призванные повысить качество градостроительных решений и нейтрализовать негативное влияние факторов, вызывающих коррупционное поведение ответственных лиц. Прежде всего к ним можно отнести:

- формирование системы контрольных показателей, характеризующих качество жизни горожан, несоблюдение которых является недопустимым, независимо от того, кто стоит за принятием решений, вызывающих снижение этого качества;
- расширение роли публичных слушаний при принятии градостроительных решений, затрагивающих условия и качество жизни граждан;
- обязательное размещение на открытых информационных площадках информации о принятии органами власти градостроительных решений с обоснованием их целесообразности и технической обеспеченности;
- формирование системы правового просвещения граждан, заинтересованных в защите своих гражданских прав и повышении своей градостроительной культуры;
- повышение ответственности должностных лиц органов публичной власти в нарушении нормативов градостроительного проектирования, вызывающих ухудшение условий жизни жителей.

Библиографический список

1. Сборщиков, С. Б. Организация разработки градостроительных решений / С. Б. Сборщиков, П. А. Журавлев // Строительство: наука и образование. – 2022. – Т. 12, № 2. – С. 6-20.
2. Михалькова, А. А. Противодействие коррупции в строительной отрасли / А. А. Михалькова, Л. В. Каширская, Ю. А. Журнаджянц // Проблемы экономики и юридической практики. – 2023. – № 5. – С. 292-297.
3. Захаржевский, Д. С. Коррупционные риски в строительстве / Д. С. Захаржевский // Российский научный вестник. – 2024. – № 1. – С. 54-57.
4. Плескачевский, В. С. Саморегулирование в строительстве привело к появлению новых видов коррупции / В. С. Плескачевский // Инженерные изыскания. – 2010. – № 4. – С. 4-7.
5. Белоусов, А. Б. Городские конфликты в регионах России: факторы эскалации и стратегии урегулирования / А. Б. Белоусов, Д. А. Давыдов, Е. С. Кочухова // Антиномии. – 2024. – Т. 24, № 4. – С. 94-125.
6. Колобова, С. В. Противодействие коррупции в строительстве и жилищно-коммунальном комплексе / С. В. Колобова // Экономика и предпринимательство. – 2019. – № 4 (105). – С. 825-828.
7. Акбердина, В. В. Коммерция и коррупция в строительстве малоэтажных жилых домов на землях ИЖС / В. В. Акбердина // Аллея науки. – 2018. – Т. 1, № 1 (17). – С. 748-753.