

Акбиев Р.Т., канд. техн. наук
(ФГБУ «ЦНИИП Минстроя России», Евразийская СЕЙСМО Ассоциация, г. Москва)

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ СФЕРЫ ИНЖЕНЕРНЫХ ИЗЫСКАНИЙ ДЛЯ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СЕЙСМИЧЕСКИХ ЗОНАХ

В работе приведены результаты анализа нормативно-правовой базы сферы инженерных изысканий для градостроительной деятельности и комплексного развития территорий, выявлены противоречия и нестыковки в базовых документах данного направления, сформированы предложения по их устранению с целью гармонизации положений таких документов в рамках законодательства Российской Федерации, с учетом решения задач по защите от землетрясений.

Ключевые слова: геофизические исследования, градостроительная деятельность, землетрясения, инженерно-геологические изыскания, инженерно-гидрогеологические изыскания, геотехнические изыскания, сейсмические зоны, сеймотектонические и сейсмологические исследования

Введение

Взаимосвязь проблем нормативно-правового регулирования и обеспечения безопасности в рамках градостроительной деятельности исследовалась в работах экспертов ФГБУ «ЦНИИП Минстроя России», о чем имеются соответствующие публикации [1] – [3].

Известно, что Градостроительной кодекс Российской Федерации [4] – это основополагающий законодательный акт, определяющий основные понятия, структуру, функции участников, правила регулирования, принципы осуществления и контроль за качеством градостроительной деятельности, который определяет, в том числе цели, задачи и содержание такой деятельности с ориентированием на конечный результат – устойчивое развитие территорий [1].

Проведенные исследования выявили серьезные недоработки и нестыковки в понятийном аппарате, а также противоречия в положениях данного закона с другими нормативно-правовыми актами в сфере инженерных изысканий, которые подлежат устранению. В первую очередь, речь идет о статье 47 [4], а также составленный в его обеспечение перечень видов инженерных изысканий и Положение о выполнении инженерных изысканий для подготовки проектной документации,

строительства, реконструкции объектов капитального строительства (далее – Положение) [5].

Ниже представлены обоснованные предложения по данной теме в ответ на поручение Минстроя России, подготовленные коллективом ФГБУ «ЦНИИП Минстроя России» с участием автора и других экспертов Евразийской СЕЙСМО Ассоциации [6].

Описание проблемы

В соответствии с терминологией [4] «градостроительная деятельность – деятельность по развитию территорий, в том числе городов и иных поселений, осуществляемая в виде территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории, архитектурно-строительного проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции, сноса объектов капитального строительства, эксплуатации зданий, сооружений, комплексного развития территорий и их благоустройства» [4, статья 1, пункт 1]. Конечной целью и результатом, на достижение которой нацелена градостроительная деятельность, является «устойчивое развитие территорий – обеспечение при осуществлении градостроительной деятельности безопасности и благоприятных условий

жизнедеятельности человека, ограничение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и обеспечение охраны и рационального использования природных ресурсов в интересах настоящего и будущего поколений» [4, статья 1, пункт 3].

В широком смысле, с правовой точки зрения, для целей идентификации под термином «территория» подразумевается *географическая территория (в рамках законодательно установленных границ), находящаяся под суверенитетом, контролем или юрисдикцией государства, или другого образования (субъекта РФ и/или муниципального образования)*. Помимо суши, понятие «территория» включает прилегающие воды и связанное с ними воздушное пространство. Отсюда следуют важные выводы:

– Используя понятие «градостроительная деятельность» фактически ведется речь об *урбанизированных территориях (агломерации, города и населенные пункты) и объектах внешней инфраструктуры (сети, транспорт и пр.), соединяющих отдельные территории между собой*.

– После утверждения федерального закона [4] введено на практике в оборот понятие градостроительное «зонирование» (термин, использующийся по ана-

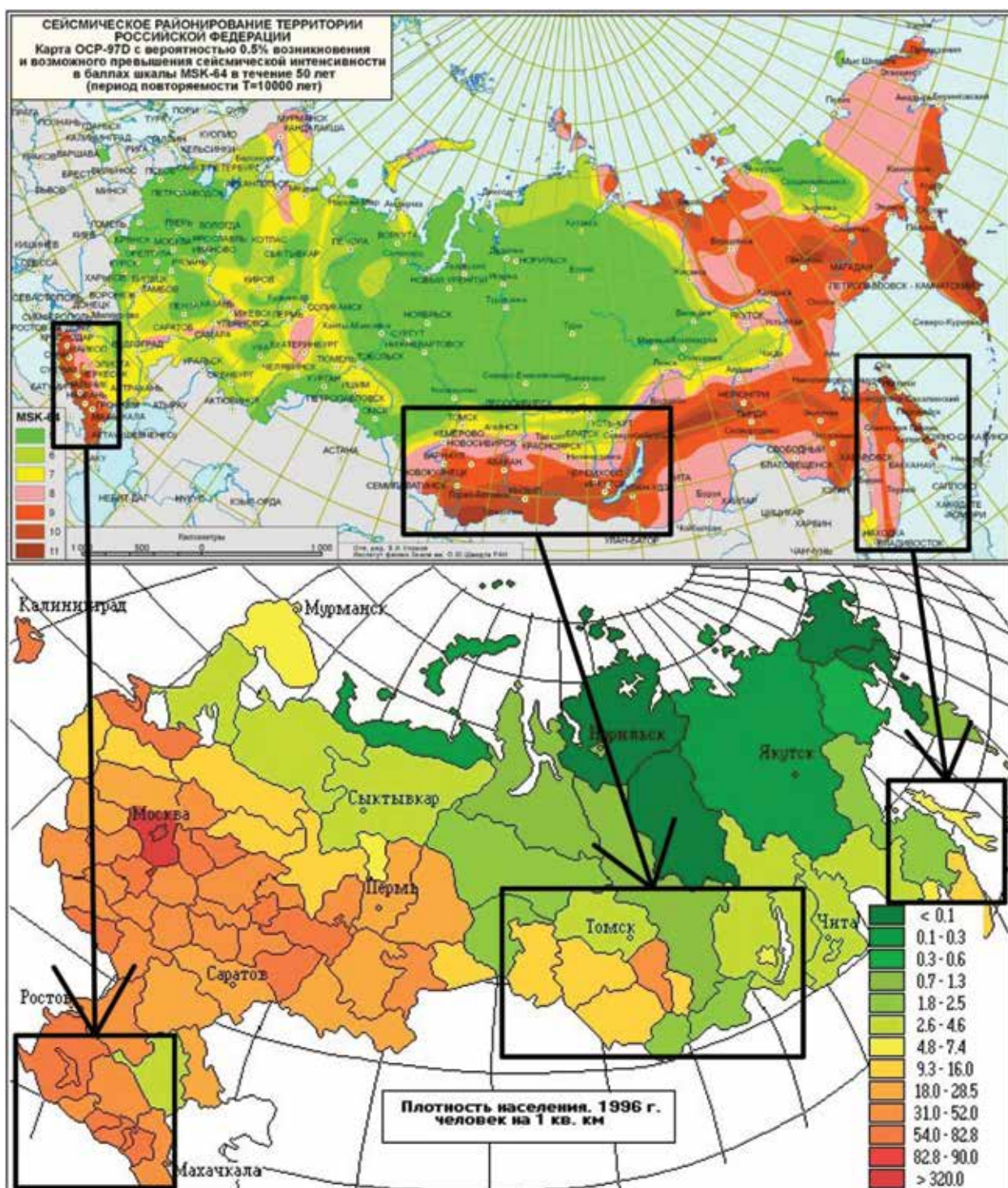
логии с международной практикой), под которым подразумевается разделение пространства на участки с возможными различиями по целевому назначению и режимом использования (включая «неудобия» для застройки) в зависимости от географических, природно-техногенных, экологических, иных особенностей, как например, это предложено в работе [2]. При этом, в документах более «низкого» уровня правового регулирования (нормативные документы, принимаемые

органами исполнительной власти), как например, в [7] и др. используется не нормативный термин «районирование», который относится к географии.

– В действующем законодательстве о градостроительной деятельности не закреплен правовой термин, определяющий «*объекты градостроительной деятельности*» (т.е. объекты приложения такой деятельности), к которым относятся (употребляемые вместе и/или по отдельности) следующие объекты:

1) Территория (урбанизированная), пространство в предварительно установленных и утвержденных законодательно границах (зонах);

2) Объекты капитального строительства (ОКС) – здания, строения, сооружения, объекты, строительство которых не завершено (объекты незавершенного строительства), за исключением некапитальных строений, сооружений и неотделимых улучшений земельного участка (замощение, покрытие и другие) – это



специальное понятие градостроительного законодательства [4];

3) Объекты недвижимости – все рукотворные постройки, включая объекты капитального строительства, которые связаны с земельным участком фундаментально, т.е. перемещение которых невозможно без несоразмерного ущерба их назначению – это уже правовая категория, имеющая иную, чем ОКС отраслевую принадлежность [8];

4) Объекты инфраструктуры – комплекс основных сооружений, которые поддерживают повседневную жизнь и экономическое активность в обществе, включая обеспечение взаимосвязи и «взаимной привязки» между отдельными урбанизированными территориями; включает в себя дороги, системы электро- и водоснабжения, телекоммуникационные системы, инженерные защитные сооружения, а также транспорт;

5) Объекты благоустройства территории [9].

С другой стороны, согласно пункту 4.1 СП 47.13330.2016 [10] инженерные изыскания – это обязательная часть градостроительной деятельности, обеспечивающая комплексное изучение природных условий территории (региона, района, площадки, участка, трассы) и факторов техногенного воздействия на территорию объектов капитального строительства для проектных основ и решения иных задач в рамках данной сферы деятельности.

Получается, что определение, введенное статьей 47 [4] и используемое в [5] в формулировке «инженерные изыскания для подготовки проектной документации, строительства, реконструкции объектов капитального строительства» существенно сужает данную сферу по сравнению с понятиями, установленными в том же федеральном законе и, далее в документах (СП), развивающих положения [5].

Этот правовой казус необходимо устранить.

Понятия «инженерные изыскания» и «исследования»

Для понимания сути предложений, которые сформулированы ниже по результатам проведенного анализа с целью совершенствования нормативно-правовой базы в сфере инженерных изысканий для градостроительной деятельности важным является понимание следующего.

Изыскания – это технический тер-



мин, который описывает комплексный производственный процесс по предварительному изучению местных условий, осуществляется в пределах правил, установленных нормативными техническими документами (НТД), включая межгосударственные и национальные стандарты (ГОСТ и ГОСТ Р) и своды правил (СП). Результатом изысканий предполагается формирование исходных данных об участке расположения будущей застройки, которые оформляются в виде технического документа, форма и содержание которого устанавливается указанными выше документами по стандартизации, которые установлены в [11], [12].

Исследования (природы) – это научный (прикладной) термин, который описывает в дополнение к изысканиям комплексный процесс изучения «природы» (т.е. выявление ранее не известных, изменяющихся во времени факторов, например состояния основания, окружающей среды и пр.), предполагает предварительную разработку (наличие) методологии, которая включает наблюдения, измерения и эксперимент. Понятие «исследование» относится к научно-технической деятельности, предполагает дополнительное регулирование с учетом требований Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике» [13]. Результаты таких исследований оформ-

ляются с учетом иного НТД – межгосударственного стандарта ГОСТ 7.32–2017 [14]. Исследования предполагают наличие у руководителя/исполнителя иных (дополнительных) научных и профессиональных компетенций (в зависимости от предмета исследований).

Таким образом, речь должна идти о результатах инженерных изысканий и исследований, которые после их обработки, систематизации и объединения в базы данных на уровне муниципальных образований и/или субъектов Российской Федерации составляют основу для построения и ведения в автоматическом режиме интерактивных карт природных и природно-техногенных опасностей (рисков). Совместное использование таких баз данных (наложение карт друг на друга) в рамках функционирования государственных информационных систем обеспечения градостроительной деятельности позволит при минимальных дополнительных затратах получать актуальную информацию о зонах повышенного риска (участков неудобий для застройки, использование которых изначально предполагает сравнительно большие капитальные затраты на строительство и инженерную защиту).

Включение в текст постановления [5] требований о формировании таких баз данных (карт, зон) в рамках и по результатам проектно-исследовательской гра-



достроительной деятельности позволит обеспечить Минстрой России и государственные органы исполнительной власти исходной информацией о наличии (потенциальном росте) угроз землетрясений, иных опасных явлений природно-техногенного характера, которые в итоге станут основой для разработки и реализации планов превентивных градостроительных мероприятий по снижению рисков бедствий.

Совершенствование нормативно-правовых основ

С учетом вышеизложенного очевидна необходимость внесения следующих изменений в базовые документы по нормативно-правовому регулированию сферы инженерных изысканий и исследований ([4], [5] и др.):

1. Название статьи 47 [4] «*Инженерные изыскания для подготовки проектной документации, строительства, реконструкции объектов капитального строительства*» следует привести в соответствие со пунктом 1 статьи 1 [4], соответственно скорректировать соответствующее наименование и разделы [5], изложив их с использованием следующей формулировки «*Инженерные изыскания и исследования для градостроительной деятельности*».

2. С учетом изложенного, по аналогии с приказом Минрегиона России [14] предлагается:

– Пункт 1 раздела II «Перечня видов инженерных изысканий и исследований» [5] изложить в следующей редакции «*Мониторинг и обследование состояния грунтов оснований зданий и сооружений, их строительных конструкций*».

– Дополнить раздел II «Перечня видов инженерных изысканий и исследова-

ний» [5] следующими пунктами:

7. *Гидрогеологические и метрологические исследования и мониторинг*

8. *Геокриологические исследования (прогноз изменения мерзлоты)*

9. *Сейсмотектонические и сейсмологические исследования, сейсмическое зонирование.*

– Внести изменения и дополнения в пункт 6 Положения [5] и изложить его в следующей редакции:

«Результаты инженерных изысканий используются в том числе для формирования государственных информационных систем обеспечения градостроительной деятельности, включая фонд инженерных изысканий (результаты гидрогеологических, геофизических, сейсмологических и сейсмотектонических исследований) для зонирования (картирования) и выявления территорий повышенного риска, с развитием опасных явлений природного и природно-техногенного характера.» (далее – Фонды).

3. Дополнительно предлагается обозначить в [4] и [5], что:

– одной из целей и задач инженерных изысканий и исследований в рамках формирования государственной Информационной Системы Обеспечения Градостроительной Деятельности (ИСОГД) является создание и ведение систематизированных баз данных – фондов инженерных изысканий и исследований, в составе результатов гидрогеологических, геофизических, сейсмотектонических и сейсмологических исследований для зонирования (картирования) и выявления территорий повышенного риска, с развитием опасных явлений природного и природно-техногенного характера.

– порядок формирования и использования баз данных, организационно-

техническое и методическое обеспечение деятельности Фондов обеспечивает Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации непосредственно или через подведомственную организацию (ФГБУ «ЦНИИП Минстроя России») во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями (включая подразделения РАН) и иными организациями.

Соответственно, необходимо отредактировать остальной текст в [4] и [5], привести в соответствие с их содержанием НТД сферы инженерных изысканий.

Вопросы, связанные с формированием и организацией функционирования Фондов в современных условиях, подлежат дополнительному изучению, формулированию по ним предложений и принятию решений.

Заключение

В статье на основе результатов анализа законодательства Российской Федерации в сфере градостроительной деятельности с учетом инженерных изысканий сформированы предложения по внесению изменений в действующие нормативно-правовые акты, для их актуализации и гармонизации между собой в части терминологии и по содержательной части.

Библиография

1. Беляев Д.В., Серушко Р.Н., Акбиев Р.Т. *Параметры оценки и индикаторы целевых программ по безопасности, управлению рисками для развития территорий. // Природные и техногенные риски. Безопасность сооружений. 2011. №1. С. 34–41.*
2. Акбиев Р.Т., Заалишвили В.Б. *К вопросу о разработке современных карт общего сейсмического зонирования территории Российской Федерации. // Природные и техногенные риски. Безопасность сооружений. 2021. №4 (53). С. 19–30.*
3. Вильнер М.Я., Акбиев Р.Т., Морозова Т.В. *О роли агломерационных процессов расселения в организации обустройства сейсмоопасных территорий в Российской Федерации. // Природные и техногенные риски. Безопасность сооружений. 2021. №4 (53). С. 31–37.*
4. *Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ «Градостроительный кодекс Российской Федерации»*



5. Постановление Правительства Российской Федерации от 19 января 2006 г. № 20 «Об инженерных изысканиях для подготовки проектной документации, строительства, реконструкции объектов капитального строительства»
6. Предложения по внесению изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 19 января 2006 г. № 20./Письмо ФГБУ «ЦНИИП Минстроя России» от 30 июля 2024 г. № 1097 в ответ на поручение Минстроя России от 12 июля 2024 г. № 39401-СМ/08
7. СП 14.13330.2018 «СНиП II-7-81* Строительство в сейсмических районах»
8. Федеральный закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ «Гражданский кодекс Российской Федерации» (часть первая) (статьи 1–453)
9. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»
10. СП 47.13330.2016 «СНиП 11-02-96 Инженерные изыскания для строительства. Основные положения»
11. Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании»
12. Федеральный закон от 29 июня 2015 г. № 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации»
13. Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике»
14. ГОСТ 7.32–2017 Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Отчет о научно-исследовательской работе. Структура и правила оформления
15. Приказ Минрегиона России от 30 декабря 2009 г. № 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»

eng

Akbiev R. T.

IMPROVEMENT OF THE REGULATORY AND LEGAL SUPPORT OF THE FIELD OF ENGINEERING SURVEYS FOR URBAN PLANNING ACTIVITIES IN SEISMIC ZONES

The paper presents the results of an analysis of the regulatory framework of the field of engineering surveys for urban planning and integrated development of territories, identifies contradictions and inconsistencies in the basic documents of this area, and forms proposals to eliminate them in order to harmonize the provisions of such documents within the framework of the legislation of the Russian Federation, taking into account the solution of earthquake protection tasks.

Keywords: geophysical research, urban planning, earthquakes, engineering and geological surveys, engineering and hydrogeological surveys, geotechnical surveys, seismic zones, seismotectonic and seismological studies

References

1. Belyaev D. V., Sergushko R. N., Akbiev R. T. Parametry ocenki i indikatory celevykh programm po bezopasnosti, upravleniyu riskami dlya razvitiya territorij. // *Prirodnye i tekhnogennye riski. Bezopasnost» sooruzhenij*. 2011. № 1. Pp. 34–41. (in Russian)
2. Akbiev R. T., Zaalishvili V. B. K voprosu o razrabotke sovremennykh kart obshchego sejsmicheskogo zonirovaniya territorij Rossijskoj Federacii. // *Prirodnye i tekhnogennye riski. Bezopasnost» sooruzhenij*. 2021. № 4 (53). Pp. 19–30. (in Russian)
3. Vil'ner M. Ya., Akbiev R. T., Morozova T. V. O roli aglomeracionnykh processov rasseleniya v organizacii obustrojstva sejsmooopasnykh territorij v Rossijskoj Federacii. // *Prirodnye i tekhnogennye riski. Bezopasnost» sooruzhenij*. 2021. № 4 (53). Pp. 31–37. (in Russian)
4. Federal'nyj zakon ot 29 dekabrya 2004 g. № 190-FZ «Gradostroitel'nyj kodeks Rossijskoj Federacii» (in Russian)
5. Postanovlenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 19 yanvarya 2006 g. № 20 «Ob inzhenernykh izyskaniyakh dlya podgotovki proektnoj dokumentacii, stroitel'stva, rekonstrukcii ob'ektov kapital'nogo stroitel'stva» (in Russian)
6. Predlozheniya po vneseniyu izmenenij v postanovlenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 19 yanvarya 2006 g. № 20./Pis'mo FGBU «CNIIP Minstroya Rossii» ot 30 iyulya 2024 g. № 1097 v otvet na poruchenie Ministroya Rossii ot 12 iyulya 2024 g. № 39401-SM/08 (in Russian)
7. SP 14.13330.2018 «SNIp II-7-81* Stroitel'stvo v sejsmicheskikh rajonah» (in Russian)
8. Federal'nyj zakon ot 30 noyabrya 1994 g. № 51-FZ «Grazhdanskij kodeks Rossijskoj Federacii» (chast' pervaya) (stat'i 1–453) (in Russian)
9. Federal'nyj zakon ot 6 oktyabrya 2003 g. № 131-FZ «Ob obshchih principah organizacii mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii» (in Russian)
10. SP 47.13330.2016 «SNIp 11-02-96 Inzhenernye izyskaniya dlya stroitel'stva. Osnovnye polozheniya» (in Russian)
11. Federal'nyj zakon ot 27 dekabrya 2002 g. № 184-FZ «O tekhnicheskome regulirovanii» (in Russian)
12. Federal'nyj zakon ot 29 iyunya 2015 g. № 162-FZ «O standartizacii v Rossijskoj Federacii» (in Russian)
13. Federal'nyj zakon ot 23 avgusta 1996 g. № 127-FZ «O nauke i gosudarstvennoj nauchno-tekhnicheskoy politike» (in Russian)
14. GOST 7.32–2017 Sistema standartov po informacii, bibliotechnomu i izdatel'skomu delu. Otchet o nauchno-issledovatel'skoj rabote. Struktura i pravila oformleniya (in Russian)
15. Prikaz Minregiona Rossii ot 30 dekabrya 2009 g. № 624 «Ob utverzhenii Perechnya vidov rabot po inzhenernym izyskaniyam, po podgotovke proektnoj dokumentacii, po stroitel'stvu, rekonstrukcii, kapital'nomu remontu ob'ektov kapital'nogo stroitel'stva, kotorye okazyvayut vliyaniye na bezopasnost» ob'ektov kapital'nogo stroitel'stva» (in Russian)