

Р.Р. ГАНЕЕВ,

кандидат юридических наук, доцент

Казанский (Приволжский) федеральный университет

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СТРОИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Статья раскрывает актуальные вопросы правового регулирования строительной деятельности. Автором предлагается свой вариант определения понятия «строительная деятельность», характеризуются основные этапы строительной деятельности и особенности их правового регулирования.

В условиях формирования и развития комплексной системы законодательства о градостроительной деятельности [1; 2], изучения градостроительного права как комплексной отрасли права [3] исследование вопросов правового регулирования строительной деятельности является актуальным и своевременным.

Строительная деятельность, являясь разновидностью предпринимательской деятельности, регулируется нормами гражданского и предпринимательского права. Вместе с тем строительство является одним из основных видов градостроительной деятельности и регулируется нормами градостроительного права¹.

Основными задачами настоящего исследования являются:

– определение соотношения понятий «градостроительная деятельность», «строительная деятельность» и «строительство»;

– выявление основных этапов строительной деятельности и источники их правового регулирования;

– выявление недостатков действующего законодательства в регулировании строительной деятельности и предложение вариантов усовершенствования законодательства.

Соотношение понятий «градостроительная деятельность», «строительство» и «строительная деятельность».

Под градостроительной деятельностью согласно п. 1 ст. 1 ГрДК РФ следует понимать деятель-

ность по развитию территорий, в том числе городов и иных поселений, осуществляемую в виде территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территорий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции объектов капитального строительства.

Под строительством согласно п. 13 ст. 1 ГрДК РФ понимается создание зданий, строений, сооружений (в том числе на месте сносимых объектов капитального строительства).

Вместе с тем в современном законодательстве отсутствует определение понятия «строительная деятельность».

Как видно из указанных выше определений, строительство является разновидностью градостроительной деятельности. Очевидно, что указанные понятия не являются равнозначными, так как помимо строительства градостроительная деятельность включает в себя, например, планировку территорий, градостроительное зонирование и др.

Правовое регулирование строительства осуществляется с помощью норм гражданского и градостроительного законодательства. Например, нормами Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – сокращенно ГК РФ) закрепляются общие положения о договорах строительного подряда (ст. ст. 740–757 ГК РФ) [4; 5] и др.

Вместе с тем только нормами гражданского права нельзя обеспечить всестороннюю регламентацию сложных общественных отношений, складывающихся по поводу строительства. Например, при строительстве отдельных разновидностей

¹ См. ст. 1 п. 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрДК РФ).

зданий необходимо учитывать нормы градостроительного права и требования следующих основных строительных норм и правил (СНиП):

а) СНиП 31-01-2003 «Здания жилые многоквартирные», утвержденные постановлением Госстроя России от 23 июня 2003 г. № 109 (введены в действие с 1 октября 2003 г.);

б) СНиП 31-02-2001 «Дома жилые одноквартирные», утвержденные постановлением Госстроя России от 22 марта 2001 г. № 35 (введены в действие с 1 января 2002 г.);

в) СНиП 31-03-2001 «Производственные здания», утвержденные постановлением Госстроя России от 19 марта 2001 г. № 20 (введены в действие с 1 января 2002 г.);

г) СНиП 31-05-2003 «Общественные здания административного значения», утвержденные постановлением Госстроя России от 23 июня 2003 г. № 108 (введены в действие с 1 сентября 2003 г.);

д) СНиП 31-04-2001 «Складские здания», утвержденные постановлением Госстроя России от 19 марта 2001 г. № 21 (введены в действие с 1 января 2002 г.) и др.

Лицами, осуществляющими строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объектов капитального строительства (далее – лицо, осуществляющее строительство), могут являться застройщик либо привлекаемое застройщиком или заказчиком на основании договора физическое или юридическое лицо, имеющие выданные саморегулируемой организацией свидетельства о допуске к таким видам работ.

Заметим, что в настоящее время вместо лицензирования строительной деятельности законодательством предусмотрено получение в саморегулируемой организации свидетельства о допуске к видам работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства. Виды работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства, утверждены Приказом Министерства Регионального развития РФ от 9 декабря 2008 г. №274 «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».

В понятиях «строительство» и «строительная деятельность» много общего. Строительство, как и строительная деятельность, осуществляется особым субъектом градостроительного права – застройщиком¹. Результатом строительной деятельности, как и результатом строительства, является объект капитального строительства (здание, строение, сооружение, объект незавершенного строительства), права на который подлежат государственной регистрации. Однако по содержанию понятие «строительная деятельность» шире понятия «строительство».

Строительство, как видно из самого понятия, непосредственно связано с созданием зданий, строений, сооружений (в том числе на месте сносимых объектов капитального строительства).

Строительная деятельность включает в себя не только непосредственное строительство, но и выполнение застройщиком определенных обязанностей и требований градостроительного законодательства, связанных с подготовкой к строительству, оформлением и согласованием необходимой документации, а также оформлением прав на результат строительства.

В общем виде строительная деятельность включает в себя:

1) подготовку к строительству, включая оформление необходимой документации на землю, предназначенную для застройки, осуществление инженерных изысканий, проектирование, оформление разрешительной документации и др.;

2) непосредственное строительство, то есть создание зданий, строений, сооружений (в том числе на месте сносимых объектов капитального строительства);

3) оформление прав на результат строительства, включая оформление и согласование документации, связанной с получением разрешения

¹ Согласно ст. 1 п. 16 ГрДК РФ застройщиком является физическое или юридическое лицо, обеспечивающее на принадлежащем ему земельном участке строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объектов капитального строительства, а также выполнение инженерных изысканий, подготовку проектной документации для их строительства, реконструкции, капитального ремонта.

на ввод в эксплуатацию объекта капитального строительства, а также оформление прав на него как на объект недвижимого имущества.

Заметим, что строительство является одним из основных этапов строительной деятельности, непосредственно связанной с созданием объекта капитального строительства.

Таким образом, под строительной деятельностью следует понимать совокупность последовательных, обязательных действий застройщика, связанных с подготовкой к строительству, с оформлением и согласованием необходимой документации, с непосредственным строительством, а также с оформлением предусмотренных градостроительным законодательством прав на результат строительства.

При этом в правовом регулировании строительной деятельности одновременно участвуют нормы гражданского и градостроительного права. Так, нормами ГК РФ установлены общие положения о юридических и физических лицах как основных субъектах строительной деятельности, а также закреплены общие положения о договоре строительного подряда. Нормы же градостроительного права конкретизируют правовое положение указанных субъектов (например, определяя понятие такого субъекта как «застройщик»), устанавливают особенности их правового статуса (например, порядок получения в саморегулируемой организации свидетельства о допуске к видам работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства), а также закрепляют технические регламенты, строительные нормы и правила (СНиПы), обязательные для соблюдения при осуществлении строительства.

Наиболее наглядно взаимодействие норм гражданского и градостроительного права в регулировании строительной деятельности можно проиллюстрировать на примере п. 1 ст. 222 ГК РФ [6].

Основные этапы строительной деятельности и источники их правового регулирования. Анализ действующего законодательства о градостроительной деятельности позволяет выделить следующие основные этапы строительной деятельности:

1) подготовка и оформление документов, связанных с земельным участком, предназначенным для строительства, с учетом правил землепользования и застройки (ст. 30 ГрДК РФ);

2) осуществление инженерных изысканий для подготовки проектной документации, строительства, реконструкции объектов капитального строительства (ст. 47 ГрДК РФ);

3) осуществление идентификации зданий или сооружений застройщиком или лицом, осуществляющим подготовку проектной документации, в порядке, предусмотренном ст. 4 Федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» [7];

4) осуществление архитектурно-строительного проектирования путем подготовки проектной документации применительно к объектам капитального строительства и их частям, строящимся, реконструируемым в границах принадлежащего застройщику земельного участка, а также в случаях проведения капитального ремонта объектов капитального строительства, если при его проведении затрагиваются конструктивные и другие характеристики надежности и безопасности таких объектов (ст. 48 ГрДК РФ);

5) осуществление государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий, государственной экологической экспертизы проектной документации объектов, строительство, реконструкцию, капитальный ремонт которых предполагается осуществлять в исключительной экономической зоне Российской Федерации, на континентальном шельфе Российской Федерации, во внутренних морских водах, в территориальном море Российской Федерации, на землях особо охраняемых природных территорий в случаях, когда проведение такой экспертизы предусмотрено законодательством (ст. 49 ГрДК РФ);

6) осуществление негосударственной экспертизы проектной документации и негосударственной экспертизы результатов инженерных изысканий в случаях, когда проведение такой экспертизы предусмотрено законодательством (ст. 50 ГрДК РФ);

7) получение разрешения на строительство в случаях, когда это предусмотрено законодательством (ст. 51 ГрДК РФ);

8) направление в уполномоченные на осуществление государственного строительного надзора федеральный орган исполнительной власти, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации (далее – органы государственного строительного надзора) извещения о начале работ, которое должно быть отправлено застройщиком или заказчиком не позднее чем за семь рабочих дней до начала строительства в случае, если в соответствии с ГрдК РФ при осуществлении строительства, реконструкции, капитального ремонта объекта капитального строительства предусмотрен государственный строительный надзор (п. 5 ст. 52 ГрдК РФ);

9) осуществление строительства, то есть непосредственное осуществление строительства, реконструкции, капитального ремонта объекта капитального строительства (ст. 52 ГрдК РФ);

10) получение разрешения на ввод объекта в эксплуатацию (ст. 55 ГрдК РФ);

11) государственная регистрация прав на вновь созданный объект капитального строительства на основании документов, подтверждающих его создание.

На основе вышеизложенного можно сделать следующие выводы.

Во-первых, в результате анализа понятий «строительство», «градостроительная деятельность» и «строительная деятельность» выявлен недостаток современного законодательства, который заключается в том, что в настоящее время отсутствует законодательное определение понятия «строительная деятельность». Поэтому предлагается на законодательном уровне закрепить определение понятия «строительная деятельность». Так, под строительной деятельностью следует понимать совокупность последовательных, обязательных действий застройщика, связанных с подготовкой к строительству, с оформлением и согласованием необходимой документации, с

непосредственным строительством, а также с оформлением прав на результат строительства, предусмотренных градостроительным законодательством.

Во-вторых, принципиально важным является исследование основных этапов строительной деятельности. При этом большое значение имеют обязательные правила, которые необходимо соблюдать застройщику, осуществляющему строительную деятельность, на каждом из выделенных в результате анализа этапов. Например, обязанность осуществления идентификации зданий или сооружений застройщиком или лицом, осуществляющим подготовку проектной документации, в порядке, предусмотренном ст. 4 Федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений». При этом от строящегося объекта капитального строительства (количества этажей, уникальности объекта и т.п.) зависит объем обязанностей, которые возлагаются на субъекта строительной деятельности.

Список литературы

1. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации: Ответы на проблемные вопросы градостроительной деятельности / Э.К. Трутнев, Л.Е. Бандорин; Фонд «Институт экономики города». – М.: Экзамен, 2008.
2. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации (постатейный) / С.А. Боголюбов, Е.А. Галиновская, Н.А. Игнатюк. – М.: Проспект, 2009.
3. Ганеев Р.Р. О сущности градостроительного права и его связях с гражданским правом // Евразийский юридический журнал. – 2010. – № 2 (21).
4. Юшкевич С.П. Договор строительного подряда. – М.: Ось-89, 2006. – 400 с.
5. Сальникова Л.В. Договоры в строительстве с комментариями. – М.: Ось-89, 2006. – 368 с.
6. Чельшев М.Ю. Основы учения о межотраслевых связях гражданского права. – Казань: Изд-во Казан. гос. ун-та, 2008.
7. Технический регламент о безопасности зданий и сооружений: Федеральный закон от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ // СЗ РФ. – 04.01.2010. – № 1.

В редакцию материал поступил 08.01.11

Ключевые слова: градостроительное право, гражданское право, градостроительная деятельность, строительная деятельность.