

Н. Г. Гринева

ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ХАРАКТЕРА ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ДОГОВОРА СТРОИТЕЛЬНОГО ПОДРЯДА

*Работа представлена кафедрой Государственного и административного права
Санкт-Петербургского государственного инженерно-экономического университета.*

Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор В. И. Кайнов

В статье рассматриваются административно-правовые вопросы, связанные с обеспечением контроля качества в сфере строительства. Выделены основные этапы участия органов государственной власти в регулировании строительной деятельности, проанализированы правовые новации последних лет, связанные с основными условиями обеспечения надлежащего качества строительства со стороны государства.

Ключевые слова: строительство, качество, государство, контроль, административное право.

The article discusses the administrative and legal issues relating to quality control in construction. It identifies the steps to be taken by governmental bodies in regulating the construction sector and analyses the recent regulations and laws drawn up to ensure proper governmental control over quality in the construction sector.

Key words: construction, quality, government, control, administrative law.

По мнению автора, одна из важнейших проблем, существующих в строительной сфере, – проблема контроля качества выполняемых работ. Представляется, что основными этапами участия органов государственной власти в регулировании строительной деятельности являются:

- лицензирование проектной и строительной деятельности;
- выделение застройщику земельного участка для строительства;
- проведение государственной экспертизы проектной документации;
- выдача разрешения на строительство;
- проведение государственного контроля за ведением строительно-монтажных работ;
- выдача разрешения на ввод объекта в эксплуатацию.

Автор полагает, что основные условия обеспечения надлежащего качества строительства со стороны государства – это лицензирование, экспертиза проектов и государственный строительный надзор¹.

Участие государства в контроле качества выполнения строительно-монтажных работ начинается с выдачи соответствующих лицензий. В соответствии с п. 1 ст. 17 Федерального закона от 08.08.2001 № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»², лицензированию подлежит строительство зданий и сооружений I и II уровней ответственности согласно государственным стандартам, а также проектирование и инженерные изыскания. Лицензирование данных видов деятельности должно было быть прекращено с 01 января 2007 г.³, предусматривалась замена лицензирования иными методами контроля, в частности созданием саморегулируемых организаций

(СРО). Однако законодатели пришли к выводу о необходимости переходного периода к негосударственным методам регулирования, и отмена лицензирования вышеуказанных сфер деятельности была отложена до 01 июля 2008 г.⁴

По состоянию на сегодняшний день можно отметить, что механизм создания саморегулируемых организаций в строительстве не подготовлен законодательно, не принято ни одного технического регламента в области строительства. Представляется, что в данной ситуации отмена лицензирования крайне негативно скажется на качестве строительства. В законодательстве о лицензировании и нормативно-правовых актах правительства, принятых в его развитие, содержатся достаточно жесткие требования к квалификации субъектов предпринимательства. Она должна соответствовать современным стандартам, позволяющим обеспечивать необходимый уровень качества и безопасности. Последнее особенно важно в условиях резкого увеличения объемов жилищного строительства и возведения технологически сложных объектов (высотных зданий, объектов с массовым пребыванием людей). Градостроительный кодекс РФ не дополнен следующими нормами, на которые ссылаются сторонники отмены лицензирования как на условия, которые могут компенсировать отмену лицензирования:

- о минимальных квалификационных требованиях, предъявляемых к лицам, ответственным за строительство, архитектурно-строительное проектирование, инженерные изыскания;
- об обязательном членстве в саморегулируемых организациях и о формировании фондов этих организаций;

- об обязательном страховании имущественной ответственности и строительных рисков.

Некорректным, по мнению автора, представляется мнение ряда юристов-практиков⁵ о том, что система обязательного страхования в строительстве может заменить систему лицензирования. К системе государственного контроля за строительством (в том числе лицензированию, инспекционным проверкам государственными надзорными органами) никак нельзя причислить системы менеджмента качества и страхования рисков. Страхование – экономический метод снижения финансовых рисков, система менеджмента качества также инструмент, направленный на снижение материальных потерь от брака. По мнению автора, к безопасности это имеет весьма опосредованное отношение и не должно заменять государственный контроль, так как именно государство должно, осуществляя контроль, нести ответственность за его результаты. Нельзя не согласиться с мнением А. Лайкова⁶ о том, что активно пропагандируемая рядом представителей страхового сообщества идея о перспективности замены лицензирования проектирования и строительства страхованием ответственности не выдерживает критики. Ведь именно наличие государственно подтвержденного соответствия (т. е. лицензии) застрахованного участника строительной деятельности определенным стандартам является предварительным условием принятия риска профессиональными страховщиками. Как полагает А. Лайков, в противном случае «странно, например, почему ратующие за замену лицензирования страхованием ответственности строительной или проектной деятельности не предлагают отменить права у водителей и не заменить сдачу соответствующих экзаменов приобретением полиса ОСАГО»⁷.

Действительно, лицензирование и страхование, как полагает автор, не могут заменять друг друга, поскольку имеют разные

цели. Выплата страхового возмещения всего лишь компенсирует убытки, причиненные вследствие ненадлежащего качества строительного-монтажных работ, т. е. только «смягчает» последствия недобросовестной деятельности строителей. В то время как цель лицензирования – предотвратить наступление таких последствий путем допуска на строительный рынок профессиональных участников, соответствующих необходимым квалификационным требованиям. По мнению автора, в целях оптимизации административно-правового обеспечения существующей системы государственного контроля за строительной деятельностью необходимо:

- внести изменения в федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» № 128-ФЗ от 08.08.2001 г., исключающие отмену системы лицензирования в строительстве;

- законодательно закрепить систему обязательного страхования строительных рисков как дополнение к системе лицензирования.

Государственный надзор при реализации договора строительного подряда представляется еще одним необходимым условием обеспечения качества и безопасности строительства. Принятым в 2004 г. Градостроительным кодексом РФ (№ 190-ФЗ от 29.12.2004 г.) предусмотрено участие государства непосредственно в процессе строительства на определенных стадиях (выдача разрешений на строительство, государственный строительный надзор, выдача разрешений на ввод объекта в эксплуатацию). При этом, по мнению автора, кодекс никак не ужесточает контроль за качеством строящихся объектов по сравнению с правилами, существовавшими до его принятия. На уровне субъектов РФ предпринимаются попытки определить схему контроля путем реорганизации структур. Так, в Санкт-Петербурге было проведено присоединение Управления государственной вневедомственной экспертизы к службе государ-

ственного строительного надзора (Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 26.10.2004 г. № 1747 «О службе государственного строительного надзора и экспертизы Санкт-Петербурга»). Этим нормативно-правовым актом правительство города попыталось сосредоточить в единой инстанции контроль за качеством осуществления инвестиционных проектов в целом – от начала проектирования до сдачи объекта в эксплуатацию. Однако в данном Постановлении определены только структура службы, ее задачи, полномочия и источники финансирования. Данное постановление, как представляется, носит сугубо организационный характер, но никак не конкретизирует, каким образом будет практически систематизирован и ужесточен непосредственный контроль за проведением строительных работ. Представляется необходимым законодательно определить ряд важнейших этапов работ, которые в обязательном порядке должны быть приняты представителями государственных органов строительного надзора. На сегодняшний день ни Градостроительным кодексом, ни каким-либо иным нормативно-правовым актом такие этапы не определены. По мнению автора, отсутствие законодательно определенных случаев обязательных инспекционных проверок, проводимых государственными надзорными органами на площадке (как для приемки отдельных ви-

дов работ, так и проверок, проводимых с определенной периодичностью для проверки общего качества выполняемых работ, техники безопасности, пожарной безопасности), влечет за собой снижение качества строительных работ и их безопасности. Основными этапами строительства зданий и сооружений, приемка которых должна производиться с обязательным участием государственных надзорных органов, как представляется автору, являются:

- стадия окончания устройства фундаментов;
- стадия окончания возведения несущих конструкций;
- стадия окончания устройства наружных инженерных коммуникаций.

Представляется, что законодательное закрепление обязательного участия государственных органов в сдаче-приемке указанных этапов строительства, а именно внесение дополнений в Градостроительный кодекс РФ, необходимо для обеспечения безопасности и качества выполняемых работ. В зависимости от технической сложности строящегося здания, сооружения, назначения и сроков его строительства, степени стесненности строительной площадки и воздействия объекта на рядом расположенные эксплуатируемые здания, потенциальной опасности воздействия объекта на окружающую среду количество этапов может быть изменено.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ *Серегина Е.* Количество выданных лицензий не уменьшилось // *Строительство и архитектура.* 2005. № 20 (50). С. 7.

² Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 08.08.2001 г. № 128-ФЗ // *Собрание законодательства РФ.* 2001. 13 августа. № 33 (часть 1). Ст. 3430.

³ Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности»» от 02.07.2005 г. № 80-ФЗ // *Собрание законодательства РФ.* 2005. 4 июля. № 27. Ст. 2719.

⁴ Федеральный закон «О внесении изменений в статьи 17 и 18 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» по вопросам лицензирования строительной деятельности» от 19.07.2007 г. № 136-ФЗ // *Собрание законодательства РФ.* 2007. 23 июля. № 30. Ст. 3750.

⁵ *Завадников В. Г.* Альтернатива лицензированию // *Профессиональный страховой портал «Страхование сегодня»* [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.insur-info.ru; *Шаронов А.* Российские регионы должны сами привлекать инвесторов // *Финансовый директор.* 2005.

⁶ *Лайков А.* Каким быть отечественному страхованию // *Промышленные ведомости.* 2006. 8 августа. № 7. С. 8.

⁷ Там же.