

А. П. Любавин, Э. В. Сухов

К ВОПРОСУ ОБ ОПРЕДЕЛЕНИИ СФЕРЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ В ОБЛАСТИ СТРОИТЕЛЬСТВА

A. P. Lyubavin, E. V. Sukhov

ON THE QUESTION OF LEGAL REGULATION SCOPE DETERMINATION OF SOCIAL RELATIONS IN THE FIELD OF CONSTRUCTION

В статье определяются пределы действия правового регулирования общественных отношений в области строительства, путем исследования объектов и субъектов данных отношений. Раскрывается содержание понятия «объекта капитального строительства». Разграничиваются понятия «здание», «строение», «сооружения», «объект незавершенного строительства». Делается вывод о тождественности понятий «строительство» и «строительная деятельность». Формулируется вывод, что сферой правового регулирования общественных отношений в области строительства являются отношения, возникающие при выполнении определенных законодательством видов работ, в результате которых создается объект капитального строительства.

Ключевые слова: строительство, объект капитального строительства, сфера правового регулирования, реконструкция, капитальный ремонт.

The article defines the limits of the legal regulation of social relations in the field of construction through the study of objects and subjects of these relations. It reveals a content of the concept of capital construction object. The article differentiates the concepts of building, construction, facility, construction in progress. It draws a conclusion about the identity of such concepts as building and construction activity. The paper formulates the conclusion that the scope of legal regulation of social relations in the field of construction includes the relations arising while executing defined by the legislation types of works which result in creation of a capital construction object.

Keywords: construction, capital construction object, scope of legal regulation, reconstruction, major repairs.

Одним из существенных признаков общества является его упорядоченность и организованность, что достигается путем регулирования социальных связей, возникающих между его участниками. Это урегулирование осуществляется различными социальными нормами, важнейшее место среди которых занимают правовые. Необходимость правового регулирования предполагает четкое определение его сферы.

Сфера правового регулирования — это совокупность общественных отношений, которая регулируется с помощью права. Сфера правового регулирования носит первичный характер по отношению к правотворческой деятельности государства, представляя собой совокупность хаотических отношений и фактов, упоря-

дочение которых объективно невозможно без использования правовых средств. Поэтому сфера правового регулирования есть область потенциальных правовых отношений¹. В эту сферу должны входить лишь общественные отношения, которые обладают определенными признаками и сводятся к отношениям людей по обмену ценностями (материальными и нематериальными), по властному управлению обществом, по обеспечению правопорядка.

Строительная деятельность, в силу своей значимости и влияния, которыми она обладает среди существующих связей, также в значительной степени подвержена правовому регулированию.

Определяя пределы действия правового регулирования общественных отношений в области строительства, следует





четко обозначить их объект и субъекты. Для этого необходимо раскрыть содержание основных понятий, связанных со строительной деятельностью, — «строительство», «объект капитального строительства», «здание», «сооружение», «постройка».

Наиболее полный перечень определенных содержится в ст. 1 Градостроительного кодекса РФ². В п. 13 указанной статьи сказано, что строительство — это создание зданий, строений, сооружений (в том числе на месте сносимых объектов капитального строительства); в п. 10 указано, что «объект капитального строительства» — это здание, строение, сооружение, объекты, строительство которых не завершено (далее — объекты незавершенного строительства), за исключением временных построек, киосков, навесов и других подобных построек. «Здание» понимается как результат строительства, представляющий собой объемную строительную систему, имеющую надземную и (или) подземную части, включающую в себя помещения, сети инженерно-технического обеспечения и системы инженерно-технического обеспечения и предназначенную для проживания и (или) деятельности людей, размещения производства, хранения продукции или содержания животных, закреплено в п. 6 ст. 2 Федерального закона № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений»³. В п. 26 этой же статьи также дается определение «сооружение» — это результат строительства, представляющий собой объемную, плоскостную или линейную строительную систему, имеющую наземную, надземную и (или) подземную части, состоящую из несущих, а в отдельных случаях и ограждающих строительных конструкций и предназначенную для выполнения производственных процессов различного вида, хранения продукции, временного пребывания людей, перемещения людей и грузов.

Дефиниция понятия «строение» в нормативно-правовых актах не дается, хотя упоминается данный термин достаточно часто. В словаре Ожегова «строение» определяется как здание, постройка⁴. Представляется, что данное обстоятельство позволяет считать неверной формулировку «здания, строения, сооружения», поскольку понятие «строение» является более широким и включает в себя понятия «здание» и «сооружение».

Понятие «временная постройка» раскрывается в п. 1.1 Сборника сметных норм затрат на строительство временных зда-

ний и сооружений (ГСН 81-05-01-2001)⁵, утвержденное постановлением Госстроя РФ от 7 мая 2001 г. № 45. К временным зданиям и сооружениям относятся специально возводимые или приспособляемые на период строительства производственные, складские, вспомогательные, жилые и общественные здания и сооружения, необходимые для производства строительно-монтажных работ и обслуживания работников строительства.

По нашему мнению, определяющим признаком временных построек является их временный характер, ограниченный либо конкретным временным промежутком, либо периодом выполнения определенных работ. В связи с изложенным временными постройками могут быть признаны и объекты капитального строительства — здания и сооружения, а при отсутствии документов, подтверждающих отнесение объекта к недвижимости, и отвод земельного участка под строительство, разрешение на строительство, акт ввода и пр.

Довольно спорным является определение объектов незавершенного строительства. Фактически объектами незавершенного строительства признаются здания и сооружения, которые находятся в процессе строительства. Однако они будут признаны в качестве таковых только после выдачи разрешения на ввод объектов недвижимости в эксплуатацию, которое, согласно ст. 55 Градостроительного кодекса РФ⁶, удостоверяет выполнение строительства, реконструкции объекта капитального строительства в полном объеме в соответствии с разрешением на строительство, а также соответствие построенного, реконструированного объекта капитального строительства градостроительному плану земельного участка или в случае строительства, реконструкции линейного объекта проекту планировки территории и проекту межевания территории, проектной документации. В этой ситуации не совсем понятно, каким образом следует определять готовность объектов капитального строительства, в отношении которых, в соответствии с действующим законодательством, не требуется выдача разрешения на строительство, предоставление проектной документации и ввод их в эксплуатацию.

Тем не менее законодатель разграничил понятия «здание», «сооружение» и «объект незавершенного строительства». Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ в постановлении по делу № 8985/08 от 23 декабря 2008 г.⁷ указал, что в отличие от зданий, строений или сооружений,

объекты незавершенного строительства не могут быть использованы в соответствии с их назначением до завершения строительства и ввода их в эксплуатацию. Правовой режим земель в период строительства имеет особенности, установленные земельным законодательством, которые, в частности, заключаются в возложении на арендатора определенных обязанностей на период строительства, определении ставок арендной платы и установлении в законе специальных оснований для прекращения договора аренды. На основании изложенного мы можем сформулировать определение понятия «строительство». Это создание объектов капитального строительства (зданий и сооружений), которое осуществляется в процессе градостроительной деятельности.

Следует отметить, что со строительной деятельностью тесно связана деятельность по реконструкции и капитальному ремонту объектов капитального строительства. Под реконструкцией понимается изменение параметров объекта капитального строительства, его частей (высоты, количества этажей, площади, объема), в том числе надстройка, перестройка, расширение объекта капитального строительства, а также замена и (или) восстановление несущих строительных конструкций объекта капитального строительства, за исключением замены отдельных элементов таких конструкций на аналогичные или иные улучшающие показатели таких конструкций элементы и (или) восстановления указанных элементов, что закреплено в п. 14 ст. 1 Градостроительного кодекса РФ⁸.

Под капитальным ремонтом понимается замена и (или) восстановление строительных конструкций объектов капитального строительства или элементов таких конструкций, за исключением несущих строительных конструкций, замена и (или) восстановление систем инженерно-технического обеспечения и сетей инженерно-технического обеспечения объектов капитального строительства или их элементов, а также замена отдельных элементов несущих строительных конструкций на аналогичные или иные улучшающие показатели таких конструкций элементы и (или) восстановление указанных элементов, что закреплено в п. 14.2 ст. 1 Градостроительного кодекса РФ⁹.

Анализируя приведенные понятия, можно сделать вывод, что основное отличие реконструкции и капитального ремонта объектов капитального строительства

от строительства объектов капитального строительства заключается в том, что при строительстве в результате выполненных работ возникает новый объект, а при реконструкции и капитальном ремонте происходят изменения уже существующего объекта капитального строительства. Перечень же работ, которые выполняются при строительстве, реконструкции и капитальном ремонте, является единым.

По нашему мнению, понятия «строительство» и «строительная деятельность» являются тождественными. Строительная деятельность может рассматриваться как в узком, так и широком смысле. В широком смысле под строительной деятельностью понимается последовательный процесс, в котором, помимо строителей, принимают активное участие инвесторы, заказчики, архитекторы, проектировщики и пр. В п. 1 ст. 1 Градостроительного кодекса РФ градостроительная деятельность определяется как 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 объектов капитального строительства.

В узком смысле строительная деятельность понимается как деятельность специальных субъектов (строительных организаций) по выполнению определенных видов работ, в результате которых создается объект капитального строительства.

Наиболее важные виды строительных работ, оказывающие значительное воздействие на объекты капитального строительства, в соответствии с п. 2 ст. 52 Градостроительного кодекса РФ могут быть выполнены только индивидуальными предпринимателями или юридическими лицами, имеющими выданные саморегулируемой организацией свидетельства о допуске к таким видам работ. Иные виды работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства могут выполняться любыми физическими или юридическими лицами¹⁰.

Выполнение этих работ самовольно, без указанного свидетельства о допуске, образует состав административного правонарушения, предусмотренного ст. 9.5.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях¹¹.

Виды работ, которые могут быть выполнены только при наличии свидетель-





ства о допуске, определены в «Перечне 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», утвержденном приказом Министерства регионального развития РФ № 624 от 30 декабря 2009 г.¹². Виды работ по строительству, реконструкции и капитальному ремонту определены в третьем разделе и включают обширный перечень геодезических, подготовительных, земляных, свайных, монтажных, защитных, пусконаладочных и иных работ.

Следует отметить, что указанные в перечне виды работ по строительству, реконструкции и капитальному ремонту в отношении некоторых объектов капитального строительства могут выполняться и без наличия свидетельства о допуске. В п. 2 Приказа Министерства регионального развития РФ № 624 от 30 декабря 2009 г. указано, что перечень не включает в себя виды работ по подготовке проектной документации, по строительству, реконструкции, капитальному ремонту в отношении объектов, для которых не требуется выдача разрешения на строительство, в соответствии с пунктами 1—4, 5 части 17 статьи 51 Градостроительного кодекса РФ, а также в отношении:

— объектов индивидуального жилищного строительства (отдельно стоящих жилых домов с количеством этажей не более чем три, предназначенных для проживания не более чем двух семей);

— жилых домов с количеством этажей не более чем три, состоящих из нескольких блоков, количество которых не превышает десять и каждый из которых предназначен для проживания одной семьи, имеет общую стену (общие стены) без проемов с соседним блоком или соседними блоками, расположен на отдельном земельном участке и имеет выход на территорию общего пользования (жилые дома блокированной застройки);

— многоквартирных домов с количеством этажей не более чем три, состоящих из одной или нескольких блок-секций, количество которых не превышает четыре, в каждой из которых находятся несколько квартир и помещения общего пользования и каждая из которых имеет отдельный подъезд с выходом на территорию общего пользования.

В ч. 17 ст. 51 Градостроительного кодекса РФ определено, что выдача разрешения на строительство не требуется в случае:

1) строительства гаража на земельном участке, предоставленном физическому лицу для целей, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности, или строительства на земельном участке, предоставленном для ведения садоводства, дачного хозяйства;

2) строительства, реконструкции объектов, не являющихся объектами капитального строительства (киосков, навесов и других);

3) строительства на земельном участке строений и сооружений вспомогательного использования;

4) изменения объектов капитального строительства и (или) их частей, если такие изменения не затрагивают конструктивные и другие характеристики их надежности и безопасности и не превышают предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции, установленные градостроительным регламентом;

4.1) капитального ремонта объектов капитального строительства;

5) иных случаях, если в соответствии с настоящим Кодексом, законодательством субъектов Российской Федерации о градостроительной деятельности получение разрешения на строительство не требуется¹³.

Из анализа приведенных нормативных актов следует, что выполнение работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту в отношении объектов, для которых не требуется выдача разрешения на строительство (гараж, строения и сооружения вспомогательного использования), а также индивидуальных жилых домов (до трех этажей и до двух семей), сблокированных домов (таунхаусы) (до десяти блоков, в каждом из которых проживает одна семья), многоквартирных домов, до трех этажей, к перечню работ, оказывающих влияние на безопасность объектов капитального строительства, не относятся и могут выполняться любым физическим и (или) юридическим лицом, не имеющим свидетельства о допуске.

В этом случае достаточно неопределенным остается вопрос о необходимости соблюдения данными лицами нормативно-правовых актов в области строительства, поскольку каких-либо требований к их профессиональной пригодности к осуществлению строительной деятельности не устанавливается.

В настоящее время основные требования, предъявляемые к техническому регулированию процессов проектирования, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации и утилизации зданий

и сооружений, определяются в соответствии с Федеральным законом № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» от 30 декабря 2009 г.¹⁴ Помимо закона, данные отношения регулируются стандартами и сводами правил, которые на обязательной основе обеспечивают соблюдение требований указанного закона.

По нашему мнению, поскольку строительством объектов капитального строительства в случаях, прямо установленных законом, вправе заниматься физические и (или) юридические лица, не имеющими выданные саморегулируемой организацией свидетельства о допуске к таким видам работ, то указанные лица обязаны соблюдать основные требования, предъявляемые к техническому регулированию процессов строительства, даже не обладая при этом соответствующей квалификацией.

Данный вывод основывается на п. 1 ст. 52 Градостроительного кодекса РФ, со-

гласно которому, строительство, реконструкция объектов капитального строительства, а также их капитальный ремонт регулируется Градостроительным кодексом и другими федеральными законами и принятыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Исходя из буквального толкования данной статьи, строительство любого объекта капитального строительства должно осуществляться в соответствии с действующим законодательством, независимо от правового статуса лица, осуществляющего строительную деятельность.

На основании изложенного сферой правового регулирования общественных отношений в области строительства являются отношения, возникающие при выполнении определенных законодательством видов работ, в результате которых создается объект капитального строительства.

Примечания

1. Общая теория права и государства : учебник / под ред. В. В. Лазарева. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Юристъ, 2001. — С.146.
2. Российская газета. — 2004. — № 290. — 30 дек.
3. СЗ РФ. — 2010. — № 1. — Ст. 5.
4. Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений / Российская академия наук. Институт русского языка им. В. В. Виноградова. — 4-е изд., дополн. — М. : Азбуковник, 1999. — С. 437.
5. Гарант Эксперт : Гарант-Максимум. Вся Россия / НПП «Гарант-Сервис-Университет». Версия от 01.09.2012.
6. Российская газета. — 2004. — № 290. — 30 дек.
7. Гарант Эксперт : Гарант-Максимум. Вся Россия / НПП «Гарант-Сервис-Университет». Версия от 01.09.2012.
8. Российская газета. — 2004. — № 290. — 30 дек.
9. Там же.
10. Там же.
11. Российская газета. — 2001. — № 256. — 31 дек.
12. Российская газета. — 2010. — № 88. — 26 апр.
13. Российская газета. — 2004. — № 290. — 30 дек.
14. Российская газета. — 2009. — № 255. — 31 дек.

References

1. *Obshchaya teoriya prava i gosudarstva: Uchebnyk / Pod red. V.V. Lazareva. — 3-e izd., pererab. i dop.* [General theory of law and state: Textbook under the editorship of V.V. Lazareva — revised and enlarged 3d edition]. Moscow. Yurist publishing house. 2001. p.146
2. *Rossiyskaya gazeta* [Russian newspaper]. No.290. 30.12.2004.
3. *Sobranie zakonodatelstva Rossiyskoy Federatsii* [Collected legislation of the Russian Federation]. 2010. No. 1. p. 5.
4. *Ozhegov S. I. Tolkovy slovar russkogo yazyka: 80 000 slov i frazeologicheskikh vyrazhey / S. I. Ozhegov, N. Yu. Shvedova; Rossiyskaya akademiya nauk. Institut russkogo yazyka im. V. V. Vinogradova. — 4-e izd., dopoln.* [Explanatory dictionary of the Russian language: 80000 words and phrasiological units / S.I. Ozhegov, N.Yu. Shvedova; the Russian Academy of Sciences. Institute of the Russian language after V.V. Vinogradov — Enlarged 4th edition]. Moscow. Azbukovnik publishing house. 1999. p.437
5. *GARANT EKSPERT : GARANT-Maksimum. Vsyaya Rossiya / NPP "GARANT-SERVIS-UNIVERSITET". Versiya ot 01.09.2012* [GARANT EKSPERT: GARANT-Maksimum. Whole Russia/ Research and Production Enterprise "GARANT-SERVIS-UNIVERSITET". Version dated 01.09.2012].
6. *Rossiyskaya gazeta* [Russian newspaper]. No.290. 30.12.2004.



7. GARANT EKSPERT : GARANT-Maksimum. Vsyā Rossiya / NPP "GARANT-SERVIS-UNIVERSITET". Versiya ot 01.09.2012 [GARANT EKSPERT: GARANT-Maksimum. Whole Russia/ Research and Production Enterprise "GARANT-SERVIS-UNIVERSITET". Version dated 01.09.2012]. 8 Rossijskaya gazeta [Russian newspaper]. No.290. 30.12.2004.
9. Rossijskaya gazeta [Russian newspaper]. No.290. 30.12.2004.
10. Rossijskaya gazeta [Russian newspaper]. No.290. 30.12.2004.
11. Rossijskaya gazeta [Russian newspaper]. No.256. 31.12.2001.
12. Rossijskaya gazeta [Russian newspaper]. No.88. 26.04.2010.
13. Rossijskaya gazeta [Russian newspaper]. No.290. 30.12.2004.
14. Rossijskaya gazeta [Russian newspaper]. No.255. 31.12.2009.

ЛЮБАВИН Александр Петрович, преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин, Средне-Волжский (г. Саранск) филиал ФГБОУ ВПО «Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации». 430003, Республика Мордовия, г. Саранск, ул. Федосеенко, д. 6. E-mail: al.liubavin@yandex.ru

LYUBAVIN Aleksandr Petrovich, a lecturer of the State and Legal Disciplines Department of Middle Volga branch (Saransk) of Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Professional Education Russian Law Academy of Ministry of Justice of the Russian Federation. 430003, Republic of Mordovia, Saransk, 6 Fedoseenko Street. E-mail: al.liubavin@yandex.ru

СУХОВ Эдуард Владимирович, доцент, канд. юрид. наук, доцент кафедры международного и европейского права ФГБОУ ВПО «Мордовский государственный университет им. Н. П. Огарева». 430005, Российская Федерация, Республика Мордовия, г. Саранск, ул. Большевикская, д. 68. E-mail: syhov1@yandex.ru

SUKHOV Eduard Vladimirovich, an associate professor, candidate of law, an associate professor of International and European law Department of Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Professional Education Ogarev Mordovia State University. 430005, the Russian Federation, Republic of Mordovia, Saransk, 68 Bolshevistskaya Street. E-mail: syhov1@yandex.ru

