

УДК 347.454

А.М. ЛЮКШИН,

кандидат юридических наук, докторант

Санкт-Петербургский государственный университет

ПОНЯТИЕ И ЗНАЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРОИТЕЛЬНОГО НАДЗОРА

В статье рассматривается сущность, цели и задачи государственного строительного надзора, его субъекты и объекты. Даются критерии отличия государственного строительного надзора от строительного контроля.

Одной из важнейших функций органов государственной власти в сфере строительства является осуществление государственного строительного надзора. Действующим Градостроительным кодексом РФ от 29.12.2004 № 190-ФЗ (далее – ГрадК РФ) [1] предусмотрены два схожих, на первый взгляд, понятия – «*строительный контроль*» и «*строительный надзор*». На практике многие смешивают эти два понятия, тогда как это совершенно разные формы контроля.

Действительно, в соответствии со ст. 53 ГрадК РФ строительный контроль проводится в процессе строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, в целях проверки соответствия выполняемых работ проектной документации, требованиям технических регламентов, результатам инженерных изысканий, требованиям градостроительного плана земельного участка. Строительный контроль проводится лицом, осуществляющим строительство. В случае осуществления строительства, реконструкции, капитального ремонта на основании договора, строительный контроль проводится также застройщиком или заказчиком. Застройщик или заказчик по своей инициативе может привлечь лицо, осуществляющее подготовку проектной документации, для проверки соответствия выполняемых работ проектной документации. Таким образом, можно сказать, что смысл строительного контроля сводится к действиям, когда заказчик контролирует действия подрядчика. В процессе строительства, реконструкции, капитального ремонта объекта капитального строительства лицом, осуществляющим строительство, должен проводиться контроль за выполнением работ, которые оказывают влияние

на безопасность объекта капитального строительства и в соответствии с технологией строительства, реконструкции, капитального ремонта контроль за выполнением которых не может быть проведен после выполнения других работ, а также за безопасностью строительных конструкций и участков сетей инженерно-технического обеспечения, если устранение выявленных в процессе проведения строительного контроля недостатков невозможно без разборки или повреждения других строительных конструкций и участков сетей инженерно-технического обеспечения, за соответствием указанных работ, конструкций и участков сетей требованиям технических регламентов и проектной документации. По результатам проведения контроля за выполнением указанных работ, безопасностью указанных конструкций, участков сетей инженерно-технического обеспечения составляются акты освидетельствования указанных работ, конструкций, участков сетей инженерно-технического обеспечения. Таким образом, очевидно, что *строительный контроль – это деятельность застройщика или заказчика в процессе строительства, она соответствующим образом оформляется, и игнорирование ее может привести к серьезным последствиям. Следовательно, очевидна принципиальная разница между строительным контролем и строительным надзором – последний осуществляется уполномоченным государственным органом, а не самим заказчиком или застройщиком, и имеет установленные санкции.*

В соответствии с Положением об осуществлении государственного строительного надзора в РФ, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 01.02.2006 № 54 [2], задачей го-

сударственного строительного надзора является предупреждение, а также выявление и пресечение допущенных застройщиком, заказчиком, лицом, осуществляющим строительство на основании договора с застройщиком или заказчиком, нарушений соответствия выполняемых в процессе строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства работ требованиям технических регламентов, иных нормативных правовых актов и проектной документации.

В соответствии с п. 1 ст. 54 ГрадК РФ государственный строительный надзор осуществляется при строительстве объектов капитального строительства, проектная документация которых подлежит государственной экспертизе либо является типовой проектной документацией или ее модификацией, а также их реконструкции и капитальном ремонте, если проектная документация подлежит государственной экспертизе. Законодатель прямо устанавливает, что предметом государственного строительного надзора является проверка соответствия выполняемых работ в процессе строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства требованиям технических регламентов и проектной документации.

Органами, осуществляющими государственный строительный надзор в соответствии с п. 3 ст. 54 ГрадК РФ, являются федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные на осуществление государственного строительного надзора, при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте всех объектов, указанных в п. 5.1 ст. 6 ГрадК РФ – эти объекты мы перечисляли выше. В соответствии с п. 2 Постановления Правительства РФ от 01.02.2006 № 54 «О государственном строительном надзоре в РФ» [2] федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными на осуществление государственного строительного надзора, являются:

- Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору;
- Министерство обороны Российской Федерации;
- иные государственные органы в пределах своей компетенции.

Государственный строительный надзор в отношении иных, кроме указанных выше, объектов

капитального строительства, если применительно к ним предусмотрено осуществление государственного строительного надзора, осуществляется органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Споры о возможности проведения надзора в процессе строительства достаточно часты в судебной практике. Так, Общество обратилось в Арбитражный суд с заявлением об оспаривании постановления Управления Федеральной службы по надзору в сфере природопользования о привлечении заявителя к административной ответственности. Из материалов дела видно, что Управлением проведено обследование части акватории озера. В ходе обследования установлено и зафиксировано в акте, что очистка части акватории озера от донных отложений производится экскаваторным методом, тогда как, согласно рабочему проекту, получившему положительное заключение государственной экологической экспертизы, работы должны проводиться гидромониторным способом. Названные обстоятельства явились основанием для составления в отношении Общества, являющегося генеральным подрядчиком объекта, протокола об административном правонарушении, предусмотренном ст. 8.1 КоАП РФ.

Как установлено судами и подтверждается материалами дела, Общество является генеральным подрядчиком, осуществляющим подрядные работы по реконструкции указанного объекта согласно проектно-сметной документации. Согласно ч. 7 ст. 54 ГрадК РФ не допускается осуществление иных видов государственного надзора при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства, кроме государственного строительного надзора. Если при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства предусмотрено осуществление государственного строительного надзора, то органом государственного строительного надзора в рамках государственного строительного надзора осуществляется государственный пожарный надзор, государственный санитарно-эпидемиологический надзор, а также, за исключением случаев, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации, государственный контроль в области охраны окружающей среды (государственный

экологический контроль). Поскольку Управление не является органом государственного строительного надзора, суд пришел к обоснованному выводу об отсутствии у Управления полномочий на проведение в рамках государственного строительного надзора проверки соблюдения Обществом экологических требований при производстве работ по очистке части акватории озера от донных отложений. Требования Общества были удовлетворены [3].

Таким образом, при формальном толковании п. 7 ст. 54 ГрадК РФ следует вывод о невозможности осуществления на объектах капитального строительства иного, кроме строительного, надзора. Но следует понимать, что законодатель имел в виду иное – осуществление сходных видов надзора (в сферах промышленной безопасности, безопасности гидротехнических сооружений, атомных объектов) в рамках строительного надзора при ремонте и строительстве соответствующих сооружений.

Порядок осуществления строительного надзора напрямую в Градостроительном кодексе РФ не урегулирован, п. 8 ст. 54 ГрадК РФ сообщает, что он устанавливается Правительством РФ. Положение об осуществлении государственного строительного надзора в РФ, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 01.02.2006 № 54, содержит уточнение о том, что строительный надзор при капитальном ремонте объектов капитального строительства осуществляется лишь в том случае, если при его проведении затрагиваются конструктивные и другие характеристики надежности и безопасности таких объектов.

Государственный строительный надзор осуществляется органом государственного строительного надзора с даты получения им извещения о начале работ до даты выдачи заключения о соответствии построенного, реконструированного, отремонтированного объекта капитального строительства требованиям технических регламентов (норм и правил), иных нормативных правовых актов и проектной документации (далее – заключение о соответствии). Все документы, составленные либо полученные при осуществлении государственного строительного надзора, подлежат включению в дело, формируемое органом государственного строительного надзора. Указание

законодателя на осуществление государственного строительного надзора только до ввода объекта в эксплуатацию иногда не учитывают органы государственного строительного надзора, что становится предметом судебного разбирательства. Так, инспекция государственного строительного надзора обратилась в Арбитражный суд с заявлением о привлечении Общества к административной ответственности, предусмотренной ч. 6 ст. 19.5 КоАП. Как следует из материалов дела, Инспекцией проведена проверка на объекте – в жилом доме, заказчиком которого является Общество, на предмет исполнения предписаний, по результатам которой составлен акт проверки. В ходе проверки Инспекцией установлен факт неисполнения Обществом указанных предписаний. По данному факту Инспекцией в отношении Общества составлен протокол об административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена ч. 6 ст. 19.5 КоАП. Руководствуясь ст. 23.1 КоАП, Инспекция обратилась в арбитражный суд с заявлением о привлечении Общества к административной ответственности. Суд отказал в удовлетворении требований Инспекции, указав, что согласно имеющемуся в материалах дела разрешению на ввод объекта в эксплуатацию, жилой дом в момент составления предписаний являлся завершенным строительством объектом. Осуществление государственного строительного надзора за построенными и сданными в эксплуатацию объектами законодательством не предусмотрено. Таким образом, суд пришел к правильному выводу, что указанные предписания вынесены Инспекцией за пределами ее полномочий, следовательно, не могут быть признаны законными. Соответственно, их неисполнение не может быть квалифицировано как административное правонарушение. В привлечении Общества к административной ответственности отказано правильно [4].

Государственный строительный надзор осуществляется в форме проверок. Проверке подлежит при строительстве – соблюдение требований к осуществлению подготовки земельного участка и выполнению земляных работ, работ по монтажу фундаментов, конструкций подземной и надземной частей, сетей инженерно-технического обеспечения (в том числе внутренних и наружных сетей), инженерных систем и оборудования.

При реконструкции – соблюдение требований к выполнению работ по подготовке объекта капитального строительства для реконструкции, работ по усилению и монтажу фундамента и конструкций подземной и надземной частей, изменению параметров объекта капитального строительства, его частей и качества инженерно-технического обеспечения. При капитальном ремонте – соблюдение требований к выполнению работ по подготовке объекта капитального строительства для капитального ремонта, ремонтно-восстановительных работ, включая работы по усилению фундамента и замене конструкций подземной и надземной частей, сетей инженерно-технического обеспечения, в том числе внутренних и наружных сетей, инженерных систем и оборудования.

При выявлении в результате проведенной проверки нарушений должностным лицом органа государственного строительного надзора составляется акт, являющийся основанием для выдачи заказчику, застройщику или подрядчику предписания об устранении таких нарушений

После завершения строительства, реконструкции, капитального ремонта объекта капитального строительства органом государственного строительного надзора проводится итоговая проверка, по результатам которой оцениваются выполненные работы и принимается решение о выдаче заключения о соответствии или об отказе в выдаче такого заключения.

Кроме проведения непосредственно надзора за строительством, органы государственного строительного надзора осуществляют и иную не менее важную деятельность. Так, после проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий *выдается разрешение на строительство*, если при строительстве, реконструкции объектов капитального строительства, а также их капитальном ремонте затрагиваются конструктивные и другие

характеристики надежности и безопасности таких объектов. А после окончания строительства или реконструкции, при условии выполнения строительства, реконструкции, капитального ремонта объекта капитального строительства в полном объеме в соответствии с разрешением на строительство, при соответствии построенного, реконструированного, отремонтированного объекта капитального строительства градостроительному плану земельного участка и проектной документации, *выдается разрешение на ввод объекта в эксплуатацию*.

В заключение можно сделать вывод, что основной задачей государственного строительного надзора является предупреждение, выявление и пресечение допущенных застройщиком, заказчиком и подрядчиком нарушений законодательства о градостроительной деятельности, в том числе технических регламентов и проектной документации. Особенно необходимым становится государственный строительный надзор в условиях, когда государство делегировало часть своих полномочий (лицензирование строительной деятельности) саморегулируемым организациям, которые теперь сами выдают строительным компаниям свидетельства о допуске к работам, оказывающим влияние на безопасность объектов капитального строительства.

Список литературы

1. Собрание законодательства РФ. – 03.01.2005. – № 1 (ч. 1). – Ст. 16.
2. Собрание законодательства РФ. – 13.02.2006. – № 7. – Ст. 774.
3. Постановление ФАС Северо-Западного округа от 12.05.2009 по делу № А21-7716/2008 // СПС «Консультант-Плюс».
4. Постановление ФАС Северо-Западного округа от 05.12.2007 по делу № А13-5291/2007 // СПС «Консультант-Плюс».

В редакцию материал поступил 09.11.10

Ключевые слова: государственный строительный надзор, строительный контроль, разрешение на строительство, разрешение на ввод объекта в эксплуатацию.