

ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЕ ПРАВО

Учредитель: Издательская группа «Юрист»

№ 2/2019

КОЛОНКА ГЛАВНОГО РЕДАКТОРА

Таболин В.В. Концепция журнала 3

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ СТРОИТЕЛЬСТВА И НЕДВИЖИМОСТИ

Варавенко В.Е. Контроль заказчика за выполнением работ по договору строительного подряда в российском законодательстве и типовых договорах FIDIC 4

Волох В.А. Новые политико-правовые формы управления трудовой миграцией 8

Мышко Ф.Г., Васильева К.В. Правовые вопросы повышения уровня доступности зданий и сооружений, предназначенных для жизни, труда и обслуживания инвалидов и других маломобильных групп населения 11

Расихина Л.Ф. Профессиональные стандарты в современной модели управления компанией: возможности правового регулирования на локальном уровне и ответственность руководителей 16

ФИЛОСОФИЯ ГОРОДА

Касаткина С.С. Город в социально-философском значении урбосферы 20

ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЕ И ЗАСТРОЙКА

Васильев С.А. Проблемы определения статуса территориальных единиц города Севастополя 23

БЕЗОПАСНЫЙ ГОРОД

Грищенко Л.Л. Градостроительная безопасность 27

КОНСУЛЬТАЦИЯ ЭКСПЕРТА 31

КОНФЕРЕНЦИИ

Международная научно-практическая конференция «Самоуправление и управление в городах в теории и практике: политико-правовые, социологические, экономические и урбанистические аспекты» (31 мая — 1 июня 2019 г., г. Петрозаводск) 48

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР

ИГ «ЮРИСТ»:
Гриб В.В., д.ю.н., профессор,
заслуженный юрист РФ

ЗАМЕСТИТЕЛИ ГЛАВНОГО РЕДАКТОРА ИГ «ЮРИСТ»:

Бабкин А.И.,
Белых В.С.,
Ренов Э.Н.,
Платонова О.Ф.,
Трунцевский Ю.В.

РЕДАКЦИЯ:

Лаптева Е.А., Климова К.М.

НАУЧНОЕ РЕДАКТИРОВАНИЕ И КОРРЕКТУРА:

Швечкова О.А., к.ю.н.

ЦЕНТР РЕДАКЦИОННОЙ ПОДПИСКИ:

Тел./ф.: (495) 617-18-88.
(многоканальный).
E-mail: podpiska@lawinfo.ru
Телефон редакции:
(495) 953-91-08.

АДРЕС ИЗДАТЕЛЬСТВА/ РЕДАКЦИИ:

115035, г. Москва,
Космодамианская наб.,
д. 26/55, стр. 7.
E-mail для авторов:
avtor@lawinfo.ru
Плата с авторов за публикацию статей не взимается.

ПОДПИСНЫЕ ИНДЕКСЫ:

«Объединенный каталог.
Пресса России» — 93625.
Подписка на www.lawinfo.ru

Номер подписан в печать: 22.04.2019.
Номер вышел в свет: 11.06.2019.

Отпечатано в типографии
«Национальная
полиграфическая группа».
248031, г. Калуга, ул. Светлая, д. 2.
Тел.: (4842) 70-03-37.
ISSN 2500-0292
Формат 60x90/8. Печать офсетная.
Физ. печ. л. 5,0. Усл. печ. л. 5,0.
Общий тираж 1000 экз.
Цена свободная.

Зарегистрировано в Федеральной службе по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия.

ПИ № ФС77-54882 от 26 июля 2013 г.

Журнал выходит с 2016 г. Издаётся два раза в полугодие.

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР ЖУРНАЛА:

Таболин Владимир Викторович,
доктор юридических наук, профессор.

ПРЕДСЕДАТЕЛЬ РЕДАКЦИОННОГО СОВЕТА:

Сперанский Олег Вадимович,
кандидат юридических наук.

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ:

Аббасов Ибад Мусаевич,
доктор экономических наук, профессор (Азейрбаджан);

Аминов Давид Исакович,
доктор юридических наук, профессор;

Анисимов Валерий Филиппович,
доктор юридических наук, доцент;

Астафичев Павел Александрович,
доктор юридических наук, профессор;

Волох Владимир Александрович,
доктор политических наук, доцент;

Глушков Александр Иванович,
доктор юридических наук, профессор;

Грищенко Леонид Леонидович,
доктор юридических наук, профессор;

Зубарев Сергей Михайлович,
доктор юридических наук, профессор;

Коваль Владимир Николаевич,
доктор юридических наук;

Леена Лехтинен,
доктор экономических наук, кандидат юридических наук (Финляндия);

Мархгейм Марина Васильевна,
доктор юридических наук, профессор;

Мышко Федор Георгиевич,
доктор юридических наук, доцент;

Рагулина Юлия Вячеславовна,
доктор экономических наук, профессор;

Расихина Лариса Федоровна,
кандидат экономических наук, доцент;

Руйе Николая,
адвокат, профессор (Швейцария);

Упоров Иван Владимирович,
доктор исторических наук, кандидат юридических наук, профессор;

Шомина Елена Сергеевна,
доктор политических наук, ординарный профессор.

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:

Баженова Ольга Ивановна,
кандидат юридических наук;

Забелина Елена Павловна,
кандидат юридических наук;

Касаткина Светлана Сергеевна,
кандидат философских наук, доцент;

Круглов Михаил Борисович,
директор по правовым вопросам ПАО «Орелстрой», специалист;

Ларичев Александр Алексеевич,
кандидат юридических наук, доцент;

Мартынова Светлана Эдуардовна,
кандидат филологических наук, доцент;

Милькина Ирина Владимировна,
кандидат экономических наук, доцент;

Некрасов Сергей Иванович,
кандидат юридических наук, профессор;

Снежко Олег Анатольевич,
кандидат юридических наук, доцент.

TOWN-PLANNING LAW

Founder: Jurist Publishing Group

No. 2/2019

EDITORIAL

Tabolin V.V. The concept of the journal..... 3

RELEVANT ISSUES OF LEGAL REGULATION IN CONSTRUCTION AND REAL ESTATE

Varavenko V.E. The Customer's Control over Performance of Works under a Construction Agreement in Russian Laws and Model FIDIC Contracts..... 4

Volokh V.A. New Political and Legal Forms of Labor Migration Management 8

Myshko F.G., Vasilyeva K.V. Legal Issues of Raising Accessibility of Buildings and Constructions Designed for Life, Labor and Servicing of People with Disabilities and Other Population Groups with Reduced Mobility 11

Rasikhina L.F. Professional Standards in the Modern Company Management Model: Local Legal Regulation Opportunities and Managers' Liability ... 16

URBAN PHILOSOPHY

Kasatkina S.S. City in the Sociophilosophical Meaning of Urbosphere..... 20

LAND USE AND DEVELOPMENT

Vasilyev S.A. Issues of Determination of the Status of Territorial Units of Sevastopol 23

SAFE CITY

Grischenko L.L. Urban Development Security 27

EXPERT ADVICE.....31

CONFERENCES

International Scientific and Practical Conference "Self-Government and Urban Management in Theory and Practice: Political, Legal, Sociological, Economic and Urban Aspects" (May 31 — June 1, 2019, Petrozavodsk) 48

Registered in the Federal service for supervision in the sphere of mass communications, communications and protection of cultural heritage. PI No. FC77-54882 of July 26, 2013. Published since 2016. Published twice half-yearly.

EDITOR IN CHIEF OF THE JOURNAL:

Tabolin Vladimir V.,
Doctor of Law, Professor.

CHAIRMAN OF THE EDITORIAL BOARD:

Speranskiy Oleg V.,
Candidate of Legal Sciences.

THE EDITORIAL BOARD:

Abbasov Ibad M.,
Doctor of Law, Professor (Azerbaijan);

Anisimov Valeriy F.,
Doctor of Law, Associate Professor;

Astafichev Pavel A.,
Doctor of Law, Professor;

Volokh Vladimir A.,
Doctor of Political Sciences, Associate Professor;

Glushkov Aleksandr I.,
Doctor of Law, Professor;

Grischenko Leonid L.,
Doctor of Law, Professor;

Zubarev Sergey M.,
Doctor of Law, Professor;

Koval Vladimir N.,
Doctor of Law;

Leena Lehtinen,
D. Sc (Business Adm.), Lic Laws (Finland);

Markhgeym Marina V.,
Doctor of Law, Professor;

Myshko Fedor G.,
Doctor of Law, Associate Professor;

Ragulina Yulia V.,
Doctor of Economic Sciences, Professor;

Rasikhina Larisa F.,
Candidate of Economic Sciences, Associate Professor;

Uporov Ivan V.,
Doctor of History, Candidate of Legal Sciences, Professor;

Shomina Elena S.,
Doctor of Political Sciences, Full Professor.

THE EDITORIAL STAFF:

Bazhenova Olga I.,
Candidate of Legal Sciences;

Zabelina Elena P.,
Candidate of Legal Sciences;

Kasatkina Svetlana S.,
Candidate of Philosophical Sciences, Associate Professor;

Kruglov Mikhail B.,
Chief Legal Officer of Orelstroy, PJSC, Specialist;

Larichev Aleksandr A.,
Candidate of Legal Sciences, Associate Professor;

Martynova Svetlana E.,
Candidate of Philosophical Sciences, Associate Professor;

Milkina Irina V.,
Candidate of Economic Sciences, Associate Professor;

Nekrasov Sergey I.,
Candidate of Legal Sciences, Professor;

Snezhko Oleg A.,
Candidate of Legal Sciences, Associate Professor.

EDITOR IN CHIEF OF JURIST PUBLISHING GROUP:

Grib V.V., doctor of juridical sciences, professor, Honored Lawyer of the RF

DEPUTY EDITOR IN CHIEF OF JURIST PUBLISHING GROUP:

Babkin A.I.,
Bely'kh V.S.,
Renov E'.N.,
Platonova O.F.,
Truntsevskij Yu.V.

EDITORIAL OFFICE:

Lapteva E.A., Klimova K.M.

SCIENTIFIC EDITING AND PROOFREADING:

Shvechkova O.A.,
candidate of legal sciences

CENTER EDITORIAL SUBSCRIPTIONS:

Tel.: (495) 617-18-88
(multichannel).

E-mail: podpiska@lawinfo.ru
Tel.: (495) 953-91-08.

CORRESPONDENCE ADDRESS:

Bldg. 7, 26/55,
Kosmodamianskaya Emb.,
115035, Moscow.

E-mail: avtor@lawinfo.ru

Authors shall not pay for publication of their articles.

SUBSCRIPTION IN RUSSIA:

Unified Catalogue.
Russian Press – 93625
www.lawinfo.ru
Passed for printing 22.04.2019.
Published 11.06.2019.

Printed by National Polygraphic Group Ltd.

Bldg. 2, street Svetlaya, Kaluga, 248031.

Tel.: (4842) 70-03-37.

ISSN 2500-0292

Size 60x90/8. Offset Printing.

Offset paper № 1. Printer's sheet 5,0.

Conventional printed sheet 5,0.

Circulation 1000 copies.

Free market price.

Концепция журнала

*Покажите, какие у вас города, и
я скажу, какое у вас государство*

Уважаемые читатели!

Перед вами обновленный номер научного журнала «Градостроительное право». В чем состоят эти обновления?

Во-первых, редакционный совет принял решение о расширении количества рубрик журнала на основе более глубокого философско-правового толкования понятия «градостроительное право», которое должно рассматриваться не только как правовой институт регулирования собственно строительных, земельных, имущественных и технико-правовых общественных отношений в области городского строительства, но и категория, включающая конституционные права граждан на жилье, отдых, благоприятную и безопасную окружающую среду, свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской деятельности и др.

Во-вторых, градостроительное право может рассматриваться как элемент системы правового регулирования территориальной, организационной и финансово-экономической основы государственной и муниципальной деятельности, так как современное российское государство представляет собой «государство городов», в которых проживает почти 3/4 населения страны. Готовится, принят и реализуется целый ряд федеральных и региональных программ развития территорий («Жилище», «Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года», «Развитие водохозяйственного комплекса РФ», «Жилье и городская среда», «Программа развития Калининградской области на период до 2020 г.», «Социально-экономическое развитие Курильских островов (Сахалинская область)» и др.), анализ правового обеспечения результатов реализации которых требует своего научного обоснования.

В-третьих, публикация исследований: по правовому обеспечению внедрения новых градостроительных технологий и архитектурно-планировочных решений; проблемам современного городского права; комплексного освоения новых территорий страны путем строительства новых или возрождения заброшенных городов; по влиянию на градостроительство теорий города, разрабатываемых другими гуманитарными науками (философской, экономической, социальной, исторической, урбанистической, политологической и др.); правовым проблемам урбанизации и жизнедеятельности мегаполисов, по исследованию зарубежного опыта развития градостроительных наук, архитектуры и урбанистики; проблемах и пробелах законодательства и правоприменения.

В-четвертых, вхождение журнала в перечень журналов ВАК, в которых публикуются результаты диссертационных исследований. Предполагается сотрудничество с более широким кругом авторов, в том числе с зарубежными авторами.

Редакционный совет надеется на вашу поддержку и активное участие в публикациях журнала. Мы будем рады вашим предложениям по новым рубрикам, интересным для читателей.

**Главный редактор,
доктор юридических наук, профессор В.В. Таболин**

Контроль заказчика за выполнением работ по договору строительного подряда в российском законодательстве и типовых договорах FIDIC

Варавенко Виктор Евгеньевич,
доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин
Владивостокского государственного университета экономики и сервиса,
кандидат юридических наук, доцент

vevaravenko@gmail.com

В статье проведен сравнительно-правовой анализ норм гражданского и градостроительного законодательства Российской Федерации и условий типового договора Международной федерации инженеров-консультантов для проектов ИПС/«под ключ» (Серебряной книги FIDIC) 1999 года издания, регулирующих осуществление заказчиком контроля за выполнением строительных работ. Обосновано, что условия типового договора FIDIC предусматривают более строгие правила по сравнению с российским законодательством, предоставляют заказчику более широкие полномочия по осуществлению контроля.

Ключевые слова: Серебряная книга FIDIC, контроль заказчика за выполнением работ, строительный контроль.

The Customer's Control over Performance of Works under a Construction Agreement in Russian Laws and Model FIDIC Contracts

Varavenko Viktor E.
Associate Professor of the Department of Civil and Legal Disciplines
of the Vladivostok State University of Economics and Service
Candidate of Legal Sciences
Associate Professor

The article contains a comparative legal analysis of civil and city planning legislation of the Russian Federation and terms and conditions of the Model Contract for EPC/Turnkey Projects of the International Federation of Consulting Engineers (FIDIC Silver Book) of 1999 edition governing employer's activity on supervision over execution of works. It is substantiated that, unlike in Russian legislation, terms and conditions of FIDIC model contracts governing employer's supervision are stricter; the model contracts provide wider range of functions and powers for employers.

Keywords: Silver Book FIDIC, employer's inspection over works execution, construction supervision.

Контроль заказчика за выполнением работ является неотъемлемой составляющей исполнения договора строительного подряда и одной из предпосылок достижения цели договора — передачи в собственность заказчика объекта капитального строительства, соответствующего условиям договора, проектным решениям, строительным нормам и правилам. Отношения по контролю за выполнением работ входят в сферу регулятивного воздействия гражданского и градостроительного законодательства. При этом в работах, посвященных сравнению российских и зарубежных правил, регулирующих подрядные отношения в сфере капитального строительства, утверждается о чрезмерной строгости отечественных норм, регулирующих контроль заказчика за производством работ. На этом основании делаются выводы о необходимости реформирования гражданского законодательства в соответствии с современными международными стандартами и, в качестве эталона, ссылаются на условия типовых догово-

ров Международной федерации инженеров-консультантов (FIDIC)¹.

Однако так ли это на самом деле? Действительно ли типовые договоры FIDIC содержат более мягкие правила контроля за деятельностью подрядчика? Ответим на этот вопрос по результатам сравнительного анализа российского законодательства и типовых договоров FIDIC.

1. Объект, предмет и критерии сравнения

Объектом сравнительно-правового исследования являются отношения по осуществлению заказчиком контроля за деятельностью подрядчика по договору строительного подряда. Такая довольно широкая формулировка объекта обусловлена тем, что в разных отраслях законодательства — в гражданском, градостроительном — контроль за выполнением работ определяется по-разному. Тем более подход к

¹ См., например: Брайг Б., Мугай И.М. Res publica и res mercatoria в проформах ФИДИК и ГК РФ // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2016. № 1. С. 111–144.

пониманию контроля, закрепленный в отечественном законодательстве, отличается от подхода, проводимого в типовых договорах FIDIC. Различия в понимании сферы контрольных функций и полномочий заказчика будут отражены ниже, в ходе анализа соответствующих правил.

Предметом сравнительно-правового исследования являются нормы гражданского и градостроительного законодательства², включая положения подзаконных нормативно-правовых актов³, а также источники поднормативного регулирования отношений в области капитального строительства — отечественные примерные формы договоров строительного подряда⁴, с одной стороны, и Общие условия Типового договора Международной федерации инженеров-консультантов (FIDIC) для проектов ИПС/«под ключ» (Серебряная книга FIDIC) 1999 г. (далее — Общие условия), с другой⁵.

Выбор именно Серебряной книги из всего многообразия типовых договоров FIDIC обусловлен тем, что только по ее условиям контроль за деятельностью подрядчика осуществляет непосредственно заказчик. В других типовых договорах FIDIC функции по контролю за производством работ выполняет независимое третье лицо — инженер⁶.

Необходимость же включения в предмет сравнительного исследования примерных форм договоров, рекомендованных к использованию в России, обусловлена их ролью как источника поднормативного регулирования подрядных отношений. Термин «поднормативное регулирование» разработан в общей теории договоров, где индивидуальный договор рассматривается не только как юридический факт, порождающий соответствующее договорное обязательство, но и как источник регулирования такого обязательства. Условия договоров закрепляют «индивидуальные правовые установления» — правила, регулирующие отношения между сторонами договора, которые призваны уточнять, дополнять, устанавливать порядок реализации норм законов⁷.

Для выявления сходств и различий в регулировании отношений по контролю заказчика за работами сравнение бу-

дет проводиться по следующим критериям: предмет контроля, субъекты контроля, состав контрольных мероприятий, состав контрольных полномочий, последствия невыполнения контрольных мероприятий.

2. Сравнение правил, регулирующих контроль заказчика за деятельностью подрядчика

Предмет контроля. Предметом контроля за производством работ по договору строительного подряда, согласно гражданскому законодательству, являются ход и качество выполняемых работ, сроки их выполнения, качество предоставленных подрядчиком материалов и правильность использования материалов, предоставленных заказчиком (п. 1 ст. 748 Гражданского кодекса Российской Федерации, далее — ГК РФ).

Данный перечень конкретизирован условиями примерных форм договоров строительного подряда. Так, в ст. 11 примерной формы договора — приложения к Методическим рекомендациям по составлению договоров подряда на строительство в Российской Федерации (далее — Рекомендации), в п. 8.1 примерной формы договора — приложения к Руководству по составлению договоров подряда на строительство в Российской Федерации (далее — Руководство) — указаны сроки выполнения работ, качество работ, материалы и оборудование.

Градостроительное законодательство подходит к определению предмета контроля более узко. Из содержания ч. 1 ст. 53 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее — ГрК РФ) следует, что им являются объемы и качество работ, последовательность строительства. Предмет строительного контроля конкретизирован применительно к отдельным видам работ в методических рекомендациях СДОС-04-2009 «Методика проведения строительного контроля при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства»⁸. При этом категория «строительный контроль» относится исключительно к работам, их количественным и качественным характеристикам и не распространяется на временные и финансовые аспекты исполнения договора подряда. Таким образом, объемы понятий «контроль заказчика» и «строительный контроль» не совпадают.

В отличие от российского подхода, Серебряная книга FIDIC 1999 г. включает в него иные компоненты, связанные с выполнением строительных работ. В предмет контроля заказчика входят сроки выполнения работ, сроки поставок материалов и оборудования, объемы работ, состояние производственной безопасности (соблюдение требований ОТиПБ, а также экологических нормативов), профессиональный состав и количество работников на площадке (п. 4.21 Общих условий), последовательность выполнения работ (этапов), методы, применяемые при производстве работ, виды и последовательность испытаний результата работ, периодичность

² Федеральный закон от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ (в ред. ФЗ от 29.07.2018 № 225-ФЗ) «Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая)» // СПС «КонсультантПлюс»; Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (в ред. ФЗ от 03.08.2018 № 342-ФЗ) «Градостроительный кодекс Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 21 июня 2010 г. № 468 «О порядке проведения строительного контроля при осуществлении строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов капитального строительства» // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Письмо Минстроя России от 10 июня 1992 г. № БФ-558/15 «О Руководстве по составлению договоров подряда на строительство в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс»; Методические рекомендации по составлению договоров подряда на строительство в Российской Федерации: протокол Межведомственной комиссии по подрядным торгам при Госстрое России от 5 октября 1999 г. № 12 // СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Conditions of Contract for EPC/Turnkey Projects. General Conditions. First edition. Geneva, 1999.

⁶ Jaeger A.-V., Hök G.-S. FIDIC — A Guide for Practitioners. NY, 2010. P. 229.

⁷ См.: Иванов В.В. Общая теория договора. М.: Юрист, 2006. С. 201–214; Иванов В.В. Общие вопросы теории договора. М.: Эдиториал УРСС, 2000. С. 100–124.

⁸ Решение Наблюдательного совета Единой системы оценки соответствия в области промышленной, экологической безопасности, безопасности в энергетике и строительстве от 20 июля 2009 г. № 30-БНС «СДОС-04-2009. Методика проведения строительного контроля при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства» // СПС «КонсультантПлюс».

проверок работ (п. 8.3 Общих условий); качество материалов, оборудования, результатов работ, в том числе скрытых работ (п. 7.3, 7.4 Общих условий), расходование подрядчиком авансов (п. 14.6 Общих условий).

Субъекты контроля. Указание на лиц, уполномоченных контролировать производство работ, содержится как в гражданском, так и в градостроительном законодательстве. В соответствии со ст. 748, 749 ГК РФ такой контроль вправе осуществлять заказчик либо нанятая заказчиком инженерная организация (инженер).

В соответствии со ст. 53 ГрК РФ, кроме указанных выше лиц (которые в терминологии градостроительного законодательства именуется застройщик и технический заказчик), строительный контроль могут осуществлять лица, ответственное за эксплуатацию строящегося объекта, а также проектировщик. Кроме того, в качестве субъекта строительного контроля указан сам подрядчик (лицо, осуществляющее строительство), что также свидетельствует о различном содержании понятия контроля в гражданском и градостроительном законодательстве.

Серебряная книга FIDIC 1999 г. не содержит особенностей в отношении круга субъектов контроля за производством работ, что следует из содержания п. 3.1, 7.3 Общих условий.

Мероприятия контроля. Гражданское законодательство, в отличие от градостроительного, не содержит указания на состав контрольных мероприятий. Перечень мероприятий закреплен в Постановлении Правительства Российской Федерации от 21 июня 2010 г. № 468 «О порядке проведения строительного контроля при осуществлении строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов капитального строительства» (далее — Постановление). По характеру контрольных мероприятий можно выделить непосредственный и опосредованный контроль заказчика. Первый осуществляется путем непосредственной проверки работ заказчиком; второй — проверки документов, оформляющих выполнение контрольных мероприятий подрядчиком.

Итак, к непосредственному контролю заказчика относятся мероприятия по: 1) освидетельствованию скрытых работ и промежуточной приемке возведенных строительных конструкций, влияющих на безопасность объекта капитального строительства; 2) проверке соответствия законченного строительством объекта требованиям проектной и рабочей документации, результатам инженерных изысканий, требованиям градостроительного плана земельного участка и технических регламентов (подп. «г», «д» п. 6 Постановления).

Опосредованный контроль осуществляется заказчиком путем проверки соблюдения сроков и достоверности документирования результатов: 1) выполнения подрядчиком входного контроля материалов; 2) проверки выполнения подрядчиком контрольных мероприятий по соблюдению правил складирования и хранения материалов; 3) проверки соблюдения сроков выполнения подрядчиком контроля последовательности и состава технологических операций по осуществлению строительства (подп. «а»–«в» п. 6 Постановления).

Таким образом, по российскому праву заказчик *в ходе выполнения работ* (курсив автора. — В.В.) вправе и обязан

осуществлять непосредственный контроль лишь за скрытыми работами, участвуя в процедурах освидетельствования. Все остальные контрольные функции, в том числе за объемами и качеством работ, надлежащим состоянием материалов и оборудования, осуществляет подрядчик, а заказчик контролирует лишь надлежащее отражение этих мероприятий в документах подрядчика, на что уже обращалось внимание в литературе⁹.

Вместе с тем перечень мероприятий строительного контроля, осуществляемых заказчиком, является открытым и может дополняться договорами строительного подряда (подп. «е» п. 6 Постановления). Условия примерных форм договоров строительного подряда расширяют перечень контрольных мероприятий. Так, согласно ст. 11 примерной формы договора — приложения к Рекомендациям, п. 8.1 примерной формы договора — приложения к Руководству заказчик контролирует соблюдение подрядчиком графика производства работ, осуществляет технический контроль за выполнением работ, их качеством, а также проверяет соответствие материалов и оборудования, используемых подрядчиком, условиям договора и проектной документации.

Серебряная книга FIDIC 1999 г. предусматривает более широкий спектр контрольных мероприятий. Заказчик непосредственно осуществляет проверку работ на площадке, проверку хода изготовления оборудования, монтируемого на объекте, проверку добычи и производства материалов, используемых в строительстве (п. 7.3 Общих условий), а также непосредственно участвует в проведении испытаний результатов работ, тестировании материалов и оборудования (п. 7.4 Общих условий). Опосредованный контроль заказчика заключается в истребовании, проверке и утверждении документов: программы производства работ (п. 8.3 Общих условий), руководств и инструкций по контролю качества, осуществляемому подрядчиком (п. 4.9 Общих условий), ежемесячных отчетов о выполнении работ (п. 4.21 Общих условий). Кроме того, заказчик проверяет заявления подрядчика на оплату промежуточных платежей за работы, материалы и оборудование, в которых должны быть указаны целевые характеристики их расходования (п. 14.5, 14.6 Общих условий).

Полномочия заказчика при осуществлении контроля. Полномочия заказчика, необходимые для реализации контрольных функций, закреплены в отечественных примерных формах договоров строительного подряда и гражданском законодательстве. Выделяются право «беспрепятственного доступа ко всем видам работ в любое время в течение всего периода строительства» (п. 11.3 примерной формы договора — приложения к Рекомендациям); право «беспрепятственного доступа в течение всего периода выполнения работ ко всем видам работ и частям строительной площадки в любое время производства работ, а в нерабочее время — после уведомления подрядчика» (п. 8.1 примерной формы договора — приложения к Руководству). Согласно п. 2 ст. 748 ГК РФ заказчик обладает полномочиями по заявлению подрядчику о

⁹ Кондрашев К.С. Особенности осуществления строительного контроля техническим заказчиком: анализ правоприменительной практики // Жилищное право. 2015. № 5. С. 90–91.

недостатках работ, обнаруженных в ходе осуществления контроля, а также требований об их устранении.

Серебряная книга FIDIC 1999 г. «предоставляет заказчику широкий спектр полномочий по инспектированию работ в ходе реализации проекта»¹⁰. Закреплены полномочия заказчика требовать полного доступа ко всем частям строительной площадки, а также ко всем местам, откуда поступают материалы; предоставление помещений, допусков и оборудования для проверки хода строительства и производства (добычи) материалов и оборудования (п. 7.3 Общих условий). Заказчик вправе отклонять результаты работ, материалы, оборудование; давать указания об устранении недостатков, обязательные для подрядчика (п. 3.4, 7.5 Общих условий).

Последствия невыполнения мероприятий контроля. Гражданское законодательство предусматривает ряд негативных последствий, применяемых в случае невыполнения заказчиком мероприятий контроля. Во-первых, если заказчик не заявил о недостатках работ, выявленных в ходе проведения контроля, он лишается права на заявление требований, вытекающих из обнаружения таких недостатков, впоследствии (п. 2 ст. 748 ГК РФ). Во-вторых, подрядчик может быть освобожден от ответственности, когда заказчик не осуществлял контроль за выполнением работ, если обязанность осуществления контроля прямо возложена на него законом (п. 4 ст. 748 ГК РФ). Опубликованная судебная практика свидетельствует о том, что данное правило, во взаимосвязи с иными нормами, действительно служит основанием для освобождения подрядчика от ответственности¹¹.

Серебряная книга FIDIC 1999 г. также определяет ряд последствий невыполнения заказчиком мероприятий контроля. Например, в случае отказа или уклонения от участия в испытаниях результата работ предполагается, что заказчик согласен с положительным результатом испытаний (п. 7.4 Общих условий). Однако в ряде условий подчеркивается, что отсутствие контроля со стороны заказчика ни при каких обстоятельствах не освобождает подрядчика от ответственности за недостатки работ (п. 4.9, 7.3 Общих условий).

¹⁰ Godwin W. International Construction Contracts. A Handbook. Chichester : Wiley-Blackwell, 2013. P. 48.

¹¹ См., например: Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 2 мая 2017 г. № Ф03-1327/2017 по делу № А73-15926/2015; Постановление Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 31 января 2018 г. № 19АП-7845/2017 по делу № А48-7529/2016; Постановление Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 22 января 2018 г. № 19АП-8899/2017 по делу № А48-1941/2017 // СПС «КонсультантПлюс».

Литература

1. Брайт Б. Res publica и res mercatoria в проформах ФИДИК и ГК РФ / Б. Брайт, И.М. Мутай // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2016. № 1. С. 111–144.
2. Иванов В.В. Общая теория договора / В.В. Иванов. М. : Юрист, 2006. 238 с.
3. Иванов В.В. Общие вопросы теории договора / В.В. Иванов. М. : Эдиториал УРСС, 2000. 160 с.
4. Кондрашев К.С. Особенности осуществления строительного контроля техническим заказчиком: анализ правоприменительной практики / К.С. Кондрашев // Жилищное право. 2015. № 5. С. 89–96.

References

1. Godwin W. International Construction Contracts. A Handbook / W. Godwin. Chichester : Wiley-Blackwell, 2013. 202 p.
2. Jaeger A.-V. FIDIC — A Guide for Practitioners / A.-V. Jaeger, G.-S. Hök. NY : Springer, 2010. 444 p.

3. Обзор сходств и различий в регулировании контроля заказчика за деятельностью подрядчика

Результаты сравнительно-правового анализа норм отечественного гражданского и градостроительного законодательства и условий Серебряной книги FIDIC 1999 г. демонстрируют наличие существенных различий по четырем из пяти критериев сравнения.

Предмет контроля определен в типовых договорах FIDIC более широко по сравнению с отечественным законодательством. Помимо традиционных сроков, объемов и качества работ, пригодности материалов, заказчик контролирует: методы производства работ; соблюдение требований охраны труда и техники безопасности, экологических нормативов; процесс производства материалов и оборудования, используемых в строительстве; соблюдение нормативов количества работников на строительной площадке, а также целевое расходование денежных средств подрядчиком.

Типовые договоры FIDIC предусматривают более широкий спектр мероприятий непосредственного контроля. Заказчик вправе инспектировать не только строительную площадку, но и места складирования и производства материалов и оборудования. В рамках опосредованного контроля заказчик проверяет и утверждает отчеты о выполнении работ, а также программу производства работ, в которой отражается, помимо прочего, количество и профессиональный состав работников, которых подрядчик намеревается привлечь для выполнения работ; описываются методы, которые подрядчик намеревается применять в ходе выполнения работ (п. 8.3 Общих условий).

Состав полномочий, предоставляемых заказчику, обусловлен характером контрольных мероприятий. Так, контролируя целевое использование подрядчиком денежных средств, заказчик вправе отклонить его заявку на проведение авансового платежа за материалы, если подрядчик не предоставил доказательства ввоза материалов на территорию страны — места реализации строительного проекта (п. 14.5 Общих условий).

Определяя последствия невыполнения заказчиком мероприятий контроля, типовые договоры FIDIC не предусматривают освобождение подрядчика от ответственности за недостатки работ.

Выявленные различия в регулировании контроля заказчика за производством работ со всей очевидностью свидетельствуют о том, что режим контроля, предусмотренный условиями типовых договоров FIDIC, является более строгим по сравнению с режимом, предусмотренным российским законодательством.

Новые политико-правовые формы управления трудовой миграцией

Волох Владимир Александрович,
профессор Государственного университета управления,
почетный работник Федеральной миграционной службы (ФМС России),
доктор политических наук

inf@guu.ru

В статье рассматривается организованный набор как эффективный механизм привлечения и использования иностранной рабочей силы, осуществляющей временную трудовую деятельность на территории России. Основой анализа является Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Узбекистан об организованном наборе и привлечении граждан Республики Узбекистан для осуществления временной трудовой деятельности на территории Российской Федерации.

Ключевые слова: организованный набор и привлечение, трудящийся-мигрант, временная трудовая деятельность, соглашение, Российская Федерация, Республика Узбекистан.

New Political and Legal Forms of Labor Migration Management

Volokh Vladimir A.
Professor of the State University of Management
Honored Worker of the Federal Migration Service (FMS of Russia)
Doctor of Political Sciences

The article reviews organized recruitment as an efficient mechanism of intake and use of foreign labor power for temporary employment in Russia. The analysis is based on the Agreement between the Government of the Russian Federation and the Government of the Republic of Uzbekistan on Organized Recruitment and Intake of Citizens of the Republic of Uzbekistan for Temporary Employment in the Russian Federation.

Keywords: organized recruitment and intake, migrant worker, temporary employment, agreement, the Russian Federation, the Republic of Uzbekistan.

Резкий рост городов с середины XIX в., быстрое развитие автотранспорта, возникновение колоссальных городских агломераций способствовали поискам новых принципов градостроительства. В настоящее время происходит процесс бурного роста городов и расширения их территорий, старые объекты модернизируются. Для выполнения этих задач необходимо изыскивать новые пути градостроительной политики, ее правового обеспечения, включая вопросы привлечения необходимых трудовых ресурсов. Намечаются также радикальные меры по упорядочению порядка использования иностранной рабочей силы. Особое внимание уделяется новым политико-правовым формам управления внешней трудовой миграцией, которые используются в современном мире и Российской Федерации.

При реализации градостроительной политики основными сферами трудовой деятельности внешних трудовых мигрантов, привлекаемых на основании разрешения на работу, являются строительство, обрабатывающее производство, а также оптовая и розничная торговля, ремонт автотранспортных средств, где занято более 73% трудовых мигрантов.

Среди иностранных граждан, осуществляющих трудовую деятельность на основании патента, более половины (56,8%) являются гражданами Узбекистана, более четверти — гражданами Таджикистана (27,3%). Примечательно, что граждане

Украины составляют лишь 9% трудовых мигрантов данной категории, Молдавии — 3,8%, Азербайджана — 3%¹.

Особенно актуальными проблемы рационального управления процессами внешней трудовой миграцией становятся в современный период, когда мировая экономика вступила в очень сложный период, характеризующийся нестабильностью на финансовых рынках, снижением темпов роста экономики и производства многих развитых стран, ростом инфляции².

Управление трудовой миграцией в большинстве принимающих стран в последние годы претерпевает заметные изменения и принимает системный характер: современные программы для временных трудовых мигрантов отличаются сложной структурой и включают многообразные инструменты реализации — категории, каналы; постоянно происходящее реформирование миграционного инструментария следует определенной логике, вытекающей из ситуации на рынке труда; при реформировании миграционных программ сохра-

¹ Леденева В.Ю. Система организованного набора мигрантов как адаптационный механизм миграционной политики. // Государственная служба : научно-политический журнал. 2015. № 4. С. 47–52.

² Волох В.А. Управление процессами внешней трудовой миграции : учебник для подготовки бакалавров по направлению 38.03.02 «Менеджмент» / Государственный университет управления, Институт государственного управления и права ГУУ. М. : ИД ГУУ, 2015. С. 9–10.

няется их преемственность, и они приобретают все большую прозрачность.

Анализ современных тенденций в мировой практике иммиграционного контроля и отбора свидетельствует, что основные принимающие страны все большее внимание уделяют селективному подходу к потоку желающих въехать в страну. Российская Федерация, наряду с другими странами, также вырабатывает четкие, прозрачные и эффективные механизмы регулирования привлечения и использования иностранной рабочей силы.

К поиску эффективных механизмов привлечения и использования иностранной рабочей силы подталкивают потребности российского рынка труда и сложившаяся возрастная структура населения. По оценкам Минтруда России, численность трудоспособного населения в Российской Федерации сокращалась в последние годы со скоростью 1 млн чел. в год. При этом отрицательная динамика смягчалась, в частности, за счет привлечения иностранной рабочей силы (рост с 2,1 до 2,9% рынка рабочей силы в России)³.

По нашему мнению, одним из эффективных механизмов привлечения и использования иностранной рабочей силы должен стать организованный набор. Под организованным набором иностранной рабочей силы понимается комплекс мероприятий, используемых для обеспечения работниками из числа иностранных граждан хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность в Российской Федерации.

Необходимо подчеркнуть, что организованный набор иностранной рабочей силы способствует оптимизации численности иностранных граждан, которые желают осуществлять трудовую деятельность на территории Российской Федерации, в том числе и в градостроительном комплексе. Процесс оптимизации происходит через привлечение иностранных работников на вакантные рабочие места, которые заявлены работодателями в ходе определения потребности в иностранных работниках, а также через обеспечение адресного трудоустройства иностранных граждан на вакантные рабочие места.

Механизм организованного набора иностранной рабочей силы учитывает перечень и последовательность услуг, которые оказывают трудовые мигранты, а также ответственность за их исполнение. Иностранец, прибывший на территорию Российской Федерации для осуществления трудовой деятельности в рамках организованного набора, должен соответствовать требуемой квалификации, соблюдать, установленные законом, правила въезда в Российскую Федерацию, правила пребывания и осуществления трудовой деятельности на территории России, а также иностранный работник обязан выехать из страны после истечения срока действия трудового договора.

Организованный набор иностранной рабочей силы осуществляется в 4 этапа: на первом этапе определяется потребность в иностранной рабочей силе и отслеживание вакантных

рабочих мест, на которые будут привлекаться иностранные граждане в рамках организованного набора. Следующий этап состоит в поиске иностранных работников соответствующей квалификации, в которой нуждается работодатель, в стране происхождения и распределение иностранных работников в конкретный субъект Российской Федерации к определенным работодателям с целью осуществления ими трудовой деятельности. Третий этап заключается в организации проезда, прибытия, приема в Российской Федерации и возвращение иностранного гражданина в страну проживания. Сюда также входит миграционный учет, заключение трудовых договоров, временное обустройство иностранных работников, которые прибыли на территорию Российской Федерации в рамках организованного набора. Заключительным этапом является осуществление итогового мониторинга привлечения иностранной рабочей силы в рамках организованного набора на территорию Российской Федерации.

Стоит отметить, что осуществление механизма организованного набора возможно только в том случае, если заключены двухсторонние межгосударственные или межправительственные соглашения с Российской Федерацией о процедуре организованного набора иностранных граждан, которые будут осуществлять трудовую деятельность на территории государств, подписывающих документ. Данные соглашения подлежат обязательной ратификации, в них должны быть установлены обязанности и ответственность обеих сторон (направляющей и принимающей), помимо этого, должны быть указаны способы осуществления механизма организованного набора. В некоторых случаях принимаются необходимые нормативные правовые акты для осуществления данного механизма. Национальное законодательство определяет правовое регулирование осуществления иностранными работниками трудовых функций, а также законодательства в сфере миграции на территориях сторон.

Существуют требования, которые являются обязательными для обеих сторон, которые заключают межгосударственные (межправительственные) соглашения о процедуре организованного набора иностранных граждан, которые прибывают на территорию одной из сторон с целью осуществления трудовой деятельности.

Как ранее отмечалось, для реализации механизма организованного набора иностранных работников в соглашениях должны быть указаны обязанности и ответственности обеих сторон (направляющих и принимающих). Кроме того, обязательным пунктом является наличие способов осуществления механизма организованного набора иностранных граждан с целью привлечения их на работу.

Принимающей стороне — стороне, на территории которой будет осуществляться трудовая деятельность прибывших иностранных работников в рамках вышеупомянутого организованного набора, целесообразно закрепить следующие обязательства:

Первое — обязательство формирования списка вакантных рабочих мест, включающего в себя профессии, необходимые на территории данной страны, квалификации

³ Тэвдой-Бурмули А.И. Российская политика в отношении трудовой миграции на современном этапе: цели и результаты // Доклады Института Европы. 2015. № 315. С. 93.

иностранных работников, данные об условиях труда и заработной плате, а также положения медицинского и социального обеспечения.

Второе — обязательство выдачи документов, которое будет обеспечивать правомерное осуществление трудовой деятельности на территории принимающей стороны иностранным работником и их обязательную постановку на миграционный учет.

Третье — обязательство определения условий по отбору образовательных и медицинских учреждений.

Направляющей стороне — стороне, которая направляет своих соотечественников в страну, где будет осуществляться их трудовая деятельность, соответственно:

Первое — обязательство ставить в известность граждан, проживающих в данной стране о том, что существует механизм организованного набора, в рамках которого возможно найти работу на территории иностранного государства.

Второе — обязательство обеспечить принимающую сторону работниками, которые строго соответствуют требуемой профессии, квалификации. А также перед направляющей стороной стоит обязанность обучения, переобучения, повышения квалификации до соответствующего уровня тех граждан, которых они будут направлять в рамках организованного набора.

Третье — обязательство проведения медицинского освидетельствования трудовых мигрантов. Помимо этого, направляющая сторона должна выдать трудящимся-мигрантам соответствующие медицинские документы, которые свидетельствуют об отсутствии у трудового мигранта заболеваний, установленных законодательством принимающей стороны.

Четвертое — обязательство поддерживать своих граждан в возвращении на место своего проживания, если трудовой договор либо не заключен, либо расторгнут по вине трудящегося мигранта с российским работодателем.

В межгосударственных (межправительственных) соглашениях определяются органы исполнительной власти обоих государств. Также важен пункт, который закрепляет обязательства обеих сторон в обмене различного рода информацией с намерением отслеживания нормального функционирования механизма организованного набора иностранных граждан. В соглашениях должны быть указаны пункты о медицинском и социальном обеспечении трудящихся-мигрантов, кроме того, должно быть указано, согласно каким правовым актам оно будет реализовываться. В соглашениях прописываются источники финансирования различных действий, которые будут происходить в рамках осуществления организованного привлечения иностранных работников.

В настоящее время реализуется соглашение, подписанное 5 апреля 2017 г. между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Узбекистан, что позволило учесть реальные потребности в трудовых мигрантах как в стране, так и в отдельных ее регионах. Соглашение было разработано для того, чтобы упорядочить и далее совершенствовать правовое регулирование процессов перемещения иностранной рабочей силы, а также для того, чтобы обеспечить защиту прав и законные интересы граждан Уз-

бекистана, которые осуществляют временную трудовую деятельность на территории Российской Федерации.

Данное соглашение закрепляет за собой порядок и условия сотрудничества двух стран в осуществлении организованного набора и привлечения граждан Республики Узбекистан для осуществления ими временной трудовой деятельности на территории Российской Федерации.

Соглашение устанавливает международные признанные формы сотрудничества в сфере трудовой миграции, в частности:

— установления определенного количества ожидаемых трудовых мигрантов, а также их специальность и тех регионов, которые будут их принимать в соответствии с реальной потребностью в трудовых ресурсах;

— установления твердых гарантий правовой защиты, соблюдения требований о минимальной заработной плате, предоставления надлежащих жилищно-бытовых условий, а также медицинское и социальное страхование граждан Республики Узбекистан.

Необходимо отметить, что в соответствии с соглашением у работодателей, желающих привлечь трудовых мигрантов из Узбекистана, появились определенные обязательства, а именно:

1) производить согласование проектов трудовых договоров с мигрантами в компетентных органах Республики Узбекистан;

2) обговаривать предоставление дней отдыха для трудовых мигрантов в те дни, когда в Республики Узбекистан проходят национальные праздники;

3) подавать информацию как в компетентные органы Российской Федерации, так и в компетентные органы Республики Узбекистан о том, что трудовой договор с гражданами Республики Узбекистан заключен и расторгнут;

4) обязуется производить отправку трудового мигранта Республики Узбекистан на территорию их страны за свой счет, если работодатель — организация, компания, ИП — по каким-либо причинам отказывает мигранту в заключении трудового договора. Причины, а также основания для того, чтобы отказать гражданину Республики Узбекистан, и условия выплаты возмещения ущерба за несоблюдение обязательств по договору об организованном наборе и привлечении граждан Республики Узбекистан будут прописываться в обязательном порядке в соглашениях;

5) если произошла смерть или здоровье мигранта подверглось повреждению в результате несчастного случая на производстве или профессионального заболевания, которое иностранный гражданин приобрел в ходе выполнения работ на территории Российской Федерации, то мигранту из Республики Узбекистан предоставляются те же гарантии и выплаты, на которые имеют право граждане Российской Федерации. Кроме того, работодатель должен будет оплатить расходы, которые связаны с возвращением иностранного гражданина на территорию Республики Узбекистан, или за свой счет перевезти тело в Республику Узбекистан⁴.

⁴ Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Узбекистан об организованном наборе и привлечении граждан Республики Узбекистан для осуществления временной трудовой деятельности на территории Российской Федерации

По нашему мнению, ратификация Соглашения об организованном наборе, привлечении и использовании иностранной рабочей силы позволяет активнее противостоять фактам нелегального привлечения граждан Республики Узбекистан к трудовой деятельности на территории Российской Федерации.

Следует отметить, что кроме Соглашения об организованном наборе трудовой иностранной силы с Республикой

Федерации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/542614408> (дата обращения: 21.03.2019).

Литература

1. Волох В.А. Управление процессами внешней трудовой миграции : учебник для подготовки бакалавров / В.А. Волох. М. : ИД ГУУ, 2015. 275 с.
 2. Леденева В.Ю. Система организованного набора мигрантов как адаптационный механизм миграционной политики / В.Ю. Леденева // Государственная служба : научно-политический журнал. 2014. № 4. С. 47–51.
 3. Тэвдой-Бурмули А.И. Российская политика в отношении трудовой миграции на современном этапе: цели и результаты / А.И. Тэвдой-Бурмули // Доклады Института Европы. 2015. № 315. С. 92–103.
-

Узбекистан, в Российской Федерации подготовлены проекты Соглашений об организованном наборе с рядом государств, таких как Республика Таджикистан, Вьетнам, Кыргызстан.

В заключение следует отметить, что в рамках Концепции государственной миграционной политики до 2025 г., утвержденной Президентом Российской Федерации, наша страна постоянно оптимизирует процессы управления миграционными потоками, в том числе механизмы привлечения и использования иностранной трудовой силы.

Правовые вопросы повышения уровня доступности зданий и сооружений, предназначенных для жизни, труда и обслуживания инвалидов и других маломобильных групп населения

Мышко Федор Георгиевич,
заведующий кафедрой частного права
Государственного университета управления,
доктор юридических наук, доцент

fg_myshko@guu.su

Васильева Ксения Валерьевна,
заместитель заведующего кафедрой частного права
Государственного университета управления,
кандидат юридических наук, доцент

ksenia.vassilieva@gmail.com

В статье рассмотрены перспективные направления совершенствования российского законодательства о социальной поддержке маломобильных групп граждан исходя из их основных сфер жизнедеятельности, в качестве которых выделяются проживание в многоквартирных домах, пользование социальными услугами, получение медицинской помощи и образования, трудоустройство. Своё исследование авторы основывают на содержании Государственной программы Российской Федерации «Доступная среда», действующей до 2020 г. В статье рассматриваются не только пути совершенствования законодательства о доступной среде, но и содержание самого понятия маломобильности человека. Авторами обосновывается целесообразность общественного контроля в сфере доступности современного населенного пункта мобильным группам населения.

Ключевые слова: инвалидность, жилище, здания, здравоохранение, маломобильность, ограниченные возможности здоровья, правовое регулирование, сооружения, социальное обслуживание, труд.

Legal Issues of Raising Accessibility of Buildings and Constructions Designed for Life, Labor and Servicing of People with Disabilities and Other Population Groups with Reduced Mobility

Myshko Fedor G.

Head of the Department of Private Law of the State University of Management
Doctor of Law
Associate Professor

Vasilyeva Ksenia V.

Deputy Head of the Department of Private Law of the State University of Management
Candidate of Legal Sciences
Associate Professor

The article discusses promising areas for improving Russian legislation on social support for people with limited mobility, on the basis of their main spheres of life, which include living in apartment buildings, using social services, receiving medical care and education, employment. The authors base their research on the content of the State Program of the Russian Federation «Accessible Environment», which is valid until 2020. The article discusses not only ways to improve legislation on an accessible environment, but also the content of the very concept of human limited ability. The authors substantiate the expediency of social control in the sphere of the availability of a modern settlement to mobile groups of the population.

Keywords: disability, housing, buildings, health care, limited mobility, limited health, legal regulation, facilities, social services, labor.

2009 год был провозглашен в России годом равных возможностей. По его итогам было выявлено, что доступность объектов и услуг, в первую очередь необходимых маломобильным группам граждан (в первую очередь инвалидам с ограничениями передвижения), находится в нашей стране на низком уровне. Не хватало пандусов, подъемников, благоустроенных пешеходных дорог, в то время как обеспечение инвалидам условий для беспрепятственного доступа к объектам социального и иного назначения является одним из основных принципов градостроительного права, обозначенных Градостроительным кодексом Российской Федерации (ст. 2)¹. Столь плачевное состояние городской инфраструктуры даже в Москве привело к принятию специальной федеральной государственной программы. Государственная программа Российской Федерации «Доступная среда» (далее — Программа) была впервые утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 297 на период с 2011 по 2015 гг. Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2015 г. № 1297 действие указанной Программы было продлено до 2020 г.² Программа имеет несколько подпрограмм, одной из которых является повышение уровня доступности приоритетных объектов и услуг для инвалидов и иных маломобильных групп граждан (далее — Подпрограмма). В качестве государственного органа, являющегося ответственным исполнителем за реализацию указанной подпрограммы (как и всей Программы), выступает Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации (Минтруд России), однако Подпрограмма подлежит реализации Минтрудом России совместно с другими федеральными министерствами и ведомствами, в числе которых находится Министерство стро-

ительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (Минстрой России) и Министерство транспорта России (Минтранс России).

Сама Программа не содержит определения маломобильных групп населения (далее — МГН), а также четкого перечня приоритетных сфер их жизнедеятельности и связанных с ними приоритетных объектов и услуг. Не содержит определения МГН и Федеральный закон от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» (далее — Закон № 384-ФЗ)³, хотя им установлено, что жилые здания, объекты инженерной, транспортной и социальной инфраструктур должны быть спроектированы и построены таким образом, чтобы обеспечивалась их доступность для инвалидов и других групп населения с ограниченными возможностями передвижения; объекты транспортной инфраструктуры должны быть оборудованы специальными приспособлениями, позволяющими инвалидам и другим группам населения с ограниченными возможностями передвижения беспрепятственно пользоваться услугами, предоставляемыми на объектах транспортной инфраструктуры (ст. 12).

Содержание понятия МГН. Определение МГН дано в принятом во исполнение Программы и Закона № 384-ФЗ документе «СП 59.13330.2016. Свод правил. Доступность зданий и сооружений для маломобильных групп населения. Актуализированная редакция СНиП 35-01-2001» (утвержден Приказом Минстроя России от 14 ноября 2016 г. № 798/пр), далее — СП 59.13330.2016⁴. Своды правил являются подзаконными актами, принятыми во исполнение технических регламентов, ряд таких документов является обязательным для исполнения. Поскольку Закон № 384-ФЗ

¹ Градостроительный кодекс Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс».

² Постановление Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2015 г. № 1297 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Доступная среда» на 2011–2020 гг.» // СПС «КонсультантПлюс».

³ Федеральный закон от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ СП 59.13330.2016. Свод правил. Доступность зданий и сооружений для маломобильных групп населения. Актуализированная редакция СНиП 35-01-2001 (утв. Приказом Минстроя России от 14.11.2016 № 798/пр) // СПС «КонсультантПлюс».

устанавливает обязательность соблюдения требований ст. 12 при строительстве любых зданий и сооружений с целью их признания безопасными для эксплуатации, СП 59.13330.2016 является сводом правил, обязательных для исполнения. Согласно СП 59.13330.2016 МГН — это люди, испытывающие затруднения при самостоятельном передвижении, получении услуги, необходимой информации или при ориентировании в пространстве. Отметим отдельно, что само слово «мобильность» имеет французское происхождение и переводится дословно не только как подвижность, но и как способность быстро ориентироваться. К маломобильным группам населения СП 59.13330.2016. отнесены инвалиды, люди с ограниченными (временными или постоянными) возможностями здоровья (далее — ОВЗ), люди с детскими колясками и т.п. Таким образом, в МГН могут попасть не только инвалиды и лица с постоянными ОВЗ, т.е. люди со стойкими ограничениями видов жизнедеятельности, но и те люди, которые временно получили невозможность или затруднение самостоятельного передвижения (например, при переломе ноги), а также люди, осуществляющие воспитание малолетних детей, еще не освоивших навык самостоятельной ходьбы, или содействие в процессе воспитания (родители или лица, заменяющие родителей, няни, гувернеры и т.п.).

Тем не менее одну из основных составляющих МГН представляют собой люди с инвалидностью. Как уже прозвучало выше, определенные ограничения жизнедеятельности инвалидов могут вызвать их маломобильность. СП 59.13330.2016 выделяет в качестве таких ограничений нарушения функционирования опорно-двигательного аппарата, зрения и слуха. Однако авторам предоставляется целесообразным привести перечень ограничений жизнедеятельности, способных вызвать маломобильность лица с инвалидностью, в соответствии с Федеральным законом от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (далее — Закон о социальной защите инвалидов)⁵. В соответствии со ст. 1 Закона о социальной защите инвалидов жизнедеятельность включает в себя самообслуживание, способность самостоятельно передвигаться, ориентироваться, общаться, контролировать свое поведение, обучаться и заниматься трудовой деятельностью.

Из сказанного выше следует, что ограничения жизнедеятельности, способные вызвать маломобильность гражданина, выходят за рамки нарушений опорно-двигательного аппарата (затрудняющих или исключающих самостоятельную ходьбу), зрения и слуха. Так, например, нарушение функции общения в виде тяжелого нарушения речи, представляющее собой отсутствие речи при сохранном слухе, тяжелые формы заикания и тому подобные заболевания также способны вызвать маломобильность. Нарушению ориентирования может способствовать не только нарушение зрения или слуха⁶, но и

психические нарушения различной природы и степени тяжести, в том числе расстройства аутистического спектра.

По мнению авторов, понятие МГН целесообразно закрепить не только техническими, но и правовыми нормами, в частности, дать определение МГН в Законе № 384-ФЗ с опорой на положения Закона о социальной защите инвалидов. В ст. 2 Закона № 384-ФЗ предлагается внести определение МГН, заимствованное из СП 59.13330.2016, с указанием возможности временного характера маломобильности: «Маломобильные группы населения (МГН) — люди, испытывающие постоянные или временные затруднения при самостоятельном передвижении, получении услуги, необходимой информации или при ориентировании в пространстве». В ст. 12 Закона № 384-ФЗ по ее тексту предлагается заменить формулировку «инвалиды и других групп населения с ограниченными возможностями передвижения» на «маломобильные группы населения, в том числе инвалиды». При этом порядок отнесения инвалидов к МГН целесообразно установить путем ссылки на возможные ограничения жизнедеятельности, установленные Законом о социальной защите инвалидов.

Здания и сооружения, приоритетные для доступности МГН. СП 59.13330.2016 первой группой объектов, которые должны быть возведены с учетом маломобильности гражданина, называет жилые дома⁷. Однако в настоящее время СП 59.13330.2016 не распространяется на проектирование жилых многоквартирных домов, вследствие чего представляется целесообразным расширить его применение ко всем жилым домам.

Помимо жилых помещений, требования о соответствии нормам для МГН, в соответствии с СП 59.13330.2016, распространяются на общественные здания, к которым относятся здания и помещения учебно-воспитательного назначения, здравоохранения и социального обслуживания населения, сервисного обслуживания населения; объекты физкультурно-спортивного и физкультурно-досугового назначения, здания и помещения зрелищного, культурно-просветительного назначения и религиозных организаций, а также ритуальные и мемориальные здания и сооружения; здания объектов по обслуживанию общества и государства (в том числе судов); места приложения труда.

На сегодняшний день на уровне федерального закона специально установлены только требования к зданиям и сооружениям, в которых происходит полустационарное и стационарное социальное обслуживание нуждающихся граждан (п. 4 ст. 19 Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» (далее — Закон о социальном обслуживании))⁸. Для всех остальных зданий, поименованных СП 59.13330.2016, необходимость и критерии доступности устанавливаются подзаконными актами соответствующими

⁵ Федеральным законом от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

⁶ Севастьянов М.А., Молчанова О.С. Исследование проблем правового регулирования предоставления социальных услуг инвалидам по зрению // Социальное и пенсионное право. 2017. № 3. С. 23–29.

⁷ Маркина М.В. Предоставление жилого помещения инвалидам // Социальное и пенсионное право. 2019. № 1. С. 8–11.

⁸ Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

ющих отраслевых министерств. Так, в сфере обеспечения получения лицами из числа МГН образования всех предусмотренных законом уровней основным регулирующим нормативным правовым актом выступает Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее — Закон об образовании). Но при этом конкретные меры по обеспечению доступности образовательной организации и образования в ней для лица с ОВЗ при этом установлены подзаконным актом — Приказом Минобрнауки России от 9 ноября 2015 г. № 1309 «Об утверждении Порядка обеспечения условий доступности для инвалидов объектов и предоставляемых услуг в сфере образования, а также оказания им при этом необходимой помощи»⁹. Названный приказ распространяется на деятельность организаций всех уровней образования: дошкольного, общего, среднего профессионального, высшего, дополнительного¹⁰. Поэтому представляется целесообразным распространить и соответствующие положения Закона об образовании на все виды и уровни образования, а не только на общее (школьное) образование по программам, адаптированным для лиц с ОВЗ, как это предусмотрено Законом об образовании в настоящее время в виде норм декларативного характера, установленных ст. 79 Закона.

Не меньшее значение имеет доступность для МГН среды учреждений здравоохранения. Правовое регулирование деятельности этих организаций осуществляется на основании Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (далее — Закон об охране здоровья)¹¹. Однако ст. 10 Закона об охране здоровья устанавливает только обязанность организации, оказывающей медицинскую помощь, быть оснащенной оборудованием для оказания медицинской помощи с учетом особых потребностей инвалидов и других групп населения с ОВЗ, без конкретизации, кем устанавливается необходимый перечень оборудования и для чего такое оборудование должно быть предназначено (только для обследования и лечения или для иных целей)¹². О доступности здания, в котором находится соответствующее медицинское учреждение, в Законе об охране здоровья специально не упоминается. Разъяснения по доступности среды медицинских учреждений для МГН даны в Приказе Минздрава России от 12 ноября 2015 г. № 802н «Об утверждении Порядка обеспечения условий доступности для инвалидов объектов инфраструктуры государственной, муниципальной и частной систем здравоохранения и предоставляемых услуг в

сфере охраны здоровья, а также оказания им при этом необходимой помощи»¹³. Соответственно, представляется целесообразным внесение изменений в ст. 10 указанного закона путем ссылки на названный приказ.

Отдельно остановимся на формировании доступной среды для трудовой деятельности лиц с ОВЗ и инвалидов. Ограничения жизнедеятельности лица с ОВЗ или инвалида не обязательно означают его нетрудоспособность. По статистике, даже среди инвалидов I группы, означающей самую тяжелую степень нарушений функций организма, имеются трудоспособные граждане. При этом значительное число инвалидов испытывает трудности с трудоустройством (см. таблицу 1 и 2).

В соответствии со ст. 3 Трудового кодекса Российской Федерации дискриминация в сфере труда не допускается. Отказать в приеме на работу можно исключительно по несоответствию деловых качеств кандидата на вакантную должность требованиям, предъявляемым к этой должности¹⁴. Как разъясняет Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 17 марта 2004 г. № 2 «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации», под деловыми качествами работника следует, в частности, понимать способности физического лица выполнять определенную трудовую функцию с учетом имеющихся у него профессионально-квалификационных качеств (например, наличие определенной профессии, специальности, квалификации), личностных качеств работника (например, состояние здоровья, наличие определенного уровня образования, опыт работы по данной специальности, в данной отрасли). Из этого можно сделать вывод, что любая коммерческая или некоммерческая организация, имеющая в своем штатном расписании должности, не исключаящие прием на них лиц с ОВЗ и инвалидов, должна иметь на праве собственности или ином вещном праве здание (помещение в здании), доступное для МГН. Указанное положение целесообразно обозначить в российском трудовом законодательстве в качестве признака соблюдения критериев трудовой правосубъектности работодателя.

Контроль доступности зданий и сооружений для МГН. Актуальная практика последних лет показала, что эффективность государственного контроля за доступностью среды для МГН достаточно низкая. В то же время человеком, способным в полной мере оценить доступность среды, прежде всего является собственно представитель МГН. Практика, используемая в последние годы в российских регионах, в частности, в Москве и отдельных районах Московской области, показала, что наибольшие положительные сдвиги в сто-

⁹ Приказ Минобрнауки России от 9 ноября 2015 г. № 1309 «Об утверждении Порядка обеспечения условий доступности для инвалидов объектов и предоставляемых услуг в сфере образования, а также оказания им при этом необходимой помощи» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ Курбанова А.С. Обязательный уровень образования в России // Социально-политические науки. 2017. № 2. С. 111–113.

¹¹ Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

¹² Замахин А.Е. Административно-правовое регулирование порядка оказания реабилитационных услуг инвалидам // Социальное и пенсионное право. 2018. № 1. С. 29–32.

¹³ Приказ Минздрава России от 12 ноября 2015 г. № 802н «Об утверждении Порядка обеспечения условий доступности для инвалидов объектов инфраструктуры государственной, муниципальной и частной систем здравоохранения и предоставляемых услуг в сфере охраны здоровья, а также оказания им при этом необходимой помощи» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁴ Титор С.Е. Особенности труда инвалидов // Инвалиды и общество. 2017. № 1(23). С. 29–44.

Таблица 1

Общая численность инвалидов в России по группам инвалидности по состоянию на 1 января 2018 г. (данные Федеральной государственной информационной системы «Федеральный реестр инвалидов»)

Группа инвалидности	Численность, тыс. чел.	Примечание
I группа	1 466	
II группа	5 552	
III группа	4 442	
Дети-инвалиды	651	Статус присваивается, если инвалидность впервые установлена человеку в возрасте до 18 лет. Вопрос о группе инвалидности решается при освидетельствовании после 18 лет
ИТОГО	12 111	

Таблица 2

Потребность нетрудоустроенных и трудоспособных инвалидов в трудоустройстве в зависимости от условий труда и группы инвалидности в России на 2017 г., чел. (данные Минтруда России)

Требуемые условия труда	I группа	II группа	III группа	Итого
Обычные условия производства с условиями труда, рекомендованными согласно ИПРА*	122	7 068	430 493	437 683
Специально созданные условия производства и работа на дому согласно ИПРА*	5 221	292 008	1 106	298 335
ИТОГО	5 343	299 076	431 599	736 018

* Индивидуальной программе реабилитации и абилитации инвалида

рону формирования доступной городской среды происходят после вмешательства общественных организаций, в том числе по защите прав МГН и инвалидов. В связи с этим представляется целесообразным разработать поправки в отдель-

ные нормативные правовые акты, в том числе перечисленные в настоящей статье федеральные законы, относительно усиления роли общественного контроля в сфере доступности городской среды для инвалидов и иных МГН.

Литература

1. Замахин А.Е. Административно-правовое регулирование порядка оказания реабилитационных услуг инвалидам / А.Е. Замахин // Социальное и пенсионное право. 2018. №1. С. 29–32.
2. Курбанова А.С. Обязательный уровень образования в России / А.С. Курбанова // Социально-политические науки. 2017. № 2. С. 111–113.
3. Маркина М.В. Предоставление жилого помещения инвалидам / М.В. Маркина // Социальное и пенсионное право. 2019. № 1. С. 8–11.
4. Севастьянов М.А. Исследование проблем правового регулирования предоставления социальных услуг инвалидам по зрению / М.А. Севастьянов, О.С. Молчанова // Социальное и пенсионное право. 2017. № 3. С. 23–29.
5. Титор С.Е. Особенности труда инвалидов / С.Е. Титор // Инвалиды и общество. 2017. № 1(23). С. 29–44.

Уважаемые читатели!

Чтобы облегчить поиск интересующих вас материалов в выпущенных Издательской группой «Юрист» журналах, подготовлен библиографический указатель всех публикаций за период с 2013 по 2018 гг. Настоящее издание является продолжением библиографического указателя статей, вышедших в свет в журналах Издательской группы «Юрист» за период с 1993 по 2013 гг. Статьи приведены по изданиям, в которых они опубликованы, и размещены в алфавитном порядке по фамилиям авторов, что значительно упрощает процедуру поиска необходимой информации.

С содержанием сборника и перечнем публикаций можно ознакомиться на сайте Издательской группы «Юрист» в разделе «Книги» и в электронной библиотеке научных публикаций РИНЦ.

Профессиональные стандарты в современной модели управления компанией: возможности правового регулирования на локальном уровне и ответственность руководителей

Расихина Лариса Федоровна,
заведующая кафедрой экономики и управления
Института повышения квалификации руководящих работников и специалистов
топливно-энергетического комплекса,
кандидат экономических наук, доцент

lfr22@mail.ru

Статья посвящена проблеме внедрения профессиональных стандартов в России. Особое внимание уделено вопросам правового регулирования данного процесса как на федеральном, так и на локальном уровне, в сочетании с механизмом управления персоналом. В данной статье предпринята попытка обратить внимание всех работодателей на новый ресурс для обеспечения компаний профессионально подготовленными кадрами.

Ключевые слова: профессиональные стандарты, независимая оценка квалификации, локальные нормативные акты, ответственность руководителя, повышение квалификации.

Professional Standards in the Modern Company Management Model: Local Legal Regulation Opportunities and Managers' Liability

Rasikhina Larisa F.
Head of the Department of Economics and Management of the Institute
of Continuous Education of Top Managers and Specialists of Fuel and Power Industries
Candidate of Economic Sciences
Associate Professor

The article is devoted to the problem of implementation of professional standards in Russia. Particular attention is paid to the legal regulation of this process both at the Federal and local levels, in combination with the mechanism of personnel management. This article attempts to draw the attention of all employers to a new resource to provide companies with professionally trained personnel.

Keyword: professional standards, independent qualification assessment, local regulations, the responsibility of the head, professional development.

Если обратиться к вопросу формирования профессиональных компетенций у работников компаний в современных экономических условиях, у каждого работодателя в настоящее время появился очень действенный ресурс под названием «Профессиональные стандарты».

Все уже многократно слышали о необходимости перехода на профессиональные стандарты, но далеко не каждая организация приступила к этому процессу. В действующих нормативных правовых актах Российской Федерации четко закреплен период перехода на утвержденные профстандарты для государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, государственных или муниципальных учреждений, государственных или муниципальных унитарных предприятий, а также государственных корпораций, государственных компаний и хозяйственных обществ, более пятидесяти процентов акций (долей) в уставном капитале которых находится в государственной или

муниципальной собственности, и этот период завершается 1 января 2020 г.¹

Следует помнить, что Федеральным законом № 122-ФЗ² от 2 мая 2015 г. были внесены изменения в Трудовой ко-

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 27 июня 2016 г. № 584 «Об особенностях применения профессиональных стандартов в части требований, обязательных для применения государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, государственными или муниципальными учреждениями, государственными или муниципальными унитарными предприятиями, а также государственными корпорациями, государственными компаниями и хозяйственными обществами, более пятидесяти процентов акций (долей) в уставном капитале которых находится в государственной собственности или муниципальной собственности» // СПС «КонсультантПлюс».

² Федеральный закон от 2 мая 2015 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации и ст. 11 и 73 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

декс Российской Федерации (далее — ТК РФ) и в Федеральный закон № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

В частности, разд. IX ТК РФ теперь называется «Квалификация работника, профессиональный стандарт, подготовка и дополнительное профессиональное образование работников»³.

Статья 195.3 «Порядок применения профессиональных стандартов» четко предписывает: «Если Трудовым кодексом, другими федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации установлены требования к квалификации, необходимой работнику для выполнения определенной трудовой функции, профессиональные стандарты в части указанных требований обязательны для применения работодателями»⁴.

В то же время закон предусматривает, что «характеристики квалификации, которые содержатся в профессиональных стандартах и обязательность применения которых не установлена в соответствии с частью первой ст. 195.3, применяются работодателями в качестве основы для определения требований к квалификации работников с учетом особенностей выполняемых работниками трудовых функций, обусловленных применяемыми технологиями и принятой организацией производства и труда»⁵.

Не следует забывать и о внесенных изменениях в ст. 11 и 73 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации». Часть 7 ст. 11 в новой редакции звучит как «формирование требований федеральных государственных образовательных стандартов профессионального образования к результатам освоения основных образовательных программ профессионального образования в части профессиональной компетенции осуществляется на основе соответствующих профессиональных стандартов (при наличии)»⁶.

Мы все помним ряд приказов Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации по вопросу независимой оценки квалификации⁷. Среди них Приказы от 12 декабря 2016 г. № 726н «Об утверждении положения о разработке наименований квалификаций и требований к квалификации, на соответствие которым проводится независимая оценка квалификаций», от 15 ноября 2016 г. № 649н «Об утверждении Порядка формирования и ведения реестра сведений о проведении независимой оценки квалификации и доступа к ним, а также перечня сведений, содержащихся в указанном реестре», от 2 декабря 2016 г. № 706н «Об утверждении образца заявления для проведения независимой оценки квалификации и Порядка подачи такого заявления»,

от 1 ноября 2016 г. № 601н «Об утверждении Положения о разработке оценочных средств для проведения независимой оценки квалификации», от 19 декабря 2016 г. № 759н «Об утверждении требований к центрам оценки квалификаций и Порядка отбора организаций для наделения их полномочиями по проведению независимой оценки квалификации и прекращения этих полномочий» и от 14 декабря 2016 г. № 729н «Об утверждении Порядка осуществления мониторинга и контроля в сфере независимой оценки квалификации».

Эти приказы Минтруда России были разработаны во исполнение Федерального закона № 238-ФЗ «О независимой оценке квалификации»⁸ и Постановления Правительства Российской Федерации № 1204 «Об утверждении правил проведения центром оценки квалификаций независимой оценки квалификации в форме профессионального экзамена»⁹.

Сегодня в России уже утверждено более 1 200 профессиональных стандартов¹⁰, как отраслевых, так и межотраслевых. Поэтому хочется напомнить, что переходный период продолжается длительное время и наступает момент, когда начнут спрашивать о результатах проделанной работы. И спрашивать будут не только с образовательного сообщества, но и с работодателей.

В стране действует более 30 Советов по профессиональным квалификациям (далее — СПК), ответственных за организацию мероприятий по разработке профессиональных стандартов по различным отраслям и сферам деятельности¹¹.

Советы по профессиональным квалификациям формируют сеть центров оценки квалификации в регионах и уже приступили к процедуре проведения профессионального экзамена в рамках независимой оценки квалификации. Активно формируется пул экспертов, разрабатываются оценочные средства, регламентированы все процедуры организации и проведения экзамена и получения свидетельства о квалификации, включая возможность подачи апелляции в апелляционную комиссию соответствующего СПК.

Вся информация о результатах будет вноситься в единую информационную базу, а регулярность прохождения такой независимой оценки квалификации предписана фактически профессиональными стандартами, где указана необходимость повышения квалификации по конкретным видам деятельности в рамках определенных трудовых функций в определенные сроки, например, раз в три года, или раз в пять лет.

³ Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Там же.

⁵ Там же.

⁶ Федеральный закон от 25 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Независимая оценка квалификации : сборник нормативных правовых документов. М. : Перо, 2017. 112 с. URL: <http://docplayer.ru/45086107-Nezavisimaya-ocenka-kvalifikacii-sbornik-normativnyh-pravovyh-dokumentov.html>

⁸ Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 238-ФЗ «О независимой оценке квалификации» // СПС «КонсультантПлюс».

⁹ Постановление Правительства Российской Федерации от 16 ноября 2016 г. № 1204 «Об утверждении правил проведения центром оценки квалификаций независимой оценки квалификации в форме профессионального экзамена» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ URL: <http://profstandart.rosmintrud.ru/obshchiy-informatsionnyy-blok/natsionalny-reestr-professionalnykh-standartov/reestr-professionalnykh-standartov/>

¹¹ URL: <http://profstandart.rosmintrud.ru/obshchiy-informatsionnyy-blok/natsionalny-reestr-professionalnykh-standartov/reestr-sovetov-po-professionalnym-kvalifikatsiyam-nadelennykh-polnomochiyami-natsionalnym-sovetom-pr/>

И, следовательно, документ о пройденной оценке квалификации выдается на этот же промежуток времени.

В условиях цифровой экономики необходимо уже вести речь о формировании и постоянном совершенствовании профессиональных компетенций у работников.

Если опять обратимся к ТК РФ, то согласно ст. 196 «Права и обязанности работодателя по подготовке и дополнительному профессиональному образованию работников, по направлению работников на прохождение независимой оценки квалификации»¹² в редакции Федеральных законов от 30 июня 2006 г. № 90-ФЗ¹³, от 2 июля 2013 г. № 185-ФЗ¹⁴ и от 3 июля 2016 г. № 239-ФЗ¹⁵ работодатель сам определяет необходимость профессиональной подготовки работников, в том числе и дополнительного профобразования. Он имеет возможность направить своих сотрудников пройти процедуру независимой оценки квалификации. Но здесь важно помнить, что если работодатель принимает для себя решение о необходимости такого рода оценивания профессионального уровня работников, то необходимо соблюсти все правовые формальности, предшествующие данной процедуре. В частности, необходимо внимательно изучить действующий коллективный договор, соглашения, форму трудового договора, применяемую в организации, на предмет соответствия законодательству, действующему в сфере применения профессиональных стандартов, разработать форму согласия работника на прохождение независимой оценки квалификации, привести в соответствие локальные нормативные акты организации, совместно с представительным органом работников определиться с перечнем профессий, специальностей, по которым будет проводиться данная процедура. Кроме того, работодателю необходимо будет помнить и об организации труда работников, направленных на обучение, позволяющей совмещать работу и образование по программам повышения квалификации, чтобы не возникало трудовых споров.

Таким образом, при внимательном прочтении данной статьи ТК РФ сразу обращает на себя внимание необходимость аудита документов организации, в том числе и локальных нормативных актов, на предмет соответствия действующему законодательству в вопросах трудовых отношений в части приме-

нения профессиональных стандартов и независимой оценки квалификации.

Напомню также, что в соответствии с ч. 1 ст. 4 Федерального закона от 2 мая 2015 г. № 122-ФЗ¹⁶ «Правительство Российской Федерации с учетом мнения Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений может устанавливать особенности применения профессиональных стандартов в части требований, обязательных для применения государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, государственными или муниципальными учреждениями, государственными или муниципальными унитарными предприятиями, а также государственными корпорациями, государственными компаниями и хозяйственными обществами, более пятидесяти процентов акций (долей) в уставном капитале которых находится в государственной собственности или муниципальной собственности».

В этой связи необходимо вспомнить о Постановлении Правительства Российской Федерации от 27 июня 2016 г. № 584¹⁷, где в п. 1 говорится о поэтапном применении профстандартов данными организациями «на основе утвержденных указанными организациями с учетом мнений представительных органов работников планов по организации применения профессиональных стандартов»¹⁸. В данном постановлении официально установлен перечень мероприятий, подлежащих включению в план внедрения профстандартов в работу указанных категорий организаций. В том числе должен быть определен список профстандартов, которые будут применять в организации, необходимо определить потребность в профессиональном образовании, профессиональном обучении и (или) дополнительном профессиональном образовании работников компании. Для определения данной потребности необходимо провести анализ квалификационных требований, включенных в профстандарты, и кадровых ресурсов организации. Тем более, что существуют проблемы с определением соотношения значения квалификации работника и его деловых качеств, о чем уже говорилось в четвертом номере журнала «Трудовое право в России и за рубежом» за 2017 г.¹⁹

Кроме того, указанным в Постановлении Правительства Российской Федерации № 584 организациям необходимо документально зафиксировать сведения о проведении соответству-

¹² Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

¹³ Федеральный закон от 30 июня 2006 г. № 90-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации, признании не действующими на территории Российской Федерации некоторых нормативных правовых актов СССР и утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁴ Федеральный закон от 2 июля 2013 г. № 185 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу законодательных актов (отдельных положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁵ Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 239-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О независимой оценке квалификации» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁶ Федеральный закон от 2 мая 2015 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации и ст. 11 и 73 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации».

¹⁷ Постановление Правительства Российской Федерации от 27 июня 2016 г. № 584 «Об особенностях применения профессиональных стандартов в части требований, обязательных для применения государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, государственными или муниципальными учреждениями, государственными или муниципальными унитарными предприятиями, а также государственными корпорациями, государственными компаниями и хозяйственными обществами, более пятидесяти процентов акций (долей) в уставном капитале которых находится в государственной собственности или муниципальной собственности».

¹⁸ Там же.

¹⁹ Новикова Н.В. Квалификация работника: понятие, значение для трудовых отношений, независимая оценка // Трудовое право в России и за рубежом. 2017. № 4. С. 36–39.

ющих мероприятий по образованию и обучению, определить этапы применения уже утвержденных профессиональных стандартов, актуальных для организаций, в соответствии с действующими штатными расписаниями, а также установить полный перечень локальных нормативных актов и других документов организации, подлежащих актуализации или разработке с учетом положений действующих профстандартов. Это касается и вопросов аттестации персонала.

Таким образом, реализацию всех мероприятий, согласно п. 2 Постановления Правительства Российской Федерации № 584, необходимо завершить не позднее 1 января 2020 г.

Возникает вопрос: насколько руководители компаний серьезно подошли к данной проблеме?

Была ли сформирована рабочая группа, был ли утвержден план мероприятий, насколько грамотно были выбраны специалисты, в чьи обязанности были включены вопросы анализа действующих профстандартов и соответствия действующего штатного расписания утвержденным в стране профстандартам, была ли проведена оценка квалификации и трудовых функций, выполняемых работниками, на соответствие требованиям профессиональных стандартов и т.д. Как осуществлялась переработка штатного расписания, соблюдено ли было действующее трудовое законодательство, как осуществлялась переработка, а в некоторых случаях и разработка «с нуля» локальных нормативных актов и как трансформировались трудовые договоры в соответствии с профстандартами, утвержденными для отрасли?

В строительной сфере принято уже более 80 профессиональных стандартов, не считая межотраслевых. СПК в строительстве разработано более 190 квалификаций, большинство из которых уже утверждены и к ним разработаны комплекты примеров оценочных средств²⁰.

Председатель Совета по профессиональным квалификациям в строительстве Александр Васильевич Ишин в 2018 г. в интервью «Строительному еженедельнику»²¹ сообщил, что в СПК в строительстве входит 31 представитель строительного сообщества, в том числе проектировщики, крупные застройщики, производители материалов для строительства, архитекторы, изыскатели, а также представители архитектурно-строительных вузов. Он отметил, что это команда экспертов, знающих и понимающих строительную отрасль, в том числе с позиций требований к специалистам, необходимым отрасли. Председатель СПК обратил внимание, что «в любой отрасли работодатели обязаны применять зафиксированные в профстандартах требования к квалификации работника для выполнения определенной трудовой функции, если они установлены законом»²². Он также отметил, что строительная отрасль не является исключением, и уже разработана отраслевая рамка квалификаций для рабочих и инженерно-технических работников в сфере деятельности СПК в строительстве.

В нашей стране отраслевая рамка квалификаций описывает в обобщенном формате квалификационные уровни, по-

зволяющие определять широту полномочий и ответственности специалиста, сложность и трудоемкость выполняемой работы. Фактически мы со временем уйдем от Единого квалификационного справочника и Единого тарифно-квалификационного справочника работ и профессий рабочих, которые в части квалификационных требований и должностных обязанностей по ряду профессий и должностей сегодня уже во многом заменены профессиональными стандартами. Мы идем по пути разработки национальной рамки квалификаций.

Независимая оценка квалификаций, которая в ближайшей перспективе начнет активно использоваться в нашей стране, будет являться не только механизмом контроля соответствия работников компаний положениям профстандартов, но и позволит работодателям принимать на работу грамотных специалистов, аргументировано решать вопросы необходимости повышения квалификации. У работников будет интерес с точки зрения возможности продвижения по карьерной лестнице для уже работающих в компании, или при трудоустройстве на работу для новых соискателей.

Идет активное развитие национальной системы квалификаций, о чем свидетельствует расширение инфраструктуры в регионы. Такую задачу перед СПК уже давно поставил Национальный совет при Президенте Российской Федерации по профессиональным квалификациям²³.

До 1 января 2020 г. за исполнение или неисполнение указанных в Постановлении Правительства Российской Федерации № 584²⁴ мероприятий по действующему законодательству отвечают учредители, которые «обеспечивают: а) внесение изменений в установленном порядке в соответствующие нормативные правовые акты и документы, требующие учета положений профессиональных стандартов, подлежащих применению; б) осуществление контроля за реализацией мероприятий планов»²⁵, но далее уже ответственность в полном объеме ляжет на руководителей организаций. Остается только задать риторический вопрос: на каком этапе к работе подключится трудовая инспекция в целях контроля исполнения действующего трудового законодательства?

Федеральный закон от 2 мая 2015 г. № 122-ФЗ²⁶ вступил в силу 1 июля 2016 г. Был дан достаточный период времени на проведение всех мероприятий для перечисленных категорий организаций. В июле 2019 г. будет уже 3 года с момента

²³ URL: <http://docplayer.ru/47174790-Moskva-10-dekabrya-2015-goda.html>

²⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 27 июня 2016 г. № 584 «Об особенностях применения профессиональных стандартов в части требований, обязательных для применения государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, государственными или муниципальными учреждениями, государственными или муниципальными унитарными предприятиями, а также государственными корпорациями, государственными компаниями и хозяйственными обществами, более пятидесяти процентов акций (долей) в уставном капитале которых находится в государственной собственности или муниципальной собственности».

²⁵ Там же.

²⁶ Федеральный закон от 2 мая 2015 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации и ст. 11 и 73 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации».

²⁰ URL: <http://sroportal.ru/publications/chem-zanyat-spk-v-stroitelstve/>

²¹ Там же.

²² Там же.

начала реализации всех необходимых мероприятий. Следовательно, можно уже вести речь о предварительном мониторинге результатов. Хочется надеяться, что в процессе мониторинга все руководители указанных в Постановлении Правительства Российской Федерации № 584²⁷ категорий организаций смогут

²⁷ Постановление Правительства Российской Федерации от 27 июня 2016 г. № 584 «Об особенностях применения профессиональных стандартов в части требований, обязательных для применения государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, государственными или муниципальными учреждениями, государственными или муниципальными унитарными предприятиями, а также государственными корпорациями, государственными компаниями

отчитаться перед своими учредителями о качественном исполнении поручения Правительства Российской Федерации, закрепленного в указанном постановлении. Также хочется быть уверенными в полном завершении мероприятий по переходу на действующие профессиональные стандарты к 1 января следующего года и в высоких показателях окончательного мониторинга по результатам исполнения постановления Правительства Российской Федерации.

и хозяйственными обществами, более пятидесяти процентов акций (долей) в уставном капитале которых находится в государственной собственности или муниципальной собственности».

Литература

1. Новикова Н.В. Квалификация работника: понятие, значение для трудовых отношений, независимая оценка / Н.В. Новикова // Трудовое право в России и за рубежом. 2017. № 4. С. 36–39.
-

Город в социально-философском значении урбосферы

**Касаткина Светлана Сергеевна,
доцент кафедры истории и философии
Череповецкого государственного университета,
кандидат философских наук**

SvetlanaCH5@rambler.ru

Статья посвящена социально-философскому анализу города в представлении категории «урбосфера». Согласно данной теории город является системой, состоящей из взаимосвязанных частей — концепта, структуры и субстрата. Каждый элемент системы города можно охарактеризовать семиотическими понятиями, обосновывающими любой вопрос городской жизни в ключе социально-гуманитарного знания. В этом заключается интегральность авторского мнения, согласно которому город — динамично развивающаяся система и универсальный объект социального познания.

Ключевые слова: город, урбосфера, системно-семиотический подход, система города, городская жизнь.

City in the Sociophilosophical Meaning of Urbosphere

**Kasatkina Svetlana S.
Associate Professor of the Department of History and Philosophy of the Cherepovets State University
Candidate of Philosophical Sciences**

The article is dedicated to socio-philosophical analysis of the city in the performance category «urbosphere». According to this theory, the city is a system consisting of interrelated parts — concept, structure and substrate. Each element of the city system can be characterized by semiotic concepts that justify any issue of urban life in the key of social and humanitarian knowledge. This is the integrality of the author's opinion, according to which the city is a dynamically developing system and a universal object of social knowledge.

Keywords: city, urban sphere, system-semiotic approach, city system, city life.

Город в современных социально-гуманитарных исследованиях рассматривается в множестве интерпретаций. Одним из интегрирующих форматов в изучении города является философское знание. С позиции философии мир города постигается как посредством отдельных феноменов, так и в системном единстве. Каждый уровень раскрывается в комплексе семиотических значений — кодах, символах, знаках, параме-

трах. Вектор имеющихся системных исследований города не велик. Среди авторов, в трудах которых город рассматривается как системное явление, необходимо отметить Р. Парка¹,

¹ Парк Р. Город как социальная лаборатория // Социологическое обозрение. 2002. Т. 2. № 3. URL: https://sociologica.hse.ru/data/2011/03/30/1211856691/2_3_1.pdf (дата обращения: 14.04.2019).

Э. Берджесса², Л. Вирта³, А.А. Высоковского⁴, В.Л. Глазычева⁵, А.Э. Гутнова⁶, Ю.Ц. Тыхееву⁷, Г.В. Горнову⁸, Л.А. Радионову⁹, В. Рыбчинского¹⁰, И.А. Скрипачеву¹¹, О. Ф. Филимонову¹².

Многогранность интерпретаций города приводит к необходимости появления универсального знания с единой методологической основой, при которой изучение городского универсума выходило бы на новые научные горизонты. Город является объектом социально-философского знания, где нужно исследовать не только отдельные фрагменты городской жизни, но и понимать его системное единство.

Примером интегрального знания о городе является философское представление об урбосфере как части геосферы во взаимодействии системных и семиотических значений городской реальности¹³. Основанием данного методологического подхода служат труды А.И. Умова и его последователей¹⁴.

Урбосфера состоит из взаимосвязи системных значений феномена города — концепта (целевое позиционирование города), структуры (города как комплекса отношений) и субстрата (города как комплекса пространственных элементов). Широкий смысл урбосферы заключается в урбанизированности мира, охваченного глобальными процессами городского развития и подчиненного системно-семиотическими формами восприятия города. Знание об урбосфере в широком значении определяется цивилизационными сдвигами, связанными с глобальными проявлениями урбанизированной жизни. В узком смысле урбосфера определяется миром конкретного города, познаваемым представлением о сути того или иного городского пространства.

Система города (урбосфера) состоит из концепта, структуры и субстрата. Концепт города выражается целеполагающими свойствами города, связанными с предназначением города. Структура города обусловлена всевозможными отношениями между его субъектами. Субстрат раскрывается в его пространстве, физической среде территории. Категория «урбосфера» охватывает как урбанизированное пространство в целом в широком смысле, так и мир отдельного города в узком значении. Исследование развития города в разных его направлениях — культурном, социальном, правовом, политическом, экономическом и других — обуславливает понимание не только региональных, но и цивилизационных процессов в глобальном значении. Таким образом, урбосфера — это пространство урбанизированного мира во взаимодействии системных элементов — концепта, структуры и субстрата, а также комплекс их семиотических проявлений.

Системные параметры урбосферы указывают на свойства города, являясь его универсальными чертами, определяющими концептуальную основу с заложенными в них особенностями существования городской среды. Параметры концепта вариативны и различаются по ряду характеристик:

- величине (мегаполис, крупный город, средний город, малый город);
- столичности в сверхконцентрации производительных сил и сверхспециализации функций управления;
- провинциальности в самобытности, архаичности и уникальности традиций малых территорий;
- открытости и коммуникативности города, выраженных в незамкнутости внешних и внутренних процессов городского мира;
- автономности, связанной с самостоятельностью функционирования города;
- зависимости — в условиях соподчиненности города другим элементам урбопространства;
- перспективности города — в прогрессивности его социально-экономических показателей;
- стабильности города — в степени устойчивости возможных перемен в структуре города;
- динамичности города, обусловленной интенсивностью жизни в нем;
- когерентности города — во взаимоизменяемости элементов его системы;
- структурированности города — в его строении и планировке;
- комфортности города, выраженной условиями благополучия городских общественных пространств;
- гуманности города — в соответствии города потребностям человека в личностном развитии;
- мобильности города, связанной с подвижностью горожан и возможностью их перемещения в городской среде;
- темпоральностью города — в событийной насыщенности городской жизни;
- этнической определенности — в определении этнического образа города;

² Берджесс Э. Рост города: Введение в исследовательский проект // Личность. Культура. Общество. 2002. Т. IV. Вып. 1-2 (11-12). С. 168–181.

³ Вирт Л. Городское общество и цивилизация // Личность. Культура. Общество. 2006. Т. VIII. № 2(30). С. 21–32.

⁴ Высоковский А.А. Средовая интерпретация пространственной организации города // Городская среда: сб. материалов Всесоюзной научной конференции. Ч. I. М.: Изд-во ВНИИТАГ, 1989. С. 26–35.

⁵ Глазычев В.Л. Городская среда. Технология развития: настольная книга. М.: Лада, 1995. 240 с.

⁶ Гутнов А.Э. Город как объект системного исследования // Системные исследования: сб. статей. М.: Наука, 1977. С. 212–236.

⁷ Тыхеева Ю.Ц. Урбанология. Улан-Удэ: Изд-во ВСГТУ, 2002. 265 с.

⁸ Горнова Г.В. Философия города. М.: Инфра-М, 2014. 344 с.

⁹ Радионова Л.А. Город как социальная система. Харьков: Изд-во ХНАГХ, 2008. 104 с.

¹⁰ Рыбчинский В. Городской конструктор: Идеи и города. М.: Изд-во Института медиа, архитектуры и дизайна «Стрелка», 2015. 232 с.

¹¹ Скрипачева И.А. Город как культурная система. Тольятти: Изд-во ТГУ, 2009. 335 с.

¹² Филимонова О.Ф. Жизненное пространство города: концептуальные основания и ментальные структуры: автореф. дис. ... д-ра филос. наук. Саратов, 2004. 37 с.

¹³ Касаткина С.С. Урбосфера: практики осмысления городского пространства. Череповец: Изд-во Череповецкого гос. ун-та, 2018. 160 с.

¹⁴ Умов А.И. Системные параметры // Логика и методология системных исследований / отв. ред. Л.Н. Сумарокова. Киев; Одесса: Головное издательство издательского объединения «Вища школа», 1977. С. 37–38.

— креативности города, обусловленной уникальностью городского пространства;

— медиативности города — в степени информатизации городской среды;

— функциональной определенности города — в разнообразии сфер градообразующих предприятий и производств.

Город как система представляет собой совокупность перечисленных параметров, одни из которых выражены больше, а другие — меньше. Матрица философского восприятия города обусловлена представленным вариантом параметрических значений концепта города. Следует признать, что перечень ключевых доминант городской жизни можно расширить, обозначив новые черты концепта. Каждый город в концептуальных характеристиках раскрывает базовую часть своей системы в разных сферах деятельности.

Матрица философского восприятия города обусловлена представленным вариантом параметрических значений концепта города. Следует признать, что перечень ключевых доминант городской жизни можно расширить, обозначив новые черты концепта. Каждый город в концептуальных характеристиках раскрывает базовую часть своей системы в разных сферах деятельности.

Структура является второй частью системы города. Структурное конструирование происходит посредством взаимодействия субъектов «человек — город», «общество — город», «человек — общество — город». Человек формирует город, раскрывает его концепт, определяет специфику его развития. Человек и общество создают городскую среду, климат отношений и условия жизни в нем. В то же время город отражает тот потенциал, который в него вкладывает человек и социум.

Социальная реальность городского пространства проявляется в характеристиках форм общественного развития. Взаимодействие «общество — город» является индикатором социального развития; фокусом духовных вызовов цивилизации; частью городской культуры, модусом экологической ситуации региона; элементом социальной эволюции; социокодом города; фактором социальной идентификации города. Город порождает социальные институты, в рамках которых развивается вся социальная реальность города. Исследование институционализации города является перспективным направлением современных вопросов урбанистики.

Отношение «человек — город» раскрывается в определении города в образе дома, делового пространства горожан, сферы социализации личности. Город формирует интеграционные процессы, связанные с включением горожанина в глобальное пространство мира. Город является средой творческой активности человека и траекторией эволюции его индивидуальных качеств. В результате отмеченного формируется антропогенный ландшафт города, его субстрат. Обобщая антропологическую сторону взаимосвязи человека с городом, можно сделать вывод, что город — результат когнитивного постижения пространства, результат социокультурной деятельности в нем, объект принятия или непринятия городской среды в зависимости от того, как личность себя в городе чувствует.

Человек и общество создают и раскрывают имеющиеся концептуальные параметры урбосферы, выстраивают свои от-

ношения в рамках заданного концепта, расширяют его значения или сужают в случае не востребоваемости. Прогрессивная роль рациональной активности субъектов города в ходе развития городской среды безусловна. Люди формируют город, создают «социокоды» жизни в нем (качество жизни, уровень жизни и т.д.). Город существует для людей и их гуманистических потребностей. Если же городское развитие переориентируется на обслуживание техномассы, то гармония развития города теряется. К сожалению, многие современные города столкнулись с необходимостью защищать интересы своих граждан в условиях лоббирования технократических решений в вопросах модернизации городской жизни.

Третьим элементом системы города в определении урбосферы является субстрат. Субстрат города — это городское пространство, физическое поле города, наполненное разнообразными компонентами материального характера — общественными местами, частными территориями. Общественные места и их развитие являются важнейшей темой современных урбанистических программ. Показатели наличия, эффективности, доступности использования общественных зон города свидетельствуют об открытости города, креативности городской среды.

Публичные (общественные) места города характеризуются зонами общего пребывания, совместного труда и отдыха и другой коллективной деятельности. Компоненты субстрата урбосферы раскрываются во взаимосвязи с параметрами концепта и проявлением структуры города.

Помимо общественных мест в городе существуют частные (приватно-субъективированные) территории. Они являются опосредованными пространствами, в которых преобладающее значение играет человек, а не весь социум. Примерами можно назвать дворы, придомовые территории, улицы и пределы городских микрорайонов. Жизнь этих частей городского субстрата как отдельных элементов урбосферы также специфична и многопланова, зависит от качества отношений горожан, т.е. свойств структуры урбосферы.

Разнообразные общественные формирования микрорайонов городов и сами горожане создают социальную реальность своего приватно-субъективированного пространства, отвечают за его благополучие и порядок. Закономерно, что субстрат города демонстрирует социокультурные показатели развития городской среды.

Подводя итог представлению города в социально-философском значении урбосферы, можно сделать ряд выводов. Во-первых, город возможно представить на основе интегральной теории об урбосфере, которая раскрывает его черты и элементы в трех частях: концепте, структуре и субстрате. Во-вторых, данные элементы города взаимосвязаны и взаимообусловлены. Концепт урбосферы определяется целенаправленными свойствами города, которые зависят от субстрата и структуры. Все концептуальные характеристики и другие черты города реализуются с учетом административно-территориальных особенностей города, его исторического пути и социокультурной предназначенности. Структура города играет важнейшую роль в становлении городской реальности, так как многие вопросы зависят от системы городских отношений, уровня соци-

ального развития города, глобальных тенденций цивилизации, рациональности стратегических решений управленческого аппарата. Таким образом, философская категория «урбосфера»

является универсальным знанием и «алгоритмом», применимым в изучении города по разным исследовательским направлениям.

Литература

1. Берджесс Э. Рост города: Введение в исследовательский проект / Э. Берджесс // Личность. Культура. Общество. 2002. Т. IV. Вып. 1-2 (11-12). С. 168–181.
2. Вирт Л. Городское общество и цивилизация / Л. Вирт // Личность. Культура. Общество. 2006. Т. VIII. № 2(30). С. 21–32.
3. Высоковский А.А. Средовая интерпретация пространственной организации города / А.А. Высоковский // Городская среда : материалы Всесоюзной научной конференции : сб. науч. ст. Ч. I. М. : Изд-во ВНИИТАГ, 1989. С. 26–35.
4. Глазычев В.Л. Городская среда. Технология развития: настольная книга / В.Л. Глазычев. М. : Лады, 1995. 240 с.
5. Горнова Г.В. Философия города / Г.В. Горнова. М. : Инфра-М, 2014. 344 с.
6. Гутнов А.Э. Город как объект системного исследования / А.Э. Гутнов // Системные исследования : сб. ст. М. : Наука, 1977. С. 212–236.
7. Касаткина С.С. Урбосфера: практики осмысления городского пространства / С.С. Касаткина. Череповец : Изд-во Череповецкого гос. ун-та, 2018. 160 с.
8. Парк Р. Город как социальная лаборатория / Р. Парк // Социологическое обозрение. 2002. Т. 2. № 3. С. 3–12.
9. Радионова Л.А. Город как социальная система / Л.А. Радионова. Харьков : Изд-во ХНАГХ, 2008. 104 с.
10. Рыбчинский В. Городской конструктор: Идеи и города / В. Рыбчинский. М. : Изд-во Ин-та медиа, архитектуры и дизайна «Стрелка», 2015. 232 с.
11. Скрипачева И.А. Город как культурная система / И.А. Скрипачева. Тольятти : Изд-во ТГУ, 2009. 335 с.
12. Тыхеева Ю.Ц. Урбанология / Ю.Ц. Тыхеева. Улан-Удэ : Изд-во ВСГТУ, 2002. 265 с.
13. Уемов А.И. Системные параметры / А.И. Уемов // Логика и методология системных исследований / отв. ред. Л.Н. Самуарокова. Киев; Одесса : Головное издательство издательского объединения «Вища школа», 1977. С. 37–38.
14. Филимонова О.Ф. Жизненное пространство города: концептуальные основания и ментальные структуры : автореф. дис. ... д-ра филос. наук / О.Ф. Филимонова. Саратов, 2004. 37 с.

Проблемы определения статуса территориальных единиц города Севастополя

Васильев Станислав Александрович,
доцент кафедры конституционного и административного права
Севастопольского государственного университета,
кандидат юридических наук

mnogoslov@mail.ru

На сегодняшний день стало очевидно, что Севастополь как особый субъект Российской Федерации значительно отличающийся от двух других городов федерального значения, требует своей специфической регламентации. Такой опыт в России уже был, и он не всегда положителен для соответствующих регионов, однако с целью стабилизации жизни на указанной местности, находящейся в сложном «санкционном» экономическом положении, подобные исключения жизненно необходимы. В данной работе речь пойдет о правовых аспектах пространственного устройства данного города.

Ключевые слова: территория, административно-территориальная единица, муниципальное образование, населенный пункт, Севастополь.

Issues of Determination of the Status of Territorial Units of Sevastopol

Vasilyev Stanislav A.
Associate Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law of the Sevastopol State University
Candidate of Legal Sciences

Today it has become obvious that Sevastopol, as a special subject of the Russian Federation, significantly different from the other two cities of federal significance, requires its own specific regulation. Such an experience in Russia has already been, and it is not always positive for the respective regions, however, in order to stabilize life in the indicated area, which is in a difficult sanction economic situation, such exceptions are vital. This paper will discuss the legal aspects of the spatial arrangement of a given city.

Keywords: territory, administrative unit, municipality, locality, Sevastopol.

1. Введение

На фоне провозглашенного конституционного равенства субъектов Российской Федерации в последние годы асим-

метричность федерации показывает себя все более ярко. Несмотря на конституционно установленный особый статус республик в составе России, фактически особым правовым

положением наделяются города федерального значения. Если, например, Москва от этого извлекает для себя выгоду, то город Севастополь все больше сталкивается с различными трудностями правового характера¹ ввиду его климатической, рельефной, исторической и иной специфики.

Во многом такая ситуация обусловлена смешением административного, муниципального, земельного, гражданского и иного нормативного правового регулирования для управления одними и теми же процессами. При этом объединение отраслей права чаще мешает реализации общественных отношений. Так, город Севастополь обладает конституционно-правовым статусом субъекта Российской Федерации, является населенным пунктом, располагающим на своей территории другие менее масштабные населенные пункты, что обуславливает некоторые бытовые потребности, которые не всегда возможно реализовать в условиях городской агломерации. Помимо этого, на территории данного города расположено 10 муниципальных образований, которые также имеют свои цели, полномочия для их реализации и т.д. В результате местные инициативы мешают реализовать статус административно-территориальных единиц, а государственные задачи скованы особенностями земельного, градостроительного, гражданского и другого законодательства.

Решение многих проблем может быть найдено путем определения статуса отдельных территорий внутри рассматриваемого города. Например, есть все правовые основания для четкого и понятного разграничения территорий административно-территориальных единиц и территорий муниципальных образований.

2. К вопросу о соотношении административно-территориального устройства и территориальной организации местного самоуправления в субъекте Российской Федерации

Разделение административно-территориального устройства и территориальной организации местного самоуправления внутри субъекта Российской Федерации является весьма сложным вопросом как с точки зрения нормативного правового регулирования, так и с позиции его реализации. В Конституции Российской Федерации не определено, к чьему ведению относится данная проблема, однако Конституционный Суд Российской Федерации четко разграничил компетенцию федерального центра и регионов: первый занимается своим федеративным устройством, последние — административно-территориальным

делением на своей территории². Позднее положение о самостоятельности своего административно-территориального устройства субъектами Российской Федерации было закреплено в п. «л» ч. 2 ст. 5 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»³. На этом основании в каждом регионе приняты законодательные акты по данному предмету⁴.

В отношении территориальной организации местного самоуправления субъекты Российской Федерации реализуют полномочия по наделению территорий статусом муниципального образования, установлению и изменению границ муниципальных образований в соответствии с общими принципами, установленными федеральным законом⁵. Таким образом, территориальная организация местного самоуправления рассматривается в качестве элемента «общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления» (п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации) и находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов.

Возможно, такое различие в нормативном правовом регулировании статуса территорий привело к путанице понятийно-категориального аппарата. И.В. Лексин констатирует смешение использования в законодательстве терминов «муниципальные образования» и «административно-территориальные единицы» (кстати, данные термины автор предлагает исключить из действующего нормативного правового регулирования ввиду абстрактности указанных категорий), которые далеко нечасто удается должным образом разграничить. Это приводит к неправильному пониманию правовых явлений и искажению восприятия правоприменителя. Продолжая свои рассуждения, ученый приходит к выводу о том, что в настоящее время большинство муниципальных образований фактически выполняют гораздо больше функций административно-территориальных единиц, чем последние, исходя из регионального законодательства⁶. По нашему мнению, такая ситуация объ-

¹ Проблемы правотворчества и правоприменения в городе федерального значения Севастополе и Республике Крым // Официальный сайт Севастопольского государственного университета. URL: <https://www.sevsu.ru/univers/yui/item/2943-problemy-pravotvorchestva-i-pravoprimeneniya-v-gorode-federalnogo-znacheniya-sevastopole-i-respublike-krum> (дата обращения: 28.03.2019); В Крыму прошел Международный форум «Дорога мира» // Официальный сайт Севастопольского государственного университета. URL: <https://www.sevsu.ru/univers/yui/item/4200-v-krymu-proshel-mezhdunarodnyj-forum-doroga-mira> (дата обращения: 28.03.2019).

² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» // СЗ РФ. 1997. № 5. Ст. 708.

³ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

⁴ Закон Новгородской области от 11 ноября 2005 г. №559-ОЗ (ред. от 02.07.2018) «Об административно-территориальном устройстве Новгородской области» // Новгородские ведомости. 2005. 23 ноября; Закон Республики Дагестан от 10 апреля 2002 г. № 16 (ред. от 30.12.2013) «Об административно-территориальном устройстве Республики Дагестан» // Дагестанская правда. 2002. 12 апреля; и др.

⁵ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

⁶ Лексин И.В. Территориальное устройство России: Конституционно-правовые проблемы. М. : Ленанд, 2014. С. 136, 139–140.

ясняется большим объемом делегированных государственных полномочий на муниципальный уровень. Государству, да и бюджетной системе в целом, выгоднее не создавать на определенных территориях новые государственные органы, наделять их административными полномочиями, если есть самостоятельные, независимые, но уже функционирующие органы местного самоуправления. В условиях, когда муниципальная власть осуществляет функции государственной, понятийное, содержательное и иное смешение предназначенности территории осуществления публичной власти неизбежно.

Интересную позицию относительно взаимосвязи административно-территориального устройства и территориальной организации местного самоуправления занимают Н.А. Трусов и А.Р. Лаврентьев: «Муниципальные территории являются первичным уровнем в системе территориальной организации всего государства и составляют его фундамент. Множество самоуправляемых территорий образуют территорию суверенного государства»⁷. По мнению указанных авторов, именно маленькие территории в своей совокупности представляют опору для построения большого и сильного государства, хотя многие привыкли видеть в местном самоуправлении некий вспомогательный институт, обслуживающий государство или содействующий ему в реализации социальных функций.

Специализированные государственные структуры ведут учет муниципальных образований и административно-территориальных единиц. В соответствии с Общероссийским классификатором объектов административно-территориального деления, утвержденным Постановлением Госстандарта России от 31 июля 1995 г. № 413, объектами его классификации выступают, в том числе, административные районы (районы); города; внутригородские районы, округа города; поселки городского типа; сельсоветы; сельские населенные пункты⁸. Вместе с тем необходимо учитывать, что указанная классификация предназначена для осуществления статистической и иной экономической деятельности. В любом случае актом Госстандарта России не может устанавливаться общеобязательный перечень административно-территориальных единиц для всех субъектов правоотношений. Такой же статистический учет указанным ведомством ведется и в отношении муниципальных образований⁹.

Более 10 лет назад видный российский специалист в области муниципального права В.И. Васильев отмечал недостаток федерального законодательства в том, что оно не регламенти-

рует разграничение административно-территориальных единиц и муниципальных образований друг от друга, отдав решение данного вопроса на откуп субъектам Российской Федерации, которые, в свою очередь, ограничились только «косметическим» изменением положений федерального законодательства¹⁰. Причем недостатком правового регулирования в этой части страдает большинство регионов, но это обстоятельство существенно не влияет на общественные отношения, поскольку все спорные моменты решаются органами местного самоуправления под чутким руководством государственной власти субъектов Российской Федерации. Множество вопросов правового характера в рассматриваемой сфере возникает в городах федерального значения, которые одновременно являются населенными пунктами и в то же время на их территории есть леса, в которых можно заниматься охотой, которые самостоятельно должны решать вопросы утилизации отходов и т.д. На основании федерального законодательства ничего этого на территориях населенных пунктов делать нельзя¹¹, но в условиях, например, города Севастополя — приходится, что в целом представляется неправильным.

3. Территории внутри города Севастополя. Развитие правового регулирования их статуса

Описанная ситуация, обуславливающая правовую неопределенность территорий города Севастополя, в чуть более отдаленной перспективе все равно предопределяет необходимость реализации инициативы, предложенной В.В. Таболиным, — принятие федерального закона об особенностях организации местного самоуправления на территории городов федерального значения¹² либо изменение ст. 79 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» с точки зрения передачи всего объема функций местного самоуправления на соответствующих территориях законодательству субъектов Российской Федерации.

По справедливому замечанию А.А. Кулагина, в настоящее время законодательно не определено понятие «населенный пункт». Отсюда, возможно, и появляется путаница, когда город федерального значения, являясь населенным пунктом, объединяет на своей территории другие населенные пункты — город, села и поселки в случае с Севастополем (чего, по мнению Е.А. Близняк, быть не может). Безусловно, такое определение понятия назрело. В развитие этой идеи данный ученый и государственный деятель предлагает не только

⁷ Трусов Н.А., Лаврентьев А.Р. Муниципальное право России : учебное пособие. Н. Новгород : Изд-во Нижегородской академии МВД России, 2013. С. 71.

⁸ Постановление Госстандарта России от 31 июля 1995 г. № 413 (ред. от 26.11.2015) «ОК 019-95. Общероссийский классификатор объектов административно-территориального деления». М. : ИПК Издательство стандартов, 1997. Т. 1.

⁹ Приказ Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 14 июня 2013 г. № 159-ст «ОК 033-2013. Общероссийский классификатор территорий муниципальных образований» // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. URL: <http://www.gks.ru> (дата обращения: 09.04.2016).

¹⁰ Васильев В.И. Административно-территориальное устройство региона и территориальное устройство местного самоуправления // Журнал российского права. 2006. № 3. С. 5.

¹¹ Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ (ред. от 29.07.2018) «Об отходах производства и потребления» // СЗ РФ. 1998. № 26. Ст. 3009; Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

¹² Таболин В.В. Политико-правовые проблемы местного самоуправления в городах федерального значения // Конституционное право и политика : сборник материалов Международной научной конференции (Юридический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова, 28–30 марта 2012 г.). М. : Юрист, 2012. С. 627–634.

определить рассматриваемое понятие, но и разделить термины «населенный пункт» и «рекреационный поселок»¹³. Данное предложение способно снять часть правовых вопросов в определении статуса отдельных территорий в Севастополе.

Для реализации такого рода инициатив необходимо разобраться, является ли город федерального значения населенным пунктом. В ч. 2 ст. 83 Земельного кодекса Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ определяется, что населенные пункты фактически делятся на сельские и городские. По очевидной логике города федерального значения необходимо относить к городским населенным пунктам. Это обстоятельство с большей очевидностью подтверждает ст. 84 указанного нормативного правового акта с названием «Порядок установления или изменения границ населенных пунктов», в ч. 2 которой установлен порядок территориального преобразования Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя по решению Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации¹⁴. Более ярким подтверждением того, что города федерального значения являются населенными пунктами, могло бы служить только прямое на то указание в законе.

Закон города Севастополя от 3 июня 2014 г. № 17-ЗС «Об установлении границ и статусе муниципальных образований в городе Севастополе», Закон города Севастополя от 3 июня 2014 г. № 19-ЗС «Об административно-территориальном устройстве города Севастополя» и некоторые другие нормативные правовые акты устанавливают, что на территории города Севастополя существуют самостоятельные населенные пункты, и в указанных правовых документах имеет место конкретизация, какие именно территории являются населенными пунктами¹⁵, хотя ст. 85 Земельного кодекса Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ не предусматривает в составе земель населенных пунктов другие населенные пункты. Из логики ст. 83 и 84 следует, что все остальные, кроме трех самых крупных населенных пунктов, должны располагаться в пределах муниципальных районов, а все требования к городам федерального значения по свое-

му усмотрению определяет Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации¹⁶.

С целью понимания сущности населенного пункта можно также обратиться к ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», где определяется, что в состав одного сельского поселения может входить несколько населенных пунктов. Касательно городов федерального значения в указанном разделе статьи закреплено, что местное самоуправление осуществляется только на части их территории — внутригородской территории (внутригородского образования) города федерального значения¹⁷. Исходя из этого также косвенно следует, что в городах федерального значения самостоятельных населенных пунктов быть не может.

Выводы

Возвращаясь к городу Севастополю, необходимо подчеркнуть, что насущная потребность в существовании населенных пунктов в пределах данного города федерального значения имеет место. Такая позиция обусловлена необходимостью учета прав и законных интересов жителей сельской местности, лиц, организующих охотничье хозяйство и заинтересованных в этом граждан, утилизации твердых бытовых отходов и т.д. В этой связи предлагается либо принять самостоятельный федеральный закон о городах федерального значения, где урегулировать все насущные интересы каждого из трех регионов такого рода, либо вывести из действующего законодательства позицию о том, что данные субъекты Российской Федерации являются населенными пунктами. В нормативном правовом регулировании, регламентирующем вопросы местного самоуправления, прямо обозначить, что местное самоуправление в городах федерального значения осуществляется, в том числе, на территории поселений, фактическое обоснование чему в настоящее время очевидно для каждого из трех таких городов.

Решение вопроса о разделении Севастополя как населенного пункта и других расположенных в его пределах населенных пунктов способно положительным образом повлиять на правильное применение норм градостроительного, административного, муниципального и иных отраслей права именно к тем общественным отношениям, для которых они предназначены.

¹⁶ Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г.

¹⁷ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

¹³ Дискуссия в рамках проведения Первого Севастопольского юридического форума, прошедшего 27–28 сентября 2018 г. на базе Юридического института Севастопольского государственного университета.

¹⁴ Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г.

¹⁵ Закон города Севастополя от 3 июня 2014 г. № 17-ЗС «Об установлении границ и статусе муниципальных образований в городе Севастополе» // Севастопольские известия. 2014. 4 июня; Закон города Севастополя от 3 июня 2014 г. № 19-ЗС «Об административно-территориальном устройстве города Севастополя» // Севастопольские известия. 2014. 4 июня.

Литература

1. Васильев В.И. Административно-территориальное устройство региона и территориальное устройство местного самоуправления / В.И. Васильев // Журнал российского права. 2006. № 3. С. 3–11.
2. Лексин И.В. Территориальное устройство России: Конституционно-правовые проблемы / И.В. Лексин. М.: Ленанд, 2014. 432 с.
3. Таболин В.В. Политико-правовые проблемы местного самоуправления в городах федерального значения / В.В. Таболин // Конституционное право и политика: материалы международной научной конференции (г. Москва, 28–30 марта 2012 г.): сб. ст. М.: Юрист, 2012. С. 627–634.
4. Трусов Н.А. Муниципальное право России: учебное пособие / Н.А. Трусов, А.Р. Лаврентьев. Н. Новгород: Изд-во Нижегородской академии МВД России, 2013. 313 с.

Градостроительная безопасность

Грищенко Леонид Леонидович,
профессор кафедры управления органами внутренних дел в особых условиях
Академии управления Министерства внутренних дел Российской Федерации,
профессор кафедры правового обеспечения управления
Государственного университета управления,
доктор юридических наук, профессор

VVG_59@mail.ru

В статье рассматриваются вопросы современной политики в отношении развития городов в процессе жилищного строительства и их влияние на обеспечение безопасности населения при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Коротко анализируются особенности современного законодательства в сфере развития при строительстве городов. Основное внимание в статье отводится вопросам защиты населения городов в случае необходимости их отселения (эвакуации) из зон опасности. Рассмотрены варианты эвакуации населения с использованием автомобильного, воздушного, водного и железнодорожного транспорта.

Ключевые слова: город, население, авария, катастрофа, эвакуация, законодательство.

Urban Development Security

Grischenko Leonid L.
Professor of the Department of Management of Internal Affairs Agencies in Specific Conditions of the Management Academy
of the Ministry of the Interior of the Russian Federation, Professor of the Department of Legal Support of Management
of the State University of Management
Doctor of Law, Professor

The article discusses the issues of modern policy in relation to the development of cities in the process of housing construction and their impact on ensuring the safety of the population in the event of natural and man-made emergencies. The characteristics of modern development legislation in the construction of cities are briefly analyzed. The main attention in the article is given to the issues of protecting the population of cities in case of their need to be resettled (evacuated) from danger zones. Considered options for the evacuation of the population using road, air, water and rail transport.

Keywords: city, population, accident, catastrophe, evacuation, legislation.

Современная политика в отношении развития городов достаточно активно использует принцип комфортности в процессе жилищного строительства. В то же время социализация жилого пространства городов не всегда отвечает интересам отдельного человека, населения города и государства в целом.

Сегодня развитие городов в России происходит на фоне увеличения населения, что предполагает усиление борьбы за городское пространство. Площадь городов, как правило, остается неизменной, либо незначительно увеличивается за счет территорий, ранее имевших промышленное назначение и пригородов. В то же время полезного пространства для жителей городов требуется все больше и больше¹.

При этом особенностью современного законодательства в сфере развития при строительстве городов является крен в направлении увеличения скорости жилищного строительства, частичном обновлении инфраструктуры, дорожного покрытия и поддержания в рабочем состоянии коммунальных сетей. В то же время вопросы обеспечения безопасности граждан носят, как правило, характер, регулирующий сферу защиты населения при возникновении чрезвычайных ситуаций локального

характера (например, пожара в здании, обрушения отдельной конструкции и т.д.)².

Однако в последнее время все большую тревогу в мире вызывают различного рода чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера (чрезвычайные ситуации³), последствия которых оказывают существенное влияние на все сферы жизни и деятельности человека.

Как показали исследования человечество ежедневно сталкивается со множеством суровых природных явлений. На Земле ежегодно происходят десятки тысяч гроз, примерно 10 тыс. наводнений, свыше 100 тыс. землетрясений, многочисленные масштабные пожары и оползни. По данным ООН, только за по-

¹ Таболин В.В. Правовая теория современного российского города : монография. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2019. 358 с.

² Ворожихин В.В. Определение экономической безопасности для управления инновационным развитием страны // Безопасность бизнеса. 2018. № 1. С. 3–11.

³ «Чрезвычайная ситуация — это обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей». Федеральный закон Российской Федерации от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.

следние 20 лет на нашей планете в результате стихийных бедствий и катастроф погибло более 3 млн человек⁴.

Данные статистики не обошли стороной и Российскую Федерацию, где сохраняется высокий уровень природной опасности и тенденция роста количества и масштабов чрезвычайных ситуаций. По данным Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации, более половины населения страны проживает в городах повышенного риска и опасности⁵.

Только Москву за последнее десятилетие одиннадцать раз настигали ураганы. Последний из них произошел 29 мая 2017 г., когда на столицу обрушился ураганный ветер, порывы которого достигали 22 м/с. 11 человек погибли, еще более 50 пострадали. От порывов ветра были повалены 190 деревьев, повреждено 179 светофоров, 10 автомобилей, 220 рекламных конструкций и 243 дорожных знака. В столице и Московской области были отключены около четырех тысяч трансформаторных подстанций⁶.

К другой группе чрезвычайных ситуаций относятся так называемые техногенные аварии и катастрофы. Официально определено, что техногенная чрезвычайная ситуация — состояние, при котором в результате возникновения источника техногенной чрезвычайной ситуации на объекте, определенной территории или акватории нарушаются нормальные условия жизни и деятельности людей, возникает угроза их жизни и здоровью, наносится ущерб имуществу населения, народному хозяйству и окружающей природной среде⁷.

Из определения следует, что для техногенной чрезвычайной ситуации необходим источник возникновения, которым является опасное техногенное происшествие, в результате которого возникает угроза и, как следствие, наносится ущерб. Соглашаясь с данным определением, считаем необходимым дополнить, что опасное техногенное происшествие, рассматриваемое как юридический факт, может возникнуть не только как действие, но и как событие. В основе этого может лежать субъективный фактор, допускается и технологическое старение оборудования, а также как умышленное, так и неосторожное совершение противоправных деяний, и не обязательно повлекшее наступление вредных последствий, но и только лишь угрозу их наступления⁸.

К наиболее опасным техногенным чрезвычайным ситуациям следует отнести так называемые радиационные аварии и зоны радиоактивного загрязнения, а также заражение местности активно-химическими отравляющими веществами (далее — АХОВ).

Не описывая международные нормы и международную шкалу оценки ядерных событий, необходимо лишь отметить, что любая

из вышеуказанных аварий, как правило, приводит к панике среди населения и значительному оттоку граждан из района «гипотетической» угрозы. Слишком сильна в памяти жителей России первомайская демонстрация в г. Припяти через три дня после Чернобыльской трагедии и ее последствия для тысяч граждан СССР.

Нельзя считать, что Чернобыльская трагедия была исключительным случаем. 1957 г. — производственное объединение «Маяк» под Челябинском, тяжелая авария на АЭС Уинд-скайл (Великобритания 1957 г.), аварии на объектах ядерного-промышленного комплекса — Айдахо-Фолс (США 1961 г.), Шевченко (СССР, 1974 г.), Сант-Лаурент (Франция, 1980 г.), Ванделлос (Испания, 1989 г.), АЭС Фукусима-1 (Япония, 2011 г.) и т.д.⁹ При этом, как правило, атомные станции являются объектом градостроения, что само по себе является потенциальной опасностью для жителей города.

Следующим опасным видом техногенных чрезвычайных ситуаций являются аварии на объектах с выбросом АХОВ, которые способны поражать население и заражать большие территории. Широкое распространение среди АХОВ, которые используются на производстве и нередко на предприятиях, находящихся в городской черте, получили хлор, аммиак, сенильная кислота, селитра и т.д.

В настоящее время в промышленности используется более 700 наименований химических веществ, способных оказывать опасное воздействие на организм человека. Десятки тысяч тонн хлора и аммиака ежедневно перевозятся по железным дорогам через густонаселенные города. Практически в каждом районе любого города имеются станции по обеззараживанию воды, на которых постоянно находятся запасы жидкого хлора.

Серьезные химические аварии имели место в: Германии — Оппай (1921 г.), СССР — Дзержинск (1942 г.), Италии — Севезо (1976 г.), Швейцарии — Базель (1986 г.), США — Вест штат Техас (2013 г.) и др.

Значительную угрозу населению может нести разрушение гидроэлектростанций. Построенные в прошлом веке, они, хотя и имеют многоуровневую защиту и многократный запас прочности, остаются потенциально опасными объектами. Достаточно вспомнить аварию на Саяно-Шушенской ГЭС в августе 2009 г., унесшей жизни более 70 человек¹⁰. Только существенный запас прочности обеспечил устойчивость платины, что не повлекло за собой более существенные чрезвычайные последствия.

Как показали исследования, прорыв плотины на ГЭС может быть сравним с наводнением, но ее молниеносное распространение и движение волны может быть сравнено с цунами. При этом в зоны затопления практически всегда попадают города, находящиеся внизу по течению рек. А, как правило, наиболее престижными застройками в данных населенных пунктах являются дома «первой линии» или постройки вблизи рек. В этом

⁴ Виноградский С.Н., Кузнецов М.И., Латчук В.Н., Марков В.В. Основы безопасности жизнедеятельности : учебник. М. : Дрофа, 2015.

⁵ Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. URL: <http://www.gks.ru>

⁶ Официальный сайт «РИА-Новости». URL: <https://ria.ru/20170529/1495341716.html>

⁷ См.: Государственный стандарт Российской Федерации ГОСТ Р. 22.0.02-94 «Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Термины и определения основных понятий» (утв. Постановлением Госстандарта России от 22.12.1994 № 327, с изм. от 31 мая 2000 г.

⁸ Фуко М. Безопасность, территория, население. СПб. : Наука, 2011. 544 с.

⁹ Корабельников М.А. Правовое обеспечение оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел МВД России по поддержанию правопорядка при эвакуации населения при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010.

¹⁰ Новиков А. Вот и лето прошло... // Наша власть. Дела и лица. 2009. № 7-8(99).

случае проведение спасательных мероприятий потребует не только значительных ресурсов, но и быстроты реакции соответствующих служб.

Глобальное потепление, землетрясения, наводнения, пожары, аварии на транспорте и техногенные катастрофы на производствах, применяющих в своей деятельности радиоактивные и отравляющие вещества, требуют существенной концентрации материальных и человеческих ресурсов, предполагают проведение масштабных мер чрезвычайного характера, призванных обеспечить безопасность граждан России, большая часть из которых проживает в городских поселениях. К наиболее сложным, но и преимущественно эффективным из мер обеспечения безопасности городского населения являются эвакуационные мероприятия.

При этом, как показывает анализ мирового и отечественного опыта, в эвакуационных мероприятиях одной из трудной решаемых задач является обеспечение общественного порядка и общественной безопасности. Это связано со значительным перемещением в условиях неопределенности больших масс людей, снижением уровня их защищенности, многократным возрастанием потока грузоперевозок. В подобных условиях достаточно незначительного повода для недовольства, массовых выступлений, групповых нарушений общественного порядка. При определенных обстоятельствах они могут перерасти в панику и массовые беспорядки.

Следует отметить и то, что эвакуация жителей городов, как форма защиты населения, с точки зрения правового и организационного обеспечения не имеет четкой и последовательной структуры. До настоящего времени нормативно-правовыми актами Российской Федерации не урегулированы многие вопросы, касающиеся эвакуации. Непонятно, кто принимает решение, кто и в каком объеме осуществляет распределение сил и средств, как и по каким вопросам осуществляется взаимодействие¹¹. Все это приводит к упущениям в планировании и застройке городов, а в итоге может привести к катастрофическим последствиям.

Таким образом, несмотря на существование различных видов чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, все они представляют угрозу для человека и чаще всего требуют принятия срочных мер по защите населения городов, значительную роль среди которых играет эвакуация жителей из потенциально опасных районов, так как именно это мероприятие позволяет сохранить жизнь и здоровье сотням, тысячам, а в некоторых случаях миллионам людей.

Очевидная логическая простота такого способа защиты, однако, сопряжена, как показывает практика ликвидации последствий стихийных бедствий, аварий и катастроф, со значительными организационными сложностями, которые имеют место в связи с современной системой, применяемой при городском строительстве. Это связано с тем, что инициирование

чрезвычайного события — это своего рода толчок, пусковой механизм, после срабатывания которого событие чрезвычайного характера выходит за пределы, контролируемые человеком на данной местности в данное время, в перспективе. При этом в случае возникновения события чрезвычайного характера человек не может сразу адекватно оценить степень его опасности, правильно определить порядок своих последующих действий несмотря на то, что они регламентированы имеющимися инструкциями и правилами. Именно поэтому, как показала практика, в городах люди после получения даже минимальной информации негативного свойства склонны к панике, что приводит к массовому исходу населения из городов. При этом современная структура градостроительства не всегда обеспечивает этот процесс в организованной форме¹².

Современная наука и практика располагает, по крайней мере, четырьмя способами транспортного обеспечения эвакуации населения из городов: автомобильным, железнодорожным, авиационным, речным (морским) транспортом. Эвакуация населения при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера, как правило, производится комбинированным способом, т.е. несколькими видами транспорта.

Рассматривая эвакуацию населения автотранспортом, следует отметить, что этот способ эвакуации требует наличия парка транспортных средств, возможности их привлечения к осуществлению эвакуационных мероприятий (в том числе и транспорта, находящегося в личном пользовании), максимального использования транспортных коммуникаций.

Для организованного осуществления автотранспортных перевозок и создания условий устойчивого управления ими на всех этапах эвакуации должны создаваться специальные автомобильные формирования, а именно: автомобильные колонны, автосанитарные отряды, группы транспорта, находящегося в личном пользовании граждан.

При наличии надежного линейного (диспетчерского) управления транспортными средствами и хорошо организованного технического прикрытия эвакуационных перевозок они могут осуществляться группами, звеньями и отдельными машинами, что ускоряет процесс эвакуации, исключая необходимость ожидания погрузки на все машины автомобильной колонны и проведение других мероприятий, связанных с обеспечением безопасности и надежности управления колонной в движении.

Автомобильные колонны должны формироваться из числа транспорта автотранспортных предприятий общего пользования и автотранспорта объектов других отраслей экономики.

Личный транспорт владельцев может использоваться только в крайних случаях и должен объединяться в группы (отряды) на основе добровольного согласия его владельцев. Транспортные средства личного пользования заблаговременно регистрируются и учитываются. Автотранспортные средства частных владельцев сводятся в самостоятельные колонны, которые формируются органами ГИБДД по месту регистрации автотранспортных средств. Органы местного самоуправления должны

¹¹ Положение «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций», утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2003 г. № 794 (в ред. Постановления Правительства Российской Федерации от 27.05.2005 № 335, от 16.07.2009 № 577) // СПС «КонсультантПлюс».

¹² Баранский Н.Н. Теоретические подходы к исследованию проблем урбанизированных территорий // Экономичный форум. 2011. № 2. С. 4–5.

предусмотреть меры материального и морального поощрения владельцев автотранспортных средств за участие в эвакуациях¹³.

Таким образом, эвакуации могут осуществляться как общественным, так и личным автотранспортом. При этом к общественному автотранспорту относятся государственные, муниципальные и частные автопредприятия, обеспечивающие перевозку пассажиров и грузов в интересах государства, общества и личности. Именно на них делается основная ставка в МЧС России при эвакуации населения. Но, во-первых, они малочисленны. Во-вторых, большая их часть находится в частной собственности и не подчинена государственным органам. В-третьих, пропускная способность автотранспорта всецело зависит от инфраструктуры городов и региона в целом, которая почти по всей территории России подошла к критической даже в повседневных условиях. Если прибавить сюда личный автотранспорт, картина транспортного коллапса будет полной.

Воздушный транспорт также может быть использован для эвакуации населения из городов. Однако эвакуация населения воздушным транспортом может быть затруднена, во-первых, тем, что аэропорты, как правило, вынесены за пределы городской черты, что предполагает дополнительные меры по доставке людей к местам посадки на воздушный транспорт, во-вторых, погодные условия могут сделать невозможным использование воздушного транспорта.

Речной (морской) транспорт используется для эвакуации людей из населенных пунктов, расположенных на морском побережье и по берегам рек и других внутренних водоемов. Этим видом транспорта может эвакуироваться часть населения и, прежде всего, персонал парокондуктов, речных (морских) портов, судостроительных (судоремонтных) предприятий. Однако данный вид транспорта ограничен сезонно. Кроме того, эвакуация населения водными видами транспорта не всег-

да доступна из-за погодных условий и вследствие того, что водная стихия сама может стать причиной чрезвычайной ситуации как природного (наводнение), так и техногенного (прорыв плотины, дамбы) характера.

Железнодорожный транспорт начал использоваться в России для массовой эвакуации населения почти столетием назад. Так, во время Первой мировой войны впервые в истории благодаря железнодорожному транспорту в Российской империи проводилась массовая эвакуация населения, заводов, государственных учреждений, художественных ценностей¹⁴.

В настоящее время железные дороги как стратегический вид транспорта, обладающий наивысшей провозной способностью и универсальностью, имеет особое значение для проведения эвакуационных мероприятий, что обусловлено не только огромной протяженностью железных дорог в России, но и их наличием во всех уголках нашей страны.

При этом планирование эвакуаций железнодорожным транспортом осуществляется на этапе заблаговременной подготовки и заключается в оценке возможностей данного вида транспорта по выполнению перевозок населения в чрезвычайных ситуациях, определении «узких мест» в работе железнодорожного транспорта, выполнении и обосновании мероприятий по их устранению.

Таким образом, современная политика в отношении развития городов не в полной мере обеспечивает одно из главных конституционных прав граждан России, а именно право на жизнь и безопасность. Развитие городов на фоне увеличения населения предполагает не только обеспечение комфортабельности жилья, но и развитие правовой и организационной обеспеченности безопасности граждан при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера посредством их эвакуации в безопасные районы.

¹³ Правовое обеспечение управление : учебник / под общ. ред. И.В. Лобанова. М. : КНОРУС, 2019. С. 362–401.

¹⁴ Первая в истории России царскосельская железная дорога начала строиться в мае 1836 г. по высочайшему повелению Николая I // Главный путь. Телеканал «НТВ». URL: http://press.rzd.ru/wps/portal/press?STRUCTURE_ID=754&layer_id=463&id=205967

Литература

1. Баранский Н.Н. Теоретические подходы к исследованию проблем урбанизированных территорий / Н.Н. Баранский // Экономичный форум. 2011. № 2. С. 4–5.
2. Виноградский С.Н. Основы безопасности жизнедеятельности : учебник / С.Н. Виноградский, М.И. Кузнецов, В.Н. Латчук, В.В. Марков. М. : Дрофа, 2015. 208 с.
3. Ворожихин В.В. Определение экономической безопасности для управления инновационным развитием страны / В.В. Ворожихин // Безопасность бизнеса. 2018. № 1. С. 3–11.
4. Корабельников М.А. Правовое обеспечение оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел МВД России по поддержанию правопорядка при эвакуации населения при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера : дис. ... канд. юрид. наук / М.А. Корабельников. М., 2010.
5. Новиков А. Вот и лето прошло... / А. Новиков // Наша власть. Дела и лица. 2009. № 7-8(99).
6. Правовое обеспечение управление : учебник / под общ. ред. И.В. Лобанова. М. : КНОРУС, 2019. 442 с.
7. Таболин В.В. Правовая теория современного российского города : монография / В.В. Таболин. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2019. 358 с.
8. Фуко М. Безопасность, территория, население / М. Фуко. СПб. : Наука, 2011. 544 с.

КОНСУЛЬТАЦИЯ ЭКСПЕРТА

Бюджетное учреждение планирует заключить контракт, предметом которого является выполнение работ по установке автоматической пожарной сигнализации и системы оповещения и управления эвакуацией людей при пожаре. В отдельных помещениях здания существует смонтированная много лет назад система пожарной сигнализации. Как самостоятельное основное средство она не учитывалась, отдельных инвентарных объектов в ее составе также нет. В настоящее время составлена и прошла экспертизу смета предстоящих работ, согласно которой будут и демонтажные работы (отдельных участков старой системы), и монтажные. Расходы будут осуществляться за счет экономии средств субсидии на выполнение госзадания, планируется сделать передвижку средств на КВР 243. Правомерно ли будет отразить такие расходы по КВР 243?

Рассмотрев вопрос, мы пришли к следующему выводу:

О применении элемента вида расходов 243 может идти речь только в случае устранения неисправностей (восстановления работоспособности) автоматической пожарной сигнализации и иных систем, входящих в состав здания, при этом данные работы должны проводиться в рамках сметы на проведение капитального ремонта здания (помещений). В данном случае оснований для применения кода вида расходов 243 «Закупка товаров, работ, услуг в целях капитального ремонта государственного (муниципального) имущества» у учреждения нет.

Указанные в вопросе работы могут рассматриваться как расширение (модернизация) существующей пожарной системы и отражаться в учете с применением кода видов расходов 244 «Прочая закупка товаров, работ и услуг».

Обоснование вывода:

Согласно Указаниям, утвержденным Приказом Минфина России от 1 июля 2013 г. № 65н (далее — Указания № 65н), отнесение расходов на тот или иной код бюджетной классификации должно осуществляться, прежде всего, исходя из экономического содержания хозяйственной операции, определяемой предметом контракта (договора). Перечень и правила применения кодов видов расходов для всех учреждений государственного сектора едины и приведены в подп. 5.1.2 п. 5.1 разд. III Указаний № 65н.

В соответствии с нормами Указаний № 65н с применением элемента видов расходов 243 «Закупка товаров, работ, услуг в целях капитального ремонта государственного (муниципального) имущества» отражаются расходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на закупку товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд, а также расходы государственных (муниципальных) учреждений по капитальному ремонту и реставрации государственного (муниципального) имущества.

Пожарная сигнализация — совокупность технических средств, предназначенных для обнаружения пожара, обработки, передачи в заданном виде извещения о пожаре, специальной информации и (или) выдачи команд на включение автоматических установок пожаротушения и включение исполнительных установок систем противоподымной защиты, технологического и инженерного оборудования, а также других устройств противопожарной защиты (п. 23 ст. 2 Федерального закона от 22.07.2008 № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности»).

В соответствии с п. 45 Инструкции, утвержденной Приказом Минфина России от 1 декабря 2010 г. № 157н, коммуникации внутри зданий, необходимые для их эксплуатации, в частности сигнализационные сети, входят в состав здания и отдельными инвентарными объектами не являются. В то же время к самостоятельным инвентарным объектам относится оборудование указанных систем, например: оконечные аппараты, приборы, устройства, средства измерения, управления; средства преобразования, принятия, передачи, хранения информации; средства вычислительной техники и оргтехники; средства визуального и акустического отображения информации.

На основании п. 14.2 ст. 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации к капитальному ремонту объектов капитального строительства относятся 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.

Также п. 5.1 Ведомственных строительных норм ВСН 58-88 (р), утвержденных Приказом Госкомархитектуры при Госстрое СССР от 23 ноября 1988 г. № 312 установлено, что в ходе капитального ремонта устраняются неисправности всех изношенных элементов, они восстанавливаются или заменяются (кроме полной замены каменных и бетонных фундаментов, несущих стен и каркасов) на более долговечные и экономичные, улучшающие эксплуатационные показатели ремонтируемых зданий. При этом может осуществляться экономически целесообразная модернизация здания, включая оснащение его недостающими видами инженерного оборудования.

Учитывая, что автоматическая пожарная сигнализация и иные указанные в вопросе системы должны учитываться в составе здания, о применении элемента вида расходов 243 может идти речь только в случае устранения неисправностей (восстановления работоспособности) таких систем, при этом данные работы должны проводиться в рамках сметы на проведение капитального ремонта здания (помещений).

Однако учреждением не планируется проведение капитального ремонта здания (помещений), а предметом договора (кон-

тракта) является установка автоматической пожарной сигнализации и системы оповещения и управления эвакуацией людей при пожаре, включающая в себя, согласно смете, монтаж (демонтаж) ее элементов.

Таким образом, оснований для применения кода вида расходов 243 «Закупка товаров, работ, услуг в целях капитального ремонта государственного (муниципального) имущества» в рассматриваемой ситуации нет.

Одновременно с этим Указаниями № 65н определено, что расходы по договорам на оплату договоров на монтаж, обеспечение функционирования и поддержку работоспособности систем, не относящихся к сфере информационно-коммуникационных технологий, учитываются по коду вида расходов 244 «Прочая закупка товаров, работ и услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд».

При этом в соответствии с положениями разд. V Указаний 65н по подстатье 226 «Прочие работы, услуги» КОСГУ отражаются монтажные работы, такие как установка (расширение) единых функционирующих систем (включая приведение в состояние, пригодное к эксплуатации), таких как: охранная, пожарная сигнализация, локально-вычислительная сеть, система видеонаблюдения, контроля доступа и иных аналогичных систем, в т.ч. обустройство «тревожной кнопки», а также работы по модернизации указанных систем (за исключением стоимости основных средств, необходимых для проведения модернизации и поставляемых исполнителем, расходы на оплату которых следует отражать по статье КОСГУ 310 «Увеличение стоимости основных средств»).

Таким образом, указанные в вопросе работы по установке автоматической пожарной сигнализации и системы оповещения и управления эвакуацией людей при пожаре могут рассматриваться как расширение (модернизация) существующей пожарной системы и отражаться в учете с применением кода видов расходов 244 «Прочая закупка товаров, работ и услуг» в увязке с подстатьей 226 «Прочие работы, услуги» и ст. 310 «Увеличение стоимости основных средств» КОСГУ.

Ответ подготовил:

*эксперт службы правового консалтинга «ГАРАНТ»
Емельянова Ольга*

Контроль качества ответа:

*рецензент службы правового консалтинга «ГАРАНТ»
Сапегина Ирина*

Вправе ли организация арендовать нежилое здание для организации общежития для собственных работников при условии перевода собственником здания из нежилого в жилое?

Рассмотрев вопрос, мы пришли к следующему выводу:

Действующее законодательство допускает возможность перевода нежилых зданий в жилые. Целевое назначение использования жилых помещений в таком здании в данном случае значения

не имеет. После перевода нежилого здания в жилое собственник вправе распорядиться им по своему усмотрению, в том числе и передать в аренду юридическому лицу. При этом юридическое лицо может использовать жилые помещения в общежитии только для проживания граждан.

Обоснование вывода:

В соответствии с ч. 1, п. 2 ч. 3 ст. 19, п. 2 ч. 1 ст. 92, ч. 2 ст. 94 Жилищного кодекса Российской Федерации (далее — ЖК РФ) общежития — это специализированный жилищный фонд для временного проживания граждан в период их работы, службы или обучения, под который предоставляются специально построенные или переоборудованные для этих целей дома либо части домов.

Включение жилого помещения в специализированный жилищный фонд с отнесением такого помещения к определенному виду специализированных жилых помещений и исключение жилого помещения из указанного фонда осуществляются на основании решений органа, осуществляющего управление государственным или муниципальным жилищным фондом (ч. 2 ст. 92 ЖК РФ, п. 12 Правил отнесения жилого помещения к специализированному жилищному фонду и типовых договоров найма специализированных жилых помещений, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 26.01.2006 № 42).

Таким образом, использование нежилого здания полностью или частично под общежитие возможно после его переоборудования в жилое и включения в специализированный жилищный фонд в качестве общежития.

В силу ч. 1 ст. 22 ЖК РФ перевод жилого помещения в нежилое помещение и нежилого помещения в жилое помещение допускается с учетом соблюдения требований ЖК РФ и законодательства о градостроительной деятельности. При этом препятствием для перевода нежилого здания в жилое является несоответствие его требованиям, перечисленным в разд. II Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 января 2006 г. № 47, либо наличие обременений права собственности на это здание правами каких-либо лиц (ч. 4 ст. 22 ЖК РФ).

Согласно ст. 23 ЖК РФ перевод нежилого помещения в жилое осуществляется органом местного самоуправления по месту нахождения переводимого помещения. При этом собственник или заявитель обязан представить следующие документы:

- 1) заявление о переводе помещения;
- 2) правоустанавливающие документы на переводимое помещение (подлинники или засвидетельствованные в нотариальном порядке копии);
- 3) план переводимого помещения с его техническим описанием (в случае, если переводимое помещение является жилым, технический паспорт такого помещения);
- 4) поэтажный план дома, в котором находится переводимое помещение;
- 5) подготовленный и оформленный в установленном порядке проект переустройства и (или) перепланировки переводимого помещения (в случае, если переустройство и (или) перепланировка

требуются для обеспечения использования такого помещения в качестве жилого или нежилого помещения).

Данный перечень документов является исчерпывающим. Орган, осуществляющий перевод помещений, не вправе требовать от заявителя предоставления других документов, кроме тех, истребование которых допускается приведенным перечнем. Более того, в отдельных случаях собственник помещения (заявитель) вправе не предоставлять правоустанавливающие документы, технический паспорт помещения и поэтажный план дома (ч. 2.1 ст. 23 ЖК РФ).

Орган, осуществляющий перевод помещений, или многофункциональный центр в случае предоставления документов через многофункциональный центр выдает заявителю расписку в получении документов с указанием их перечня и даты получения.

Орган, осуществляющий перевод помещений, принимает решение о переводе жилого помещения в нежилое или об отказе в таком переводе не позднее чем через сорок пять дней со дня представления заявления о переводе помещения и необходимых документов (ч. 4 ст. 23 ЖК РФ). Данное решение оформляется в виде уведомления в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 10 августа 2005 г. № 502 «Об утверждении формы уведомления о переводе (отказе в переводе) жилого (нежилого) помещения в нежилое (жилое) помещение» и не позднее чем через три рабочих дня со дня принятия выдается заявителю или направляется по адресу, указанному в заявлении (ч. 5 ст. 23 ЖК РФ).

В случае необходимости проведения переустройства и (или) перепланировки переводимых нежилых помещений уведомление содержит требование об их проведении (ч. 6 ст. 23 ЖК РФ) и является основанием для проведения переустройства и (или) перепланировки помещений в этом здании (ч. 8 ст. 23 ЖК РФ).

Завершение переустройства и (или) перепланировки помещений подтверждается актом приемочной комиссии, сформированной органом, осуществляющим перевод помещений. Орган, осуществляющий перевод помещений, в обязательном порядке направляет в Росреестр для внесения соответствующих сведений в Единый государственный реестр недвижимости уведомление о переводе нежилого помещения в жилое (если не требуется проведение работ по перепланировке) или утвержденный акт приемочной комиссии (в случае проведения работ по перепланировке). Акт приемочной комиссии подтверждает окончание перевода помещения и является основанием использования переведенного помещения в качестве жилого помещения (ч. 9 ст. 23 ЖК РФ, п. 5 ч. 1 ст. 32 Федерального закона от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости», п. 13 Правил представления документов, направляемых или предоставляемых в соответствии с ч. 1, 3–13, 15 ст. 32 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости» (утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 31.12.2015 № 1532), п. 1 Положения о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии (утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 01.06.2009 № 457)).

При использовании помещения после его перевода в качестве жилого должны соблюдаться требования пожарной безопасности, санитарно-гигиенические, экологические и иные установленные законодательством требования (ч. 10 ст. 23 ЖК РФ).

Отказ в переводе нежилого помещения в жилое помещение допускается в случаях, предусмотренных ч. 1 ст. 24 ЖК РФ. Решение об отказе в переводе помещения должно содержать основания отказа с обязательной ссылкой на нарушения, предусмотренные названной нормой ЖК РФ (смотрите, например, Постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 23.10.2015 № 10АП-9771/15).

Как следует из положений ч. 3 ст. 24 ЖК РФ, решение об отказе в переводе помещения выдается или направляется заявителю не позднее чем через три рабочих дня со дня принятия решения и может быть обжаловано заявителем в судебном порядке (смотрите, например, Решение Арбитражного суда Республики Хакасия от 11.01.2009 по делу № А74-2455/08).

После перевода нежилого здания в жилое собственник вправе распорядиться им по своему усмотрению (п. 2 ст. 209 ГК РФ), в том числе и передать в аренду юридическому лицу. При этом юридическое лицо может использовать жилые помещения в общежитии только для проживания граждан (п. 2 ст. 671 ГК РФ).

*Ответ подготовил:
эксперт службы правового консалтинга «ГАРАНТ»
Амирова Лариса*

Если управляющая организация не подписывает протокол урегулирования разногласий договора энергоснабжения на содержание общего имущества, как ей действовать дальше, если весь объем потребления по общеподстанционному пункту управления (за вычетом показаний по индивидуальным приборам учета) ресурсоснабжающая организация выставляет управляющей организации, но прямые договоры заключены с потребителем напрямую?

В соответствии с ч. 12 ст. 161 Жилищного кодекса Российской Федерации (далее — ЖК РФ) управляющие организации, осуществляющие управление многоквартирными домами, не вправе отказываться от заключения в соответствии с правилами, указанными в ч. 1 ст. 157 ЖК РФ, договоров, в том числе в отношении коммунальных ресурсов, потребляемых при содержании общего имущества в многоквартирном доме, с ресурсоснабжающими организациями, которые осуществляют холодное и горячее водоснабжение, водоотведение, электроснабжение, газоснабжение, отопление, и региональным оператором по обращению с твердыми коммунальными отходами.

Согласно разъяснениям Минстроя России переход на прямые договоры не затрагивает отношения лица, осуществляющего управление многоквартирным домом, с ресурсоснабжающей организацией, сложившиеся в рамках договоров в отношении коммунальных ресурсов, потребляемых при содержании общего имущества в многоквартирном доме. Соответственно, плата за коммунальные ресурсы, потребляемые в целях использования и содержания общего имущества, выставляется ресурсоснабжающей организацией лицу, осуществляющему управление многоквартирным домом, а последний выставляет соответствующую

плату собственникам в составе платы за содержание жилого помещения (п. 5 Письма от 04.05.2018 № 20073-АЧ/04).

*Ответ подготовил:
эксперт службы правового консалтинга «ГАРАНТ»
Глебов Валерий*

Учреждению на праве оперативного управления принадлежат нежилые помещения, находящиеся в многоквартирном доме (далее — МКД). Управление МКД осуществляет управляющая компания. Решением общего собрания собственников помещений утвержден тариф на услуги по содержанию мест общего пользования.

Правомерно ли при заключении договора об управлении многоквартирным домом с отдельным собственником помещения для некоторых собственников изменить тариф (в сторону увеличения либо уменьшения) по соглашению сторон (договором установлен размер платы за содержание общего имущества, отличающийся от установленного общим собранием собственников помещений)? Не обязан ли собственник в дальнейшем по требованию управляющей компании или иных собственников осуществить доплату в размере разницы между тарифом, установленным решением общего собрания собственников, и размером тарифа, указанного в заключенном собственником с управляющей компанией договоре?

По данному вопросу мы придерживаемся следующей позиции:

Для каждого из собственников помещений размер платы за содержание общего имущества в многоквартирном доме не может отличаться от установленного решением общего собрания собственников помещений в этом доме. По требованию управляющей организации суд может взыскать разницу между размером платы, которая установлена в договоре, заключенном с отдельным собственником помещения, и тарифом, определенным общим собранием собственников помещений.

Обоснование позиции:

В соответствии с ч. 2 ст. 162 Жилищного кодекса Российской Федерации (далее — ЖК РФ) по договору управления многоквартирным домом одна сторона (управляющая организация) по заданию другой стороны (в частности, собственников помещений в многоквартирном доме) в течение согласованного срока за плату обязуется выполнять работы и (или) оказывать услуги по управлению многоквартирным домом, оказывать услуги и выполнять работы по надлежащему содержанию и ремонту общего имущества в таком доме, предоставлять коммунальные услуги собственникам помещений в таком доме и пользующимся помещениями в этом доме лицам или в случаях, предусмотренных ст. 157.2 ЖК РФ, обеспечить готовность инженерных систем, осуществлять иную направленную на достижение целей управления многоквартирным домом деятельность.

По своей правовой природе договор управления многоквартирным домом является гражданско-правовым договором (Постановления Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 14.10.2016 № Ф01-4070/16, Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 17.05.2016 № 15АП-6033/16, Постановление Новосибирского областного суда от 14.07.2015 по делу № 4А-598/2015). Следовательно, на отношения по такому договору распространяются правила Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ) с учетом особенностей, установленных жилищным законодательством.

Согласно ст. 309 ГК РФ обязательства должны исполняться надлежащим образом в соответствии с условиями обязательства и требованиями закона, иных правовых актов, а при отсутствии таких условий и требований — в соответствии с обычаями или иными обычно предъявляемыми требованиями.

Исходя из закрепленного в ГК РФ принципа свободы договора, стороны вправе определить условия заключаемого между ними договора по своему усмотрению, кроме случаев, когда содержание соответствующего условия предписано законом или иными правовыми актами (п. 4 ст. 421 ГК РФ).

В силу ч. 1 ст. 158 ЖК РФ собственник помещения в МКД обязан нести расходы на содержание принадлежащего ему помещения, а также участвовать в расходах на содержание общего имущества в МКД соразмерно своей доле в праве общей собственности на это имущество, в частности, путем внесения платы за содержание жилого помещения.

Плата за содержание и текущий ремонт общего имущества в многоквартирном доме входит в состав платы за содержание жилого помещения (п. 2 ч. 1, п. 1 ч. 2 ст. 154 ЖК РФ). Частью 7 ст. 156 ЖК РФ установлено, что размер платы за содержание жилого помещения в многоквартирном доме, в котором не созданы товарищество собственников жилья либо жилищный кооператив или иной специализированный потребительский кооператив, определяется на общем собрании собственников помещений в таком доме.

Размер платы за содержание и ремонт жилого помещения должен быть указан в договоре управления МКД (п. 3 ч. 3 ст. 162 ЖК РФ).

От внесения платы за содержание общего имущества в МКД не освобождены и собственники нежилых помещений (ч. 1 ст. 158 ЖК РФ, ст. 249 ГК РФ, Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29.01.2018 № 5-П, Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 09.11.2010 № 4910/10, Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 24.05.2018 № Ф07-3894/18).

В соответствии с ч. 4 ст. 162 ЖК РФ условия договора управления многоквартирным домом устанавливаются одинаковыми для всех собственников помещений в МКД.

Таким образом, в договоре, заключенном с отдельным собственником помещения в МКД, равно как и с лицом, обладающим таким помещением на ином вещном праве, в частности, оперативного управления (ст. 296 ГК РФ), размер платы за содержание и текущий ремонт общего имущества в многоквартирном доме не может устанавливаться в размере, который отличается от размера, установленного для других собственников помещений в этом доме. Аналогичного мнения придерживаются суды (смотрите, например,

Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 10.02.2015 № 13АП-27421/14, Апелляционное определение Судебной коллегии по гражданским делам Санкт-Петербургского городского суда от 23.06.2016 по делу № 33-5910/2016, Апелляционное определение Московского городского суда от 26.08.2013 № 11-23211/13). Установление в отношении отдельного собственника повышенного или пониженного размера тарифа за содержание общего имущества в МКД по сравнению с тарифом, утвержденным решением общего собрания собственников помещений, является неправомерным. В судебной практике имеются примеры, когда суды признавали такое условие заключенного с собственником договора недействительным как нарушающее требования закона (Постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 17.12.2007 № 04АП-1062/07).

В связи с этим полагаем, что в рассматриваемом случае управляющая организация не лишена будет возможности истребовать с собственника помещения (лица, обладающего помещением на праве оперативного управления) плату за содержание общего имущества в многоквартирном доме в размере, определенном решением общего собрания собственников помещений, несмотря на наличие условия об ином размере платы в договоре, который заключен с этим лицом (Постановления Арбитражного суда Поволжского округа от 12.08.2016 № Ф06-11909/16, Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 21.06.2018 № 12АП-6325/18, Второго арбитражного апелляционного суда от 09.06.2017 № 02АП-1989/17, Седьмого арбитражного апелляционного суда от 25.04.2017 № 07АП-2275/17).

Поскольку собственники иных помещений в МКД не являются сторонами договора, которым определен размер тарифа за содержание общего имущества, отличающийся от установленного для всех собственников, учитывая также, что указанная плата вносится управляющей организации, полагаем, что такие собственники не вправе обращаться с требованием о возмещении одним из собственников или отдельными собственниками помещений разницы между установленной для них договором платой за содержание общего имущества и соответствующей платой, установленной для всех собственников помещений в доме.

*Ответ подготовил:
эксперт службы правового консалтинга «ГАРАНТ»
Ерин Павел*

По результатам электронного аукциона органом власти заключен с индивидуальным предпринимателем (далее — ИП) контракт на осуществление строительного контроля заказчика (застройщика) при проведении работ по капитальному ремонту имущества казны. Победителем аукциона стал ИП, являющийся, помимо этого, в качестве физического лица учредителем организации (в форме ООО), выполняющей работы по капитальному ремонту указанного выше имущества казны. Может ли в этом случае ИП осуществлять строительный контроль от имени заказчика?

По данному вопросу мы придерживаемся следующей позиции:

Сами по себе описанные обстоятельства не препятствуют заключению контракта с указанным в вопросе лицом и осуществлению им строительного контроля. Однако мы не можем исключить и иного подхода.

Обоснование позиции:

Согласно ч. 2 ст. 53 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее — ГрК РФ) строительный контроль проводится лицом, осуществляющим строительство. В случае осуществления строительства на основании договора строительный контроль проводится также застройщиком, техническим заказчиком, лицом, ответственным за эксплуатацию здания, сооружения, или региональным оператором либо привлекаемыми ими на основании договора ИП или юридическим лицом. Застройщик или технический заказчик по своей инициативе может привлечь лицо, осуществляющее подготовку проектной документации, для проверки соответствия выполняемых работ проектной документации. Согласно ч. 3 ст. 52 ГрК РФ лицом, осуществляющим строительство объекта капитального строительства, может являться застройщик либо ИП или юридическое лицо, заключившие договор строительного подряда.

Из приведенных норм, а также из положений ГК РФ о строительном подряде (в частности, ст. 748 и ст. 749 Гражданского кодекса Российской Федерации, далее — ГК РФ) следует, что если строительство осуществляется на основании договора, строительный контроль должен осуществляться как лицом, непосредственно осуществляющим строительство (т.е. подрядчиком, генеральным подрядчиком), так и заказчиком (застройщиком) — наряду, но никак не вместо подрядчика.

Это следует и из Положения о проведении строительного контроля, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 21 июня 2010 г. № 468 (далее — Положение). Конкретный перечень мероприятий, которые проводятся подрядчиком в рамках осуществления строительного контроля, приведен в п. 5 Положения. Применительно к заказчику соответствующий перечень содержится в п. 6 Положения. Как видно из последнего перечня, именно на заказчика (застройщика) возложен «итоговый» контроль. В частности, согласно подп. «а» п. 6 Положения именно заказчик в ходе проведения строительного контроля проверяет полноту и соблюдение сроков выполнения подрядчиком контроля, а также достоверность документирования его результатов.

Таким образом, подрядчику не могут быть переданы функции заказчика по контролю за строительством. Заказчик (застройщик) обязан обеспечить строительный контроль либо путем личного его осуществления, либо путем возложения данной обязанности на лицо, не являющееся подрядчиком. Аналогичный подход представлен в правоприменительной практике (смотрите также Письмо Минфина России от 12.12.2017 № 24-03-08/82756, где отмечено, что мероприятия, которые предусмотрены п. 5 и 6 Положения, не могут осуществляться одним лицом, поскольку это нивелирует цели и задачи строительного контроля). В правоприменительной практике контрак-

ты на проведение строительного контроля, заключенные с подрядчиком, который выполнил эти работы, квалифицируются как нарушающие требования законодательства. Оплата по такому контракту может быть расценена как неэффективное расходование бюджетных средств (Решение Пермского УФАС России от 12.09.2017, Решение Вологодского УФАС России № 5-2/5-13, Постановления Арбитражного суда Дальневосточного округа от 21.12.2016 № Ф03-5996/16, Пятого Апелляционного арбитражного суда от 01.10.2014 № 05АП-11121/14, Шестого Апелляционного арбитражного суда от 19.06.2018 № 06АП-2962/18, Семнадцатого Апелляционного арбитражного суда от 20.03.2018 № 17АП-1604/18).

При этом ГрК РФ не ограничивает возможность осуществления строительного контроля от имени заказчика лицами, являющимися аффилированными по отношению к подрядчику. Не устанавливает подобных запретов и Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — Закон № 44-ФЗ). Круг требований, предъявляемых к участникам закупки, исчерпывается перечнем, приведенным в ст. 31 Закона № 44-ФЗ. В частности, в силу п. 1 ч. 1 указанной нормы заказчик обязан предъявлять к участникам закупки требование о соответствии требованиям, установленным в соответствии с законодательством Российской Федерации к лицам, осуществляющим поставку товара, выполнение работы, оказание услуги, являющихся объектом закупки, а согласно п. 11 той же части — требование об отсутствии у участника закупки ограничений для участия в закупках, установленных законодательством Российской Федерации. Действительно, не лишен оснований тезис, согласно которому осуществление строительного контроля и строительства аффилированными лицами не обеспечивает объективность при осуществлении строительного контроля и создает предпосылки для некачественного проведения работ и неэффективного использования средств заказчика. Однако в законодательстве отсутствуют прямые нормы, которые бы ограничивали возможность осуществления строительного контроля от имени заказчика лицами, являющимися аффилированными по отношению к подрядчику, поэтому принципиально соответствующий контракт может быть заключен и с указанным в вопросе лицом, которое в силу положений ГК РФ является самостоятельным субъектом правоотношений (Решение Управления федеральной антимонопольной службы по Псковской области от 08.05.2015 № 44-38/15).

Вместе с тем нельзя не отметить, что в правоприменительной практике антимонопольных органов нами обнаружен альтернативный подход, основанный на том, что п. 3.6 Межгосударственного стандарта ГОСТ 32731-2014 (введен в действие Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 24.09.2014 № 1199-ст) устанавливает запрет на допуск к работам по осуществлению строительного контроля при строительстве (реконструкции, капитальном ремонте) автомобильных дорог общего пользования и дорожных сооружений, в частности, организаций, имеющих материально-технические отношения с подрядчиками и поставщиками материалов и конструкций на объекте строительства. В Решении Управления

Федеральной антимонопольной службы по Республике Чувашия от 5 августа 2015 г. № 06-04/7041 это обстоятельство названо основанием для установления соответствующего требования к участникам закупки и отказа в допуске к участию в закупке лиц, аффилированных с подрядчиком. Полагаем, что подобный подход не является безупречным (в частности, поскольку требования межгосударственного стандарта не могут приравниваться к требованиям закона, а также ввиду отсутствия ясности относительно того, что понимается под «материально-техническими отношениями с подрядчиками»). Однако если аналогичные требования установлены правовыми актами, применимыми в рассматриваемой ситуации, мы не можем исключить вероятности применения аналогичного (что может означать обязанность заказчика отказаться от заключения контракта на основании ч. 9 ст. 31 Закона № 44-ФЗ). Однозначно оценить перспективу такого отказа (равно как перспективу заключения контракта с указанным в вопросе лицом) в рамках этой консультации не представляется возможным. В случае возникновения спора окончательно сложившаяся ситуация может быть разрешена лишь судом.

*Ответ подготовил:
эксперт службы правового консалтинга «ГАРАНТ»
Чашина Татьяна*

*Контроль качества ответа:
рецензент службы правового консалтинга «ГАРАНТ»
Александров Алексей*

Заказчиком услуг по разработке проектно-сметной документации на строительство школы является орган местного самоуправления. Денежные средства на разработку ПСД доведены из бюджета Ростовской области муниципальному району по КВР 521. Речь не идет о реализации бюджетных инвестиций. Какой вид расходов надо применить при планировании расходов на разработку ПСД на строительство школы?

Рассмотрев вопрос, мы пришли к следующему выводу:

Расходы на разработку ПСД на строительство школы отражаются по элементам видов расходов в зависимости от условий предоставления средств на ее разработку. Так, расходы на разработку ПСД, осуществляемые до выделения средств на осуществление капитального строительства (к примеру, необходимость разработки ПСД в такой ситуации может быть обусловлена условиями включения муниципального образования в государственную программу), отражаются по элементу видов расходов 244 «Прочая закупка товаров, работ и услуг».

Обоснование вывода:

Согласно Указаниям о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации, утвержденным Приказом Минфина России от 1 июля 2013 г. № 65н (далее — Указания № 65н) отнесение расходов на тот или иной код бюджетной клас-

сификации должно осуществляться прежде всего исходя из экономического содержания проводимой хозяйственной операции.

Указаниями № 65н прямо предусмотрено отражение расходов на оплату услуг по разработке ПСД в рамках подстатьи 226 «Прочие работы, услуги» КОСГУ. В то же время применение конкретного кода видов расходов (далее — КВР) в целях оплаты соответствующих расходов Указания № 65н не предусматривают. Нет соответствующих разъяснений и в Письмах Минфина России, а также Федерального казначейства. Поэтому выбор применяемого КВР в данном случае будет основываться на экономическом содержании производимого расхода.

По своей сути проектно-сметная документация (далее — ПСД) — это итоговый отчетный документ, являющийся результатом проведения архитектурно-строительного проектирования, строительства или реконструкции объектов капитального строительства (ст. 48 Градостроительного кодекса Российской Федерации, далее — ГрК РФ). Проектная документация входит в состав обязательных документов для получения разрешения на строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объекта (ст. 51 ГрК РФ).

Органы государственной власти (местного самоуправления) осуществляют строительство недвижимого имущества — объектов государственной (муниципальной собственности) путем осуществления бюджетных инвестиций (п. 1 ст. 79 Бюджетного кодекса Российской Федерации, далее — БК РФ). Отметим, что решения о подготовке и реализации бюджетных инвестиций осуществляются в порядках, установленном Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией муниципального образования (п. 2 ст. 79 БК РФ).

Как правило, стоимость услуг по разработке ПСД включается в сметную стоимость строительства (п. 4.89 разд. IV Методики определения стоимости строительной продукции на территории Российской Федерации МДС 81-35.2004, утвержденной Постановлением Госстроя Российской Федерации от 05.03.2004 № 15/1). Отметим, что в такой ситуации, исходя из прямого определения КВР 414 «Бюджетные инвестиции в объекты капитального строительства государственной (муниципальной) собственности» (в рамках данного элемента вида расходов отражаются затраты, предусмотренные сметными стоимостями строительства), услуги на разработку ПСД в целях строительства, которое осуществляется органом местного самоуправления, подлежат отражению по КВР 414. Но в данном случае соответствующие расходы осуществляются уже в рамках реализации бюджетных инвестиций.

В то же время возможна иная ситуация — расходы на разработку ПСД для строительства орган местного самоуправления осуществляет до принятия решения о включении строительства объекта в инвестиционную программу (до решения о предоставлении денежных средств на осуществление капитального строительства). В таком случае средства на разработку ПСД, как правило, выделяются за счет источников, отличных от средств на осуществление капитальных вложений в объект недвижимости (смотрите, к примеру, Письмо Минфина России от 17.02.2014 № 02-01-11/6361). В рассматриваемой ситуации средства из об-

ластного бюджета доведены бюджету муниципального района по КВР 521 «Субсидии, за исключением субсидий на софинансирование капитальных вложений в объекты государственной (муниципальной) собственности». По данному элементу видов расходов подлежат отражению расходы на предоставление субсидий бюджетам бюджетной системы Российской Федерации, за исключением субсидий на софинансирование капитальных вложений в объекты государственной (муниципальной) собственности (подп. 5.1.2 п. 5.1 разд. III Указаний № 65н). Как вариант, это может быть связано с необходимостью разработки ПСД на строительство в целях включения муниципального образования в определенную государственную программу. В таком случае решение о применении кода 414 «Бюджетные инвестиции в объекты капитального строительства государственной (муниципальной) собственности» в целях оплаты услуг по разработке ПСД некорректно.

В свою очередь, расходы на оплату услуг, не отнесенные к иным элементам видов расходов, подлежат отражению по КВР 244 «Прочая закупка товаров, работ и услуг» (подп. 5.1.2 п. 5.1 разд. III Указаний № 65н). Перечень расходов, относимых на данный код, не ограничен установленными в Указаниях № 65н. Иными словами, по данному КВР могут отражаться расходы на оплату разного рода услуг, не отражаемые по иным элементам видов расходов.

Таким образом, расходы на разработку ПСД на строительство школы отражаются по элементам видов расходов в зависимости от условий предоставления средств на ее разработку. Так, расходы на разработку ПСД, осуществляемые до выделения средств на осуществление капитального строительства (к примеру, необходимость разработки ПСД в такой ситуации может быть обусловлена условиями включения муниципального образования в государственную программу), отражаются по элементу видов расходов 244 «Прочая закупка товаров, работ и услуг».

Ответ подготовил:

эксперт службы правового консалтинга «ГАРАНТ»

Сулдыякина Валентина

Контроль качества ответа:

рецензент службы правового консалтинга «ГАРАНТ»

Суховерхова Антонина

Организация-подрядчик списывает материалы, используемые при строительстве объекта, финансируемого из федерального бюджета. Какими нормативными документами можем руководствоваться для списания материалов сверх норм, кроме норм естественной убыли и технологических потерь? Можно ли разработать свои нормы списания материалов для объектов, финансируемых из федерального бюджета?

По данному вопросу мы придерживаемся следующей позиции:

Применение утвержденных сметных нормативов является обязательным для организаций, осуществляющих строитель-

ство за счет бюджетных средств, и является основой для определения сметной стоимости строительства объектов.

С точки зрения бухгалтерского учета организация имеет право утверждать нормы расходов материалов самостоятельно с учетом отраслевых особенностей.

Организация может сама разрабатывать нормы расходов материалов и учитывать данные расходы в целях исчисления налога на прибыль организаций при условии, что нормативы списания материалов обоснованы и документально подтверждены. Однако необходимо иметь в виду, что экономическую обоснованность сверхнормативного списания материалов, возможно, придется доказывать в суде.

Обоснование позиции:

Сметная стоимость объектов, финансируемых за счет средств федерального бюджета, определяется в силу ч. 1 ст. 8.3 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее — ГрК РФ) с обязательным применением сметных нормативов, сведения о которых включены в федеральный реестр сметных нормативов и сметных цен строительных ресурсов. В иных случаях сметная стоимость строительства определяется с применением сметных нормативов, сведения о которых включены в федеральный реестр сметных нормативов, и сметных цен строительных ресурсов, если это предусмотрено федеральным законом или договором. Федеральный реестр сметных нормативов содержит сведения об утвержденных сметных нормативах и подлежит размещению в ФГИС ЦС¹.

При этом согласно ч. 2 ст. 8.3 ГрК РФ сметная стоимость строительства, финансируемого с привлечением бюджетных средств, подлежит проверке на предмет достоверности ее определения в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, в том числе на предмет ее неперевышения над укрупненным нормативом цены строительства в случаях, установленных Правительством Российской Федерации.

Сметные нормативы утверждаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере строительства, архитектуры, градостроительства, т.е. Минстроем России (ч. 3 ст. 8.3 ГрК РФ), в порядке, определенном данным министерством.

Таким образом, применение утвержденных сметных нормативов является обязательным для организаций, осуществляющих строительство за счет бюджетных средств, и является основой для определения сметной стоимости строительства объектов.

В остальных случаях сметные нормативы могут применяться на добровольной основе, если законом или иными правовыми актами не предусмотрено иное.

Бухгалтерский учет

Правила бухгалтерского учета материалов в организации установлены ПБУ 5/01 «Учет материально-производственных

запасов», Методическими указаниями по бухгалтерскому учету материально-производственных запасов, утвержденными Приказом Минфина России от 28 декабря 2001 г. № 119н (далее — Методические указания).

В общем случае, как указывается в п. 92 Методических указаний, материалы отпускаются в производство в соответствии с установленными нормами и объемами производственной программы (заданиями). Отпуск сверх норм производится в порядке, установленном в данной организации.

Согласно п. 102 Методических указаний предусмотрено несколько способов выявления отклонений от норм расхода материалов: методом документирования отклонений; методом учета партионного раскроя материалов; инвентарным методом (подробнее данные методы описаны в п. 102–110 Методических указаний).

При этом организацией могут разрабатываться и применяться другие методы выявления отклонений от норм, учитывающие особенности технологии производства продукции (работ, услуг).

Таким образом, с точки зрения бухгалтерского учета организация имеет право утверждать нормы расходов материалов самостоятельно с учетом отраслевых особенностей.

Налоговый учет

В соответствии с п. 1 ст. 252 Налогового кодекса Российской Федерации (далее — НК РФ) расходами признаются обоснованные и документально подтвержденные затраты (а в случаях, предусмотренных ст. 265 НК РФ, убытки), осуществленные (понесенные) налогоплательщиком.

Материальные расходы в целях исчисления налога на прибыль относятся к расходам, связанным с производством и (или) реализацией (подп. 1 п. 2 ст. 253 НК РФ).

Согласно подп. 1, 4 п. 1 ст. 254 НК РФ к материальным расходам, в частности, относятся затраты налогоплательщика на приобретение сырья и (или) материалов, используемых в производстве товаров (выполнении работ, оказании услуг) и (или) образующих их основу либо являющихся необходимым компонентом при производстве товаров (выполнении работ, оказании услуг), а также затраты на приобретение комплектующих изделий, подвергающихся монтажу, и (или) полуфабрикатов, подвергающихся дополнительной обработке у налогоплательщика.

Кроме того, к материальным расходам для целей налогообложения приравниваются потери от недостачи и (или) порчи при хранении и транспортировке материально-производственных запасов в пределах норм естественной убыли, утвержденных в порядке, установленном Правительством Российской Федерации (подп. 2 п. 7 ст. 254 НК РФ), технологические потери при производстве и (или) транспортировке (технологическими потерями признаются потери при производстве и (или) транспортировке товаров (работ, услуг), обусловленные технологическими особенностями производственного цикла и (или) процесса транспортировки, а также физико-химическими характеристиками применяемого сырья (подп. 3 п. 7 ст. 254 НК РФ).

¹ URL: <https://fgiscs.minstroyrf.ru/#/>

При этом НК РФ не предусмотрено нормирование указанных расходов, а также не установлены правила определения обоснованности таких расходов.

Согласно разъяснениям Минфина России налогоплательщики, исходя из особенностей собственного производственного цикла, могут определять нормативы каждого конкретного вида сырья и материалов, используемых в производстве. Данные нормативы могут быть установлены, в частности, технологическими картами, сметами технологического процесса или иными аналогичными документами, являющимися внутренними документами, которые разрабатываются специалистами организации, контролирующими технологический процесс, и утверждаются уполномоченными лицами организации. Данные расходы учитываются в целях исчисления налога на прибыль организаций при условии соответствия таких расходов критериям, установленным ст. 252 НК РФ (Письма Минфина России от 15.01.2016 № 03-03-06/1/821, от 10.07.2015 № 03-03-06/1/39853).

Аналогичное мнение высказывается Минфином России и по поводу технологических потерь (Письма Минфина России от 16.02.2017 № 03-03-06/1/8847, от 07.09.2016 № 03-03-05/52297, от 01.10.2009 № 03-03-06/1/634) и безвозвратных отходов (Письма Минфина России от 07.09.2016 № 03-03-05/52297, 16.02.2017 № 03-03-06/1/8847).

Таким образом, организация может разрабатывать нормы расходов материалов и учитывать данные расходы в целях исчисления налога на прибыль организаций при условии соответствия таких расходов критериям, установленным ст. 252 НК РФ. Иными словами, самостоятельно разработанные организацией нормативы списания материалов должны быть обоснованными и документально подтвержденными (Постановления Пятого Апелляционного арбитражного суда от 04.05.2016 по делу № А51-24965/2015 (Постановлением Арбитражного суда Дальневосточного округа от 08.08.2016 № Ф03-3505/16 настоящее постановление оставлено без изменения), ФАС Северо-Кавказского округа от 05.08.2010 по делу № А32-26311/2008-34/438-2009-59/333-11/1177, ФАС Московского округа от 03.12.2010 № КА-А41/15048-10 по делу № А41-32175/09).

Налоговые органы могут принять материальные расходы, если они будут обоснованы и документально подтверждены. При этом акты о списании материалов не всегда могут совпадать с актами выполненных работ по форме № КС-2.

Но следует признать, что рассматриваемое превышение может являться поводом для возникновения претензий со стороны налогового органа.

Так, например, в ситуации, аналогичной рассматриваемой, судом не оспаривается право налогоплательщика включать в расходы затраты, превышающие сметную стоимость работ, однако данные расходы должны быть документально подтверждены в соответствии со ст. 252 НК РФ. Для обоснованности расходов соответствующие виды работ должны быть включены в локальные и объектные сметы (Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 19.12.2012 по делу № А70-3110/2012).

Отказывая в удовлетворении заявленных требований, арбитражные суды исходили из того, что общество не согласовало перерасход по строительным материалам с заказчиком,

а подписало акт по форме КС-2 исходя из сметной стоимости, следовательно, фактическими расходами общества на использованные строительные материалы являются расходы, отраженные в актах КС-2; доказательств того, что сумма перерасхода по строительным материалам по отношению к сметной стоимости, указанная в отчетах формы М-29, являющихся внутренними учетными документами, является фактическими расходами общества, суду не предоставлено.

Таким образом, подытоживая все вышесказанное, мы полагаем, что организация может сама разрабатывать нормы расходов материалов и учитывать данные расходы в целях исчисления налога на прибыль организаций при условии, что нормативы списания материалов обоснованы и документально подтверждены. Однако необходимо иметь в виду, что экономическую обоснованность сверхнормативного списания материалов, возможно, придется доказывать в суде.

При этом, учитывая позицию Минфина России, арбитражную практику, нужно принимать следующее: в силу положений ст. 3 НК РФ налоги и сборы должны иметь экономическое основание и не могут быть произвольными, все неустраняемые сомнения, противоречия и неясности актов законодательства о налогах и сборах толкуются в пользу налогоплательщика (п. 3 и 7 НК РФ) (Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 3 (2018), утвержденный Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 14.11.2018).

*Ответ подготовил:
эксперт службы правового консалтинга «ГАРАНТ»
Шашкова Елена*

*Контроль качества ответа:
рецензент службы правового консалтинга «ГАРАНТ»,
аудитор, член Российского союза автостраховщиков
Горностаев Вячеслав*

Организация (застройщик) возводит нежилое здание для себя на арендованном для этих целей земельном участке.

Какова процедура регистрации права собственности и постановки на кадастровый учет объекта капитального строительства (здания)?

Каков перечень документов, необходимых для регистрации права собственности и постановки на кадастровый учет объекта капитального строительства (здания) после получения разрешения на ввод объекта в эксплуатацию?

В соответствии с п. 1 ст. 218 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ) право собственности на новую вещь, изготовленную или созданную лицом для себя с соблюдением закона и иных правовых актов, приобретает этим лицом.

К недвижимым вещам относятся в том числе здания (п. 1 ст. 130 ГК РФ).

Согласно ст. 219 ГК РФ право собственности на вновь создаваемое недвижимое имущество, подлежащее государственной регистрации, возникает с момента такой регистрации.

Отношения, возникающие в связи с осуществлением государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, государственного кадастрового учета недвижимого имущества, урегулированы Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (далее — Закон № 218-ФЗ).

Как следует из вопроса, в рассматриваемом случае строительство здания требует получения разрешения на ввод объекта в эксплуатацию. В связи с этим следует отметить, что орган государственной власти (орган местного самоуправления), уполномоченный на принятие решения о выдаче разрешения на ввод объекта капитального строительства в эксплуатацию, самостоятельно направляет в орган регистрации прав заявление о государственном кадастровом учете и прилагаемые к нему документы, в том числе разрешение на ввод объекта в эксплуатацию. Заявление направляется в срок не позднее пяти рабочих дней с даты принятия такого решения (ч. 1 ст. 19 Закона № 218-ФЗ). На застройщика возлагается обязанность обеспечить подготовку технического плана здания, для чего необходимо выполнение кадастровых работ (ч. 10.1 ст. 55 Градостроительного кодекса Российской Федерации, ст. 37 Федерального закона от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности», смотрите также Письма Минэкономразвития России от 22.06.2017 № ОГ-Д23-7304, от 18.04.2015 № Д23и-2015).

Как указано в ч. 4 ст. 18 Закона № 218-ФЗ, если федеральным законом не установлен иной порядок предоставления (получения) документов и (или) содержащихся в таких документах сведений, к заявлению о кадастровом учете и регистрации прав прилагаются:

- документ, подтверждающий соответствующие полномочия представителя заявителя (если с заявлением обращается его представитель);
- документы, являющиеся основанием для осуществления государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав;
- иные документы, предусмотренные Законом № 218-ФЗ и принятыми в соответствии с ним иными нормативными правовыми актами.

Согласно ч. 10 ст. 40 Закона № 218-ФЗ государственный кадастровый учет и государственная регистрация прав на созданное здание осуществляются на основании разрешения на ввод соответствующего объекта недвижимости в эксплуатацию и правоустанавливающего документа на земельный участок, на котором расположен такой объект недвижимости.

Таким образом, как мы полагаем, застройщик вправе зарегистрировать право собственности на здание, представив в территориальный орган Росреестра следующие документы:

- заявление о государственном кадастровом учете и государственной регистрации прав на недвижимое имущество (по форме, содержащейся в приложении № 1 к Приказу Минэкономразвития России от 08.12.2015 № 920);

- правоустанавливающий документ на земельный участок, на котором возведено здание (договор аренды, подлинник и копия);

- разрешение на ввод здания в эксплуатацию (копия) (ч. 5 ст. 21 Закона № 218-ФЗ).

При этом здание должно быть предварительно поставлено на кадастровый учет по заявлению уполномоченного органа, выдавшего разрешение на ввод объекта в эксплуатацию.

Кроме того, в орган регистрации прав представляется документ, подтверждающий полномочия представителя. В частности, уполномоченный представитель застройщика должен предоставить нотариально удостоверенную доверенность (ч. 4 ст. 15 Закона № 218-ФЗ).

За государственную регистрацию прав на недвижимость, включая здание, уплачивается государственная пошлина, размер которой для организаций составляет 22 000 руб. (ст. 17 Закона № 218-ФЗ, подп. 22 п. 1 ст. 333.33 Налогового кодекса Российской Федерации). Вместе с тем предоставлять в орган регистрации прав документ, который подтверждает внесение такой пошлины, не требуется. Заявитель вправе предоставить этот документ по собственной инициативе (ч. 7 ст. 18 Закона № 218-ФЗ).

*Ответ подготовил:
эксперт службы правового консалтинга «ГАРАНТ»
Ерин Павел*

Муниципальное казенное учреждение при строительстве объекта выполняет функции технического заказчика от имени администрации муниципального образования, которое является его учредителем. Должно ли учреждение быть членом саморегулируемой организации?

Согласно п. 22 ст. 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ) технический заказчик — это юридическое лицо, которое уполномочено застройщиком и от имени застройщика заключает договоры о выполнении инженерных изысканий, о подготовке проектной документации, о выполнении строительных работ, подготавливает задания на выполнение указанных видов работ, предоставляет лицам, выполняющим инженерные изыскания и (или) осуществляющим подготовку проектной документации, строительные работы, материалы и документы, необходимые для выполнения указанных видов работ, утверждает проектную документацию, подписывает документы, необходимые для получения разрешения на ввод объекта капитального строительства в эксплуатацию, осуществляет иные функции, предусмотренные законодательством о градостроительной деятельности (далее также — функции технического заказчика). Функции технического заказчика могут выполняться только членом соответственно саморегулируемой организации (далее — СРО) в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительных работ, за исключением случаев, пред-

смотренных ч. 2.1 ст. 47, ч. 4.1 ст. 48, ч. 2.1 и 2.2 ст. 52, ч. 5 и 6 ст. 55.31 ГрК РФ.

Анализ перечисленных норм показывает, что предусмотренные ими для муниципальных учреждений случаи, в которых оно может не иметь членства в СРО, делятся на два типа: 1) те случаи, когда указанное учреждение само выступает исполнителем по договорам на проведение инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительных работ и сноса объектов и 2) те случаи, когда оно осуществляет функции технического заказчика.

При этом ко второй категории относится один-единственный случай: когда муниципальное учреждение, выступая в качестве технического заказчика, действует от имени органа местного самоуправления, в ведении которого оно находится.

Таким образом, если в соответствии с актами органов местного самоуправления и уставом указанного в вопросе муниципального учреждения оно находится в ведении администрации соответствующего муниципального образования, то может выполнять функции технического заказчика от имени этой администрации без наличия у него членства в СРО.

*Ответ подготовил:
эксперт службы правового консалтинга «ГАРАНТ»,
кандидат юридических наук Широков Сергей*

Между ООО-1 и ООО-2 (подрядчик) заключен договор подряда на осуществление строительномонтажных работ по объекту «Наружное водоснабжение земельных участков». Часть работ подрядчик выполнить не может, так как не имеет необходимых лицензий. Для осуществления части работ ООО-2 заключило договор субподряда с ИП, у которого есть соответствующие лицензии.

Возможно ли заключение договора строительного подряда при условии отсутствия у подрядчика членства в саморегулируемой организации?

Кем и кому по договору должен быть сдан результат выполненных работ?

Рассмотрев вопрос, мы пришли к следующему выводу:

Договор строительного подряда может быть заключен в том числе с лицом, не являющимся членом саморегулируемой организации в области строительства объектов капитального строительства. При необходимости, если иное не предусмотрено договором, подрядчик по такому договору может привлечь к выполнению работ субподрядчиков, являющихся членами соответствующих саморегулируемых организаций.

Результат работ, выполненных субподрядчиком, подлежит сдаче контрагенту по договору субподряда (генеральному подрядчику). Последний обязан передать результат работ (в том числе фактически выполненных субподрядчиком) заказчику.

Обоснование вывода:

Согласно п. 1 ст. 49 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ) в случаях, предусмотренных законом, юридическое лицо может заниматься отдельными видами деятельности только на основании специального разрешения (лицензии), членства в саморегулируемой организации или выданного саморегулируемой организацией свидетельства о допуске к определенному виду работ. Соответствующие требования к лицам, выполняющим строительные работы, вытекают из положений ГрК РФ. С 1 июля 2017 г. требование о наличии свидетельства о допуске, выданного саморегулируемой организацией, не применяется. За рядом исключений должны выполняться только индивидуальными предпринимателями или юридическими лицами, которые являются членами саморегулируемых организаций (далее — СРО) в соответствующей области, работы по строительству (реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства) по договорам, заключенным с застройщиком, техническим заказчиком, лицом, ответственным за эксплуатацию здания, сооружения, региональным оператором. Работы же по договорам, заключенным с иными лицами (в частности, с генеральными подрядчиками), могут выполняться индивидуальными предпринимателями или юридическими лицами, не являющимися членами саморегулируемых организаций (ч. 2 ст. 52 ГрК РФ в редакции Федерального закона от 03.07.2016 № 372-ФЗ, смотрите также ч. 2.1, 2.2 указанной статьи в той же редакции).

Статьей 421 ГК РФ установлено, что граждане и юридические лица свободны в заключении договора. Граждане и юридические лица приобретают и осуществляют свои гражданские права своей волей и в своем интересе. Они свободны в установлении своих прав и обязанностей на основе договора и в определении любых не противоречащих законодательству условий договора (п. 2 ст. 2 ГК РФ). Гражданское законодательство не запрещает заключать договоры, предметом которых является, в частности, строительство, реконструкция, капитальный ремонт, снос объектов капитального строительства, с подрядчиками, не являющимися членами СРО. Положения ГК РФ (равно как и иные законы) не устанавливают такого основания для признания договора недействительным, как отсутствие у подрядчика (в том числе по договору строительного подряда) членства в СРО. Между тем в силу п. 1 ст. 166 ГК РФ для признания сделки недействительной необходимо наличие основания, предусмотренного законом. Следовательно, на сегодняшний день договор строительного подряда не может быть признан недействительным по той причине, что подрядчик не является членом СРО в соответствующей области (Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 03.10.2018 № 15АП-14912/18). Вместе с тем в силу п. 3 ст. 450.1 ГК РФ в случае отсутствия у подрядчика по договору на строительство, реконструкцию, капитальный ремонт, снос объектов капитального строительства членства в саморегулируемой организации другая сторона вправе отказаться от договора (исполнения договора) и потребовать возмещения убытков (смотрите также п. 89 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 23.06.2015 № 25,

Постановление Двадцать первого арбитражного апелляционного суда от 04.07.2018 № 21АП-602/18, Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 21.05.2018 № 12АП-4204/18, Постановление Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 16.08.2017 № 19АП-4656/17, оставленное без изменения Постановлением Арбитражного суда Центрального округа от 23.11.2017 № Ф10-4658/17, Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 20.06.2017 № 03АП-2950/17, Постановление Шестого арбитражного апелляционного суда от 07.04.2017 № 06АП-1007/17, Постановление Шестого арбитражного апелляционного суда от 10.02.2017 № 06АП-7000/16, Постановление Двадцатого арбитражного апелляционного суда от 07.11.2018 № 20АП-5126/18). Кроме того, отметим, что выполнение соответствующих работ лицом, не являющимся членом СРО, при определенных обстоятельствах может явиться основанием для невозможности эксплуатации объекта (Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 24.09.2018 № 09АП-46704/18). Однозначно оценить последствия выполнения строительных работ лицом, не являющимся членом СРО, в целях последующей приемки объекта в эксплуатацию в рамках этой консультации не представляется возможным.

Тем не менее, повторим, заключение договора строительного подряда с лицом, не являющимся членом СРО, принципиально допустимо и само по себе не нарушает ГК РФ. Разумеется, не являющийся членом СРО подрядчик вправе, если иное не установлено договором (п. 1 ст. 706 ГК РФ), привлечь к выполнению работ в качестве субподрядчиков лиц, являющихся членами СРО. Субподрядчики привлекаются на основании самостоятельных договоров и по общему правилу не вступают в отношения с заказчиком. Договор подряда между генеральным подрядчиком и субподрядчиком, заключенный без участия заказчика, не создает для последнего каких-либо обязанностей, в том числе связанных с приемкой и оплатой результата работы. В свою очередь, договор между заказчиком и генеральным подрядчиком не создает каких-либо обязанностей для привлекаемых последним к выполнению работы субподрядчиков (п. 3 ст. 308 ГК РФ, Постановления Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 02.06.2016 № Ф04-2224/16, Шестнадцатого Апелляционного арбитражного суда от 28.12.2015 № 16АП-4134/15). Поэтому результат работы, выполненной субподрядчиком, подлежит приемке генеральным подрядчиком (такая приемка, оформленная в установленном порядке, подтверждает факт выполнения обязательств субподрядчика по договору подряда). Кроме того, результат работ, являющихся предметом договора, заключенного между генеральным подрядчиком и заказчиком, подлежит приемке заказчиком (независимо от того, что фактически соответствующие работы выполнялись не лично генеральным подрядчиком, а субподрядчиком). Такая приемка подтверждает факт выполнения обязательств генерального подрядчика перед заказчиком.

*Ответ подготовил:
эксперт службы правового консалтинга «ГАРАНТ»
Александров Алексей*

В рамках строительства деревообрабатывающего комплекса (здания цеха, сторожки, здания цеха деревообработки, сушильных камер и пр.) автономным учреждением произведено строительство подъездных путей к вышеуказанным объектам и производственной площадки на сумму более 60 млн руб. Автономное учреждение выступает в роли заказчика. Объекты деревообрабатывающего комплекса (здания, цеха и т.д.) будут учитываться в качестве отдельных инвентарных объектов. Подъездные пути к этим объектам и производственная площадка не являются временными сооружениями и обеспечивают функционирование нескольких объектов (цехов, зданий и т.д.).

Учитывая арбитражную практику, подъездные дороги (производственные площадки) не могут быть признаны объектом недвижимости, а являются неотделимым улучшением земельного участка и не подлежат государственной регистрации.

Как учесть затраты на строительство подъездных путей и производственной площадки? Если данные объекты относятся к основным средствам, то к какому виду имущества (движимому или недвижимому) и к какой группе основных средств их отнести?

Рассмотрев вопрос, мы пришли к следующему выводу:

Решение о порядке учета подъездных путей к строящимся объектам и производственной площадке принимается комиссией учреждения по поступлению и выбытию активов.

В случае принятия решения учреждением об отнесении подъездных путей и производственной площадки к самостоятельным объектам основных средств они могут быть учтены на счете 0 101 02 000 «Нежилые помещения (здания и сооружения)». При этом к объектам недвижимости они могут быть отнесены только в случае их государственной регистрации.

Обоснование вывода:

В соответствии с п. 45 Инструкции № 157н надворные постройки, пристройки, ограждения и другие надворные сооружения, обеспечивающие функционирование здания, составляют вместе с ним один инвентарный объект. Информация о таких объектах отражается в инвентарной карточке по зданию.

Если же эти постройки и сооружения обеспечивают функционирование двух и более зданий, они считаются самостоятельными инвентарными объектами.

В то же время, исходя из анализа судебной практики, укладка на части земельного участка определенного покрытия (из асфальта или иного строительного материала) с целью создания ровного, твердого покрытия (благоустройства участка) или иных подобных целей, не создает нового объекта недвижимости, а представляет собой улучшение полезных свойств земельного участка, на котором выполнено такое замощение (смотрите, к примеру, Постановление 8 Апелляционного арби-

тражного суда от 10.07.2017 по делу № А70-756/2017, Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 28.05.2018 по делу № А07-21662/2017, Определение Верховного Суда Российской Федерации от 10.06.2016 по делу № А45-12706/2014, Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 24.09.2013 № 1160/13). Отсюда следует, что такие объекты, как подъездные пути и площадки, по существу являются улучшением полезных свойств земельного участка, на котором они находятся, и, соответственно, не имеют признаков самостоятельной вещи, поскольку используются в качестве составной части земельного участка и выполняют роль вспомогательного сооружения по отношению к основному объекту.

Однако окончательное решение о порядке учета объектов нефинансовых активов принимается комиссией учреждения по поступлению и выбытию активов (п. 34 Инструкции № 157н). Таким образом, комиссией учреждения по поступлению и выбытию активов может быть принято решение учитывать подъездные пути к строящимся объектам и производственную площадку в качестве самостоятельных объектов основных средств при условии, что эти пути и площадка обеспечивают функционирование нескольких зданий (цехов). В этом случае затраты на строительство рассматриваемых объектов аккумулируются на счете 0 106 01 000 «Вложения в основные средства» (п. 130 Инструкции № 157н). Принятие к учету путей и площадки осуществляется в соответствии с п. 9 Инструкции № 183н на основании первичных учетных документов в сумме сформированных вложений (по первоначальной стоимости).

Вместе с тем учет подъездных путей и производственной площадки как объектов благоустройства в составе недвижимости (зданий, цехов) не будет противоречить действующему законодательству. В таком случае затраты на строительство подъездных путей и производственной площадки относятся на финансовый результат текущего года (себестоимость готовой продукции, работ, услуг). Как уже было отмечено ранее, информация о наличии подъездных путей и производственной площадки в такой ситуации получит свое отражение в Инвентарной карточке учета нефинансовых активов (ф. 0504031) соответствующего объекта недвижимого имущества.

Отметим, что в соответствии с п. 3.2 ст. 3 Свода правил СП 82.13330.2016 «СНиП III-10-75 Благоустройство территорий», утвержденного Приказом Минстроя России от 16 декабря 2016 г. № 972/пр, комплекс мероприятий по устройству покрытий можно отнести к элементам благоустройства.

В соответствии с Введением к ОКОФ и при принятии решения профильной комиссией учреждения об учете подъездных путей и производственной площадки в качестве самостоятельных инвентарных объектов, исходя из их индивидуальных характеристик, такие объекты могут быть приняты к учету в состав сооружений. Согласно действующим нормативно-правовым актам сооружения учитываются на счете 0 101 02 000 «Нежилые помещения (здания и сооружения)» (п. 53 Инструкции № 157н, п. 8 Инструкции № 183н).

Для квалификации объектов имущества в целях отнесения их к движимому (недвижимому) имуществу применяются положения п. 1 ст. 130, п. 1 ст. 131 Гражданского кодекса Российской Федерации. Исходя из положений действующего законодательства, отнесение рассматриваемого имущества к объектам недвижимости должно осуществляться с учетом следующих критериев:

- наличие прочной связи с землей;
- невозможность перемещения без несоразмерного ущерба назначению.

При этом, исходя из приведенной выше судебной практики, так как подъездные пути и производственные площадки, как правило, не имеют самостоятельного хозяйственного назначения, не являются отдельным объектом гражданского оборота, выполняют лишь обслуживающую функцию по отношению к соответствующему земельному участку и находящимся на нем зданиям, эти объекты в качестве объектов недвижимости могут быть не зарегистрированы.

Кроме того, в соответствии с п. 10 ст. 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации (в редакции Федерального закона от 03.08.2018 № 342-ФЗ) неотделимые улучшения земельного участка (замощение, покрытие и другие) не являются объектами капитального строительства, следовательно, в составе недвижимости, как правило, не учитываются.

В то же время если комиссией учреждения будет принято решение об отнесении рассматриваемых объектов к самостоятельным объектам недвижимости, то они должны быть зарегистрированы в установленном порядке и подтверждаться выпиской из ЕГРН (ст. 28 Федерального закона от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»).

В свою очередь, принятие к учету недвижимого имущества на соответствующий счет 0 101 10 000 «Недвижимое имущество учреждения» осуществляется на основании первичных учетных документов с обязательным приложением документов, подтверждающих государственную регистрацию права (п. 36 Инструкции № 157н).

Соответственно, если эти объекты будут зарегистрированы в качестве недвижимости, их учет может осуществляться на счете 0 101 12 000 «Нежилые помещения (здания и сооружения) — недвижимое имущество учреждения». Если же подъездные пути и производственная площадка не будут зарегистрированы в качестве недвижимости, их учет в качестве самостоятельных объектов должен быть организован на счете 0 101 22 000 «Нежилые помещения (здания и сооружения) — особо ценное движимое имущество учреждения» или 0 101 32 000 «Нежилые помещения (здания и сооружения) — иное движимое имущество учреждения».

*Ответ подготовил:
эксперт службы правового консалтинга «ГАРАНТ»
Дурнова Татьяна*

*Контроль качества ответа:
рецензент службы правового консалтинга «ГАРАНТ»
Суховерхова Антонина*

С подрядной организацией заключен государственный контракт на строительство водопровода. С целью осуществления авторского надзора заказчик направил запрос автору проекта о заключении контракта на авторский надзор. Получив официальный отказ, заказчиком проведен запрос котировок. В связи с тем, что была подана одна заявка, соответствующая требованиям Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», заключен государственный контракт с единственным участником. При этом победителем является та же организация, которая и осуществляет строительство. Законно ли осуществление авторского надзора той же организацией, которая осуществляет строительство в рамках государственного контракта на подрядные работы? Законно ли ограничение участников закупки? На каком основании?

По данному вопросу мы придерживаемся следующей позиции:

Если организация, разработавшая проект, отказалась проводить авторский надзор, то в целях проверки соответствия выполняемых работ проекту заказчик может привлечь иное лицо, обладающее правами на подготовку проектной документации. Полномочие по осуществлению авторского надзора не может быть передано подрядчику.

Обоснование позиции:

В соответствии с п. 2 ст. 1294 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ) автор произведения архитектуры, градостроительства или садово-паркового искусства имеет право, помимо прочего, авторского надзора за строительством здания или сооружения либо иной реализацией соответствующего проекта. При этом в рамках ГК РФ автором результата интеллектуальной деятельности, к которым относится и архитектурный проект (подп. 1 п. 1 ст. 1225, абзац девятый п. 1 ст. 1259 ГК РФ), признается гражданин, творческим трудом которого создан такой результат (п. 1 ст. 1228 ГК РФ).

Однако на практике под «авторским надзором» понимается один из видов услуг, которые могут оказываться не только автором проекта, но и другими разработчиками проектной документации (физическими и юридическими лицами), по надзору за строительством, осуществляемому в целях обеспечения соответствия решений, содержащихся в рабочей документации, выполняемым строительными работами на объекте (п. 3.1 Свода правил по проектированию и строительству СП 11-110-99 «Авторский надзор за строительством зданий и сооружений»; далее — Свод правил). В таком значении «авторский надзор» следует рассматривать как часть предусмотренного ст. 53 Градостроительным кодексом Российской Федерации (далее — ГрК РФ) «строительного контроля», который проводится в том числе в целях проверки соответствия выполняемых работ проектной документации (Постановление

Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 18.02.2015 № Ф08-10990/14, п. 2 ответа на вопрос 22, сборника разъяснений по предпроектной и проектной подготовке строительства (вопросы и ответы). Выпуск 3). Как следует из вопроса, понятие «авторский надзор» употребляется именно в этом значении.

Таким образом, следует различать авторский надзор как предусмотренное п. 2 ст. 1294 ГК РФ право автора архитектурного проекта, и «авторский надзор» как услугу, оказываемую заказчиком (застройщиком) на основании гражданско-правовых договоров с соблюдением административных процедур и правил, установленных подзаконными актами.

Поэтому считаем, что если организация, разработавшая проект, отказалась проводить авторский надзор, то в целях проверки соответствия выполняемых работ проекту заказчик может привлечь иное лицо, обладающее правами на подготовку проектной документации (ч. 2 ст. 53 ГрК РФ, актуализированный ответ на вопрос 48, Сборник разъяснений вопросов и ответов по предпроектной и проектной подготовке строительства. Выпуск 1).

Согласно ч. 3 ст. 52 ГрК РФ лицом, осуществляющим строительство (реконструкцию, капитальный ремонт) объекта капитального строительства, может являться застройщик либо привлекаемое застройщиком или заказчиком на основании договора физическое или юридическое лицо (подрядчик, генеральный подрядчик). Из приведенных норм, а также из положений ГК РФ о строительном подряде (в частности, ст. 748 и 749 ГК РФ) следует, что если строительство осуществляется на основании договора, строительный контроль должен осуществляться как подрядчиком, так и заказчиком.

То же следует и из Положения о проведении строительного контроля (далее — Положение). Конкретный перечень мероприятий, которые проводятся подрядчиком в рамках осуществления строительного контроля, приведен в п. 5 Положения. Применительно к заказчику соответствующий перечень содержится в п. 6 Положения. Как видно из последнего перечня, именно на заказчика (застройщика) возложен «итоговый» контроль (смотрите, в частности, подп. «а» п. 6 Положения).

Кроме этого, в соответствии с п. 6.1 Свода правил авторский надзор осуществляется на основании договора (контракта), заключенного между застройщиком, заказчиком, техническим заказчиком и проектировщиком, или организационно-распорядительного документа в случае, если проектировщиком является одно из структурных подразделений заказчика или подрядчика.

Таким образом, осуществление авторского надзора как части строительного контроля не может быть делегировано заказчиком подрядчику. Исключением является наличие у подрядчика структурного подразделения, разработавшего проектную документацию (Письмо Минфина России от 12.12.2017 № 24-03-08/82756, Решение Пермского УФАС России от 12.09.2017, Решение УФАС России по Ханты-Мансийскому автономному округу — Югре от 19.06.2018 № 03/ПА). Оплата подрядчику осуществленного строительного контроля может быть расценена как неэффективное расходование бюджетных средств (Постановления Арбитражного суда Дальневосточного окру-

га от 21.12.2016 № Ф03-5996/16, Пятого Апелляционного арбитражного суда от 01.10.2014 № 05АП-11121/14, Шестого Апелляционного арбитражного суда от 19.06.2018 № 06АП-2962/18, Семнадцатого Апелляционного арбитражного суда от 20.03.2018 № 17АП-1604/18, Решение Вологодского УФАС России № 5-2/5-13).

В Федеральном законе от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — Закон № 44-ФЗ) отсутствуют нормы, которые напрямую предусматривали бы возможность не допустить к участию в закупке услуг по проведению строительного контроля, авторского надзора лицо, которое выполняет работы, в отношении которых необходимо осуществлять указанные контроль либо надзор. Однако в предусмотренном ч. 1 ст. 31 Закона № 44-ФЗ перечне единых требований к участникам закупки, которые обязан установить заказчик при осуществлении закупки, содержится требование в том числе об отсутствии у участника закупки ограничений для участия в закупках, установленных законодательством Российской Федерации (п. 11 ч. 1 ст. 31 Закона № 44-ФЗ). Полагаем, если заказчик установит несоответствие участника закупки указанному требованию по соответствующему основанию (ч. 8 ст. 31 Закона № 44-ФЗ), заказчик обязан отстранить такого участника от участия в закупке или отказать ему в заключении контракта согласно ч. 9 ст. 31 Закона № 44-ФЗ. Однако, должны заметить, что это только наше экспертное мнение, правоприменительной практики или разъяснений, где бы рассматривался этот вопрос, нам найти не удалось.

Добавим, что, как показывает правоприменительная практика, строительный контроль вправе осуществлять только члены СРО в области строительства. В связи с этим, полагаем, заказчик при закупке указанных в вопросе услуг должен установить требование к участникам о наличии у них членства в СРО в соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 31 Закона № 44-ФЗ (Письмо Минстроя России от 05.09.2017 № 31723-ТБ/02, Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 17.04.2018 № 12АП-2901/18, Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 21.09.2018 № 17АП-11180/18, Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 20.08.2018 № Ф06-35866/18, Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 21.03.2018 № Ф03-661/18).

*Ответ подготовил:
эксперт службы правового консалтинга «ГАРАНТ»
Тимошенко Валерий*

*Контроль качества ответа:
рецензент службы правового консалтинга «ГАРАНТ»
Серков Аркадий*

Застройщик, действующий в рамках Федерального закона от 30 декабря 2004 г. № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесе-

нии изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации», взял в аренду земельный участок, не достроил на нем многоквартирный дом и сейчас находится в процессе банкротства. Объект незавершенного строительства на момент разрешения спора не введен в эксплуатацию, а жилые помещения не переданы участникам долевого строительства. Правомерна ли выдача разрешения на строительство многоквартирного жилого дома при условии, что участок принадлежит застройщику на праве аренды? Что будет с арендованной землей при банкротстве указанного застройщика?

Рассмотрев вопрос, мы пришли к следующему выводу:

Принадлежность земельного участка застройщику на праве аренды не препятствует выдаче ему разрешения на строительство многоквартирного дома на этом участке. Право аренды земельного участка под объектом незавершенного строительства многоквартирного жилого дома до передачи объектов долевого строительства участникам этого строительства находится в залоге и по общему правилу входит в конкурсную массу должника в случае банкротства застройщика.

Обоснование вывода:

1. Разрешение на строительство представляет собой документ, предоставляющий застройщику право осуществлять строительство, реконструкцию объекта капитального строительства (ч. 1 ст. 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее — ГрК РФ)).

Согласно ч. 7 ст. 51 ГрК РФ заявление на выдачу разрешения на строительство подается застройщиком, и он же в соответствии с ч. 14 ст. 51 ГрК РФ этой же статьи может обжаловать отказ в выдаче разрешения в судебном порядке.

Приведенные нормы указывают на то, что разрешение на строительство выдается именно застройщику. К такому же выводу приходит и судебная практика (смотрите п. 6 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 17.02.2011 № 11, Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 22.08.2017 № 11-АД17-37).

В свою очередь, под застройщиком в рамках норм градостроительного законодательства понимается лицо, обеспечивающее на принадлежащем ему земельном участке или, предусмотренных законом случаях, на земельном участке иного правообладателя строительство, реконструкцию, капитальный ремонт, снос объектов капитального строительства, а также выполнение инженерных изысканий, подготовку проектной документации для их строительства, реконструкции, капитального ремонта (п. 16 ст. 1 ГрК РФ).

Отметим, что приведенная норма не содержит указания на то, что застройщиком может быть только лицо, которому земельный участок принадлежит на праве собственности. Более того, в ней используется термин «правообладатель земельного участка», под которым в земельном законодательстве понимается не только собственник, но и иные землепользова-

тели, землевладельцы и арендаторы земельных участков (п. 3 ст. 5 Земельного кодекса Российской Федерации). О том, что застройщиком в смысле норм ГрК РФ может быть и арендатор земельного участка, свидетельствует также судебная практика (смотрите, например, Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 04.02.2016 № Ф06-5330/15, Апелляционное определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Кабардино-Балкарской Республики от 15.06.2017 по делу № 33-645/2017).

Наконец, положения п. 1 ст. 2 Федерального закона от 30 декабря 2004 г. № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (далее — Закон № 214-ФЗ) прямо указывают на то, что хозяйственные общества, привлекающие денежные средства участников долевого строительства для строительства (создания) на каком-либо земельном участке многоквартирных домов (далее — МКД) на основании полученного разрешения на строительство, могут владеть этим земельным участком в том числе на праве аренды.

Таким образом, исходя из вышеизложенного, арендатор земельного участка может получить разрешение на строительство на земельном участке МКД.

2. Относительно правового статуса земельного участка, принадлежащего на праве аренды застройщику, действующему в рамках Закона № 214-ФЗ, прежде всего отметим, что в силу п. 3 ст. 334 Гражданского кодекса Российской Федерации, ч. 1 ст. 12.1 и ст. 13 Закона № 214-ФЗ указанное право аренды находится в залоге у всех участников долевого строительства, обеспечивая исполнение обязательств застройщика (залогодателя) по заключенным с ними договорам участия в долевом строительстве.

При банкротстве застройщика, произошедшем до передачи объектов долевого строительства участникам этого строительства, данное право аренды входит в конкурсную массу должника (ст. 130 и 131 Федерального закона от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (далее — Закон о банкротстве)). Данная позиция подтверждается судебной практикой (смотрите, например, Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 15.06.2016 № Ф06-9526/16).

В ходе банкротства право аренды земельного участка может быть реализовано в порядке, предусмотренном ст. 201.14 Закона о банкротстве. Также возможно погашение требований участников строительства путем передачи объекта незавершенного строительства и права аренды земельного участка созданному самими участниками ЖСК (ст. 201.10 Закона о банкротстве). Кроме того, недостроенный дом и права аренды на землю могут быть переданы другому застройщику (ст. 201.15-1, 201.15-2 Закона о банкротстве).

*Ответ подготовил:
эксперт службы правового консалтинга «ГАРАНТ»,
кандидат юридических наук Широков Сергей*

В муниципальном образовании создано муниципальное казенное учреждение «Управление капитального строительства» (МКУ «УКС»). Учредитель — администрация района. Основной вид деятельности согласно уставу — исполнение функций заказчика в сфере строительства, реконструкции и капитального ремонта, градостроительства на территории района.

Учреждение выполняет функции технического заказчика от имени администрации муниципального образования, осуществляющей в отношении данного учреждения полномочия учредителя.

Имеет ли право МКУ «УКС» осуществлять строительный контроль в следующих случаях:

— если оно является заказчиком при строительстве, реконструкции и капитальном ремонте объектов муниципальной собственности;

— если оно не является заказчиком при строительстве, реконструкции и капитальном ремонте объектов муниципальной собственности?

По данному вопросу мы придерживаемся следующей позиции:

Орган, осуществляющий регулирование в области строительства, и большая часть судов придерживаются позиции, что строительный контроль вправе осуществлять только члены саморегулируемых организаций в области строительства, за исключением случаев, когда градостроительное законодательство не требует членства в таких организациях для проведения соответствующих строительных работ или осуществления функций технического заказчика.

Обоснование позиции:

Из ч. 1 ст. 53 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее — ГрК РФ) следует, что строительный контроль состоит в проверке соответствия выполняемых работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства (далее — строительные работы) проектной документации, требованиям технических регламентов, результатам инженерных изысканий, требованиям к указанным работам, установленным на дату выдачи представленного для получения разрешения на строительство градостроительного плана земельного участка, а также разрешенному использованию земельного участка и ограничениям, установленным в соответствии с земельным и иным законодательством Российской Федерации.

В силу ч. 2 ст. 53 ГрК РФ при выполнении строительных работ на основании договора строительный контроль, помимо выполняющего такие работы лица, проводится также застройщиком или техническим заказчиком либо привлекаемым ими на основании договора физическим или юридическим лицом (смотрите также п. 3 Положения о проведении строительного контроля при осуществлении строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов капитального строительства, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 21.06.2010 № 468).

Согласно ч. 2 ст. 47, ч. 4 ст. 48, ч. 2 ст. 52, ст. 55.3, ч. 1 ст. 55.8 ГрК РФ по общему правилу членство в саморегулируемых организациях (далее — СРО) обязательно для выполнения следующих видов работ:

— инженерные изыскания для подготовки проектной документации, строительства, реконструкции ОКС;

— архитектурно-строительное проектирование — подготовка проектной документации применительно к ОКС и их частям;

— строительные работы, работы по сносу ОКС при условии, что такие работы выполняются по договору подряда, заключенному с застройщиком, техническим заказчиком, лицом, ответственным за эксплуатацию здания, сооружения, или региональным оператором.

Из данного общего правила нормами ч. 2.1 ст. 47, ч. 4.1 ст. 48, ч. 2.1 и 2.2 ст. 52, ч. 5 и 6 ст. 55.31 ГрК РФ предусмотрен ряд исключений, в основном касающихся выполнения указанных выше работ отдельными категориями юридических лиц, в той или иной форме контролируемых государством.

Строительный контроль среди видов работ, которые могут выполняться только членами СРО, прямо не упомянут.

В то же время в силу п. 22 ст. 1 ГрК РФ в редакции Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 372-ФЗ, вступившей в силу с 1 июля 2017 г., функции технического заказчика могут выполняться только юридическим лицом — членом СРО в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования или строительства, реконструкции, капитального ремонта, сноса ОКС, за исключением вышеуказанных случаев, когда членство в СРО не обязательно для выполнения соответствующих работ. Из той же нормы следует, что к таким функциям относятся заключение от имени застройщика договоров о выполнении инженерных изысканий, о подготовке проектной документации, о выполнении строительных работ, подготовка задания на выполнение указанных работ, предоставление выполняющим их лицам материалов и документов, необходимых для их выполнения, утверждение проектной документации, подписание документов, необходимых для получения разрешения на ввод ОКС в эксплуатацию, иные функции, предусмотренные законодательством о градостроительной деятельности.

По мнению Минстроя России, основанному на данной норме и ч. 2 ст. 53 ГрК РФ, осуществление строительного контроля также относится к функциям технического заказчика, а потому осуществлять его могут только члены СРО в области строительства, за исключением случаев, когда не требуется членства в СРО для выполнения самих строительных работ или функций технического заказчика, в чьи обязанности входит осуществление такого контроля (Письмо от 05.09.2017 № 31723-ТБ/02).

Данная точка зрения поддерживается и в ряде материалов судебной практики (смотрите, например, Постановление Семнадцатого Апелляционного арбитражного суда от 21.09.2018 № 17АП-11180/18, Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 20.08.2018 № Ф06-35866/18, Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 21.03.2018 № Ф03-661/18). При этом суды принимают во внимание также тот факт, что в Перечне видов работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства, утвержденном Приказом Минрегионразвития России от 30 декабря 2009 г. № 624, к таковым работам п. 32 разд. III отнесены работы по осуществлению строительного контроля привлекаемым застройщиком или заказчиком на основании договора юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем. Отметим, что, с одной стороны, ч. 4 ст. 55.8 ГрК РФ, которая предусматривала утверждение таких перечней, в настоящее время изложена в новой редакции, которая этих перечней не упоминает. Однако, с другой стороны, нельзя сказать, что указанный перечень не может приниматься во внимание как документ, оценивающий влияние включенных в него работ на безопасность ОКС с технической точки зрения и позволяющий определить, относятся ли к оказывающим такое влияние те или иные работы, которые напрямую не упомянуты в законе.

Таким образом, принимая во внимание, что для муниципальных учреждений, выполняющих функции технического заказчика от имени органов местного самоуправления, в ведении которых они находятся, предусмотрено исключение из общего правила о наличии членства в СРО (п. 1 ч. 2.2 ст. 52 ГрК РФ), то в рассматриваемом случае при осуществлении строительного контроля в отношении тех объектов, на которых учреждение действует как технический заказчик от имени администрации муниципального образования, необходимости в наличии членства в СРО нет.

Если же строительный контроль будет осуществляться им на объектах, где оно не выполняет функции технического заказчика от имени администрации, то в этой ситуации членство с СРО будет для него необходимым условием, за исключением случаев, в которых для проведения строительных работ, контроль которых осуществляется, подрядчику, их выполнявшему, не нужно членство в СРО (например, для проведения работ стоимостью до 3 млн руб. — ч. 2.1 ст. 52 ГрК РФ).

*Ответ подготовил:
эксперт службы правового консалтинга «ГАРАНТ»,
кандидат юридических наук Широков Сергей*

Ответ прошел контроль качества

Международная научно-практическая конференция «Самоуправление и управление в городах в теории и практике: политико-правовые, социологические, экономические и урбанистические аспекты»

31 мая — 1 июня 2019 г. в г. Петрозаводске прошла Международная научно-практическая конференция «Самоуправление и управление в городах в теории и практике: политико-правовые, социологические, экономические и урбанистические аспекты», организованная на базе Карельского филиала РАНХиГС, при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (грант № 19-011-00720, руководитель проекта по гранту РФФИ — доктор юридических наук, профессор В.В. Таболин) и правительства Республики Карелия.

Конференция была посвящена актуальным теоретическим и практическим вопросам правового регулирования развития городских территорий в Российской Федерации, правовым проблемам урбанизации, социально-экономической деятельности в городах, развитию общественного участия в управлении городами, разработке правовых инструментов и методов решения комплексных городских проблем в рамках юридической урбанографии как нового направления юридической науки о городах.

В ходе пленарного заседания и на секциях конференции в Законодательном собрании и Конституционном Суде Республики Карелия с докладами выступили члены Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления, ученые Российской академии наук, МГУ им. М.В. Ломоносова, МГЮА им. О.Е. Кутафина, Санкт-Петербургского государственного университета, Высшей школы экономики, Государственного университета управления, Всероссийского государственного университета юстиции, РАНХиГС, иных ведущих российских академических и образовательных организаций, эксперты и практики в сфере городского планирования и развития, представители федеральных органов государственной власти, органов государственной власти Республики Карелия, главы муниципальных образований.

Второй день конференции предполагал выездную работу с посещением социальных и культурных объектов г. Кондопога. Во время рабочей встречи в городской администрации рассматривались вопросы реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации до 2025 г., а также проблемы, связанные с созданием агломераций.

Теоретико-правовые и практические рекомендации, выработанные на различных площадках прошедшей конференции, будут переданы представителям федеральных, региональных и местных органов власти, экспертному сообществу. Материалы конференции будут также аккумулированы в готовящейся к печати коллективной монографии по вопросам юридической урбанографии.