

*Филатов Д.Н.;
магистрант Юридического института
НИУ «БелГУ»;
Научный руководитель:
к.ю.н., доцент кафедры гражданского права и процесса
Батова О.В.*

История развития договора строительного подряда в России

Изучение истории развития права позволяет осмыслить имеющийся опыт формирования и применения правовых норм. Особенно в этом возникает потребность, когда речь идет о совершенствовании действующего законодательства. Вносимые поправки в законодательные акты, а также увеличение судебных споров указывают на то, что правовые нормы не соответствуют складывающимся экономическим отношениям и не могут выступать их адекватной юридической формой. Наглядно это можно наблюдать на примере развития законодательства о строительстве. Несмотря на существенное реформирование норм права в этой области, эффективность правового регулирования отношений оставляет желать лучшего. В связи с этим изучение истории права, с одной стороны, полезно тем, что позволяет избежать ошибок в законотворческой деятельности, с другой - существует возможность разработки таких правовых норм, которые будут соответствовать отношениям и обеспечат надлежащее правоприменение. При этом важно не просто в историческом контексте найти описание той или иной правовой конструкции, а выявить предпосылки появления нормы права и объяснить причины ее неэффективности. Очевидно, что такой подход может быть реализован тогда, когда предметом исследования является не только законодательство, но и особенности складывающихся отношений. В рамках настоящей работы попытаемся провести исследование становления договора строительного подряда - одного из основных договоров, которые применяются при осуществлении строительной деятельности.

Формирование договора строительного подряда как самостоятельного субинститута в системе гражданского права имеет длительный и сложный путь исторического развития. Потребовался значительный период времени становления договорных отношений в области строительства, прежде чем они получили надлежащую правовую основу. В отличие от ряда стран Европы, которые при формировании своего гражданского законодательства восприняли отдельные положения римской правовой доктрины, в России нормы о договоре строительного подряда были разработаны значительно позже. Это было обусловлено отставанием в экономическом развитии и как следствие - применением хозяйственного способа строительства.

Первые письменные свидетельства о строительном подряде относятся к 1547 г. и касаются частных подрядов, когда отношения оформлялись в виде подрядных грамот или записей¹. Нормативное закрепление отношений строительного подряда было сделано в 1595 г. царским Наказом «О заготовлении материалов для строения Смоленской крепости»².

В 1719 г. Петр I утверждает регламент Камер-коллегии, которой вменялось в обязанность заключать договоры подряда для государственных нужд. В последующем подрядчиками по договорам строительного подряда с казной выступали купцы, поручителями дворяне, а за исполнением договоров следили полицейские учреждения. Органы регулярной полиции выдавали разрешение на возведение, переоборудование и ликвидацию строений; регистрировали эти строения, в первую очередь жилые дома, выполняя при этом архитектурно-планировочные функции³.

Заключение договоров подряда для государственных нужд производилось посредством торгов, а сам договор подряда имел письменную форму. Однако в это время еще сохранялся традиционно сложившийся

¹ Редкин П. Юридические записки. Т. 1. М., 1841. С. 164 - 165.

² Акты, собранные в библиотеках и архивах Российской империи Археологической экспедиции Императорской академии наук. Т. 1. СПб., 1836. С. 450.

³ Российское законодательство X - XX веков: В 9 т. Т. 4. Законодательство периода становления абсолютизма. М., 1986. С. 228; Российское законодательство X - XX веков. В 9 т. Т. 5. Законодательство периода расцвета абсолютизма. М., 1986. С. 410.

подход, согласно которому процесс строительства без участия государства осуществлялся через систему договоров личного найма хозяйственным способом. Развитию подрядных отношений препятствовал феодальный путь развития, предполагающий классовое неравенство.

В.П. Бугорский справедливо отмечает, что ко второй половине XIX в. постепенно ликвидируется неравенство сословий в правах на занятие предпринимательской деятельностью⁴. Очевидно, что этот фактор привел к значительному росту промышленности и торговли, повышению роли купеческого сословия, в связи с чем были predeterminedены тенденции дальнейшего развития законодательства о договорах строительного подряда. Именно качественно иной уровень экономических отношений, складывающихся в условиях капиталистического производства, потребовал соответствующей разработки юридических норм, способных эффективно обеспечивать процесс правового регулирования. Особое значение здесь имеет издание в 1835 г. Свода законов гражданских⁵.

Впервые в российском гражданском законодательстве было закреплено легальное определение договора подряда как договора, «по которому одна сторона принимала на себя обязательство исполнить своим иждивением предприятие, а другая сторона, в пользу которой производится предприятие, обязалась уплатить за это денежный платеж» (ст. 1737 Свода законов гражданских). Пока договор строительного подряда не выделялся в самостоятельный вид подряда, о чем указывает практически отсутствие соответствующих правовых норм. Однако согласно Своду законов гражданских договор подряда мог заключаться на постройку, починку, переделку и ломку зданий, а также производство иного рода работ. В качестве существенных условий данного договора устанавливались виды

⁴ Бугорский В.П. Гражданско-правовые основы предпринимательской деятельности в строительстве. М., 2004. С. 49.

⁵Свод законов гражданских. Часть 1. Том 10 Общего свода законов Российской империи. Изд. 1842. СПб., 1845. С. 422.

работ, инструмент, перечень строительных материалов, их качество, сторона, которая их будет поставлять, срок ведения строительных работ, не превышающий четырех лет, вид оплаты и порядок расчетов, порядок проверки выполненных работ. По сути, здесь закрепляются основные условия будущего договора строительного подряда, обусловленные особенностями складывающихся экономических отношений.

В юридической литературе отмечается, что в конце XIX в. строительные работы составляли наиболее частый предмет подряда, поскольку договор в основном заключался на постройку, переделку и ломку зданий⁶. Отсутствие специальных норм о строительном подряде (за исключением казенного) компенсировалось нормами общего характера, что позволяло эффективно регулировать складывающиеся отношения.

Несмотря на присущие только договору подряда признаки, иногда он рассматривался в качестве договора об оказании услуг. Так, например, Д.И. Мейер под подрядом понимал договор, по которому одно лицо в течение известного времени обязывается за вознаграждение оказывать другому лицу какую-либо услугу, состоящую, например, в сооружении здания. Услуга должна быть оказана с помощью других лиц, а действия самого подрядчика являются посредническими между лицом, которое заключает подряд, и рабочими, которые производят услугу⁷.

Очевидно, что в этом случае договор подряда на строительство здания рассматривался как разновидность посреднического договора, предметом которого были услуги подрядчика по предоставлению рабочей силы. Напротив, Г.Ф. Шершеневич⁸ и К.П. Победоносцев⁹ под договором подряда понимали договор, по которому одно лицо принимает на себя обязательство

⁶ Синайский И. Русское гражданское право. М., 2002. С. 415.

⁷ Мейер Д.И. Русское гражданское право / Под ред. А.И. Вицина. СПб., 1897. С. 528.

⁸ Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права. СПб., 1907. С. 539.

⁹ Победоносцев К. Курс гражданского права. Третья часть. Договоры и обязательства. СПб., 1896. С. 424.

за известное вознаграждение исполнить своим иждивением предприятие. Предприятие иждивением предполагало выполнение работы своими силами и из своих материалов. В отличие от личного найма, подрядчик как лицо, выполняющее работы, наделялся необходимой оперативно-хозяйственной самостоятельностью, которая позволяла ему привлекать для исполнения своего обязательства третьих лиц на условиях личного найма, обладая над ними «хозяйской властью».

С укреплением позиций капитализма, развитием машиностроения, науки и техники получает широкое распространение подрядный способ ведения строительных работ, при котором строительство осуществляется с привлечением специализированных строительных, монтажных и других организаций строительного профиля.

После революции 1917 г. устанавливается приоритет права государственной собственности на здания и сооружения, что оказывает влияние на процесс правового регулирования отношений строительного подряда. Государственным учреждениям и предприятиям, а также общественным организациям вообще запретили вступать в подрядные отношения по строительству, поскольку единственным заказчиком стало выступать государство. Участники гражданского оборота теперь могли осуществлять строительство для своих нужд только хозяйственным способом, своими силами и средствами.

В Гражданском кодексе РСФСР 1922 г. законодатель помимо норм, посвященных общим вопросам подрядных отношений, специально не устанавливал нормы, которые регламентировали бы отношения строительного подряда. Это объяснялось тем, что помимо кодекса действовал специальный акт административного характера, где в роли заказчика от имени государства выступали его органы¹⁰.

¹⁰ Положение о государственных подрядах и поставках от 30 сентября 1921 г. // СУ РСФСР. 1921. N 69. Ст. 549.

В условиях ведения строительства усматривались существенные недостатки. Поскольку подрядных организаций на объекте было несколько, то заказчику было трудно согласовать их действия, осуществлять контроль и как следствие - разрешить вопросы ответственности за ненадлежащее качество работ, несвоевременный ввод объектов в эксплуатацию и т.д. Отсюда на некоторых стройках был введен метод генерального подряда. В лице генерального подрядчика строительство получило квалифицированного организатора и руководителя совместной работы всех подрядчиков.

Изменения в способах ведения строительного производства предопределяли потребность в новом правовом регулировании. Постановлением СНК СССР от 26 февраля 1938 г. «Об улучшении проектного и сметного дела и об упорядочении финансирования строительства»¹¹ были утверждены Правила о договорах подряда на капитальное строительство. Интересно отметить, что законодатель не отводил главенствующей роли в правовом регулировании подрядных отношений кодифицированному акту, а отдавалось предпочтение специальным нормативным актам, которые носили императивный характер. Более детально положения Правил о договорах подряда на капитальное строительство регламентировались инструкциями министерств и ведомств.

Разработка специального законодательства о договорах строительного подряда связывается с развитием строительной индустрии и изменением способов строительства в целях решения задач, которые стояли перед государством по восстановлению экономики. Очевидно, что в этот период времени введение элементов свободы при заключении договора подряда на капитальное строительство не позволило бы «мобилизовать» все ресурсы и в кратчайшие сроки создать материальную базу из фондов производственного и непромышленного назначения. Отношения в области строительства главным образом складывались между государственными и кооперативными

¹¹ СЗ СССР. 1938. N 9. Ст. 58.

организациями, а финансирование строительства осуществлялось из государственного бюджета. Эти отношения опирались на обязательные для каждой стороны административные плановые акты, обеспечивающие строгий государственный контроль за началом, ходом и завершением строительства.

Несмотря на то что Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 24 августа 1955 г. N 1551 были утверждены новые Правила о договорах подряда на капитальное строительство, заключение договора продолжало осуществляться главным образом на основе нормативных ведомственных или межведомственных инструктивных указаний административного характера. Компетенция ряда министерств и ведомств определялась возможностью принятия локальных нормативных актов применительно к строительству, что привело к расширению законодательства и внутреннему несоответствию нормативных актов одного уровня. Здесь возникает потребность научного осмысления правового регулирования отношений в строительстве и разработки единого нормативного акта, который бы напрямую регламентировал подрядные договоры.

В строительстве развитие специализации происходило в двух направлениях - предметной и технологической. Предметная специализация выражалась в разделении на промышленное и гражданское строительство, по отраслям народного хозяйства, по типам зданий и сооружений. Технологическое направление строительной специализации выражалось в создании строительных организаций, цель которых - выполнение определенных видов или комплексов общестроительных, специальных или строительно-монтажных работ. Производственное кооперирование проявлялось в форме совместной производственной деятельности

генерального подрядчика и субподрядчиков, основанной на системе генерального подряда¹².

Сущность системы генерального подряда заключалась в том, что заказчик поручал сооружение объекта в целом одной строительной организации - генеральному подрядчику. Последний выполнял собственными силами определенную часть работ на строительном объекте, а для производства остальных видов и комплексов специальных работ привлекал на договорных началах другие подрядные строительные организации в качестве субподрядчиков. Причем субподрядный договор заключался не с государственным заказчиком, а с генеральным подрядчиком, который отвечал перед заказчиком за строительство объекта в целом.

В Гражданском кодексе РСФСР 1964 г. договор подряда на капитальное строительство уже был закреплён в качестве самостоятельного вида. По этому договору государственная организация - подрядчик обязана своими силами и средствами построить и сдать в установленный законом срок организации-заказчику предусмотренный планом объект строительства в соответствии с утвержденной проектно-сметной документацией, а организация-заказчик обязана передать подрядчику строительную площадку и проектно-сметную документацию, обеспечить своевременное финансирование строительства, принять законченные объекты и оплатить их стоимость по смете.

Гражданский кодекс РСФСР 1964 г. не отличался разработанностью норм о договоре подряда на капитальное строительство, поэтому более детально отношения были урегулированы нормами новых Правил о договорах подряда на капитальное строительство 1969 г., которые значительно отличались от предыдущих. Вводился запрет подрядчику выполнять строительные-монтажные работы при отсутствии договора и финансирования строительства, а также была существенно ограничена

¹² Каравайкин А.А. Правовые вопросы капитального строительства. В сб.: Вопросы советского гражданского права в практике суда и арбитража. М., 1960. С. 235.

возможность вышестоящих органов вносить изменения в планы капитальных вложений и строительно-монтажных работ. Повысилась роль договора подряда на капитальное строительство в регулировании отношений сторон, поскольку он стал детально определять права и обязанности на весь период строительства, сроки ввода объектов в эксплуатацию. Нормативно закреплялась повышенная имущественная ответственность хозяйствующих субъектов.

В последующем была проведена реформа управления строительством, которая внесла определенные изменения в систему инструктивных указаний министерств и ведомств. Вместе с тем существование недостатков в правовом регулировании капитального строительства было очевидным. Преобладание административных элементов связывало заказчика и подрядчика, в результате чего сфера договорного согласования и, как следствие, свободного волеизъявления были ограничены. Примером могли служить обязательные для сторон типовые генеральный и типовой годовой договоры подряда. Эти договоры не содержали ни одного условия, которое стороны могли бы согласовать между собой¹³.

Существенное изменение экономических отношений привело к тому, что роль государства в строительстве изменилась. Если раньше строительство рассматривалось в качестве одной из приоритетных государственных задач развития страны в виде создания материальной базы экономики, то теперь государство лишь оказывает необходимое содействие в развитии этого сектора. Наделяя заказчика и подрядчика инициативой, государство сводит к минимуму свое вмешательство в формирование договорных условий и установление взаимных прав и обязанностей контрагентов. Стало очевидным, что такой подход позволяет получить большой экономический эффект, а при правильно выбранном правовом

¹³ Верб С.А. Типовые и примерные договоры как средство правового регулирования общественных отношений. В сб.: Договорная дисциплина в советском гражданском праве. Свердловск, 1985. С. 146.

механизме воздействия на строительный сектор решать государственные задачи.

Следовательно, задача юридической науки во многом будет сводиться к тому, чтобы определить правовые пределы вмешательства государства в процесс правового регулирования отношений в строительстве, в том числе отношений строительного подряда. Имеющийся опыт централизованного императивного воздействия, как показывает анализ истории, должен признаваться недопустимым. В то же время поставить процесс регулирования на «рельсы самоорганизации» с полным выходом государства из сектора строительства также вряд ли возможно, поскольку речь идет об обеспечении безопасности зданий и сооружений. Остается надеяться, что нынешний законодатель не повторит ошибок прошлого и предложит здесь наиболее эффективную форму юридического воздействия.