

Волкова Мария Александровна

кандидат исторических наук,
доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин
Российского государственного социального университета
mvolkova2013@bk.ru

Maria A. Volkova

candidate of the historical sciences,
Candidate of Law, Associate Professor of the
Department of civil-legal disciplines
of Russian State Social University
mvolkova2013@bk.ru

**Проблемы привлечения к ответственности
за нарушение строительного законодательства**

Problems of accountability for violation of the construction legislation

***Аннотация.** Статья посвящена исследованию проблем привлечения к ответственности за нарушение строительного законодательства. Автор отмечает, что основную часть нарушений, выявляемых в строительной деятельности, составляют факты строительства без полученных в установленном порядке правоустанавливающих документов на земельный участок и разрешений на строительство. Отмечено, что основными причинами, влекущими нарушение строительного законодательства, является наличие правовых пробелов. В заключении автором предлагается закрепить обязанность уполномоченного органа на своем официальном сайте ввести реестр строящихся на его территории многоквартирных жилых домов, в котором следует отражать ряд сведений.*

***Ключевые слова:** ответственность, строительство, строительное законодательство, строительная деятельность, разрешение на строительство, ввод в эксплуатацию, объект строительства.*

***Annotation.** The article is devoted to the problems of accountability for violations of building laws. The author notes that the majority of violations discovered in construction activities, are facts of construction without a duly authorized documents of title to land and building permits. It is noted that the main causes that will disrupt the construction of the law, is the existence of legal gaps. In conclusion, the author proposes to fix the duty of the authorized body on its official website to enter the registry being built on site of apartment houses in which to reflect the range information.*

***Keywords:** liability, construction law, construction activities, construction permit, commissioning, facility construction.*

С развитием общественных отношений в строительной деятельности, с появлением в строительстве множества новых участников, влекущие увеличение объемов строительства, неукоснительно растет и число нарушений законов. Так, по данным Генеральной прокуратуры Российской Федерации, нарушения законодательства продолжают вскрываться на всех этапах строительной деятельности, включая выделение земельных участков для строительства, проведение государственной экспертизы проектной документации, выдачу разрешений на строительство, осуществление строительного надзора и ввод объектов в эксплуатацию.

Основными причинами, влекущими нарушение строительного законодательства, является наличие правовых пробелов.

Во-первых, согласно ст. 3 ГрдК РФ законодательство о строительной деятельности состоит из ГрдК РФ, других законов, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. В главе 2 ГрдК РФ разграничены полномочия между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органами местного самоуправления.

Таким образом, системное толкование данных положений закона позволяет сделать вывод об отнесении строительной деятельности к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Так же отдельные полномочия в области строительной деятельности, находящиеся в совместном ведении и переданные субъектам Российской Федерации для реализации за счет собственных средств, перечислены в подп. 42, 42.1, 42.2 п. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 06 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». В отдельных регионах с целью дальнейшего развития градостроительного законодательства приняты специальные нормативные правовые акты.

В ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации, перечисляющей предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, градостроительное законодательство не закреплено, что является конституционным пробелом, требующим устранения путем внесения поправок в п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации, дополнив его словосочетанием «градостроительное законодательство».

Во-вторых, в КоАП РФ присутствует правовой пробел - отсутствие состава административного правонарушения за незаконную выдачу уполномоченным органом, или точнее его должностным лицом, разрешения на строительство. При этом установлено, что ч. 4 ст. 9.5 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность за незаконную выдачу уполномоченным должностным лицом разрешения на ввод объекта в эксплуатацию при отсутствии заключения уполномоченного на осуществление государственного строительного надзора федерального или регионального органа исполнительной власти в случае обязательности такого заключения.

В соответствии с ГрдК РФ, помимо органов местного самоуправления, органами, уполномоченными на выдачу разрешения на строительство, являются федеральный орган управления государственным фондом недр, Государственная корпорация «Роскосмос», федеральные органы исполнительной власти, перечисленные в ст. 51 ГрдК РФ.

Незаконная выдача разрешения на строительство (при отсутствии одного или нескольких предусмотренных в законе документов) является общественно опасным деянием, могущим повлечь в процессе эксплуатации возведенного строения негативные последствия с крупными материальным ущербом и возможными человеческими жертвами.

В числе основных принципов, закрепленных в ст. 2 ГрдК РФ, провозглашен принцип ответственности за нарушение законодательства о градостроительной деятельности - ответственности всех участников градостроительной деятельности (от застройщика до органов государственного и муниципального градостроительного контроля[1; 4]).

Практика прокурорского надзора свидетельствует, что в качестве причин строительства без разрешения застройщика в большинстве случаев называют затягивание сроков выдачи уполномоченными должностными лицами разрешительных документов - правоустанавливающих документов на земельный участок, а также разрешений на строительство [11].

Как правило, застройщик, предоставив в уполномоченный орган предусмотренные ст. 51 ГрдК РФ документы на получение разрешения на строительство, в течение 10 дней (законный срок для выдачи разрешения) ведет подготовительные к строительству работы: заключает договоры подряда, субподряда, аренды строительной техники, оформляет трудовые договоры с рабочими и т.д.[5]. При этом на практике после истечения указанного срока застройщику разрешение на строительство не выдается. По данным Управления ФАС России, «при законодательно установленном предельном сроке 10 дней реальный срок выдачи разрешения на строительство составляет до 90 дней. При этом уполномоченные органы на практике требуют множество документов, не предусмотренных ГрдК РФ.

После истечения 10-дневного срока застройщик вынужден начать строительство, в противном случае в рамках заключенных договоров и взятых обязательств могут наступить негативные последствия в виде материальных убытков, мер гражданско-правовой ответственности и др.[2; 3].

Сделанный вывод никаким образом не оправдывает незаконные действия застройщика, начавшего строительство без разрешительных документов, который за это должен нести соответствующую юридическую ответственность[6; 7]. Приведенным примером обращается внимание на то, что в подобной ситуации причиной нарушения закона во многом является бездействие уполномоченного должностного лица.

В деятельности органов государственной власти и местного самоуправления укоренилась практика избыточного администрирования, усложнения и затягивания разрешительных процедур. Вместе с тем

неисполнение указанными органами возложенных законами полномочий по обеспечению разрешительного порядка ставит под угрозу безопасность граждан[13,14,15]. Нарушения порядка функционирования разрешительной системы способствуют риску развития чрезвычайных ситуаций, гибели людей, нанесения ущерба имуществу и загрязнения окружающей среды.

На основании вышеизложенного, необходимо ввести административную ответственность уполномоченных на выдачу разрешения на строительство должностных лиц. Представляется необходимым в КоАП РФ ввести новый состав административного правонарушения - ч. 4.1 ст. 9.5 КоАП РФ - выдача разрешения на строительство при отсутствии документов, необходимых для его получения.

В-третьих, в целях укрепления законности в градостроительной сфере и упорядочения сложившихся в ней общественных отношений был принят Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 250-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», в соответствии с которым с 10 января 2016 г. вводится новый состав административного правонарушения - ст. 14.9.1 КоАП РФ (нарушение порядка осуществления процедур, включенных в исчерпывающие перечни процедур в сферах строительства).

Данная статья предусматривает административную ответственность за действия (бездействие) должностных лиц федеральных, региональных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, иных уполномоченных органов при осуществлении в отношении субъектов градостроительных отношений, процедур, включенных в исчерпывающие перечни процедур в сфере строительства и которые выражены в нарушении сроков осуществления процедур либо в предъявлении требования осуществить процедуру, не включенную в такой перечень, за исключением случаев, предусмотренных ст. 5.63 КоАП РФ. Второй частью ст. 14.9.1 КоАП РФ предусмотрена ответственность за совершение повторного правонарушения.

Диспозиция ст. 14.9.1 КоАП РФ отсылает правоприменителя к Постановлению Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2014 г. № 403 «Об исчерпывающем перечне процедур в сфере жилищного строительства», которым утвержден перечень из 134 процедур, связанных с предоставлением прав на землю и подготовкой документации по планировке территории, с заключением договоров подключения (технологического присоединения) объектов капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения, а также с архитектурно-строительным проектированием, с осуществлением строительства, реконструкции, с выдачей разрешения на ввод объекта в эксплуатацию, государственной регистрацией прав на построенный объект, заключением договоров энерго-, тепло-, водо-, газоснабжения, водоотведения и др.

Однако в настоящее время подобный исчерпывающий перечень процедур принят и действует только в сфере жилищного строительства, пласт нарушений, допускаемых уполномоченными органами и их

должностными лицами в сфере строительства жилых зданий, объектов социальной инфраструктуры (здания учреждений здравоохранения, образования), оставлен вне поля юридической ответственности [8,9,10]. В этой связи предполагается, что необходимо разработать и принять исчерпывающий перечень процедур в сфере строительства, не связанного с жилищным строительством, в противном случае не будет соблюдаться один из основополагающих конституционных принципов - принцип равенства всех перед судом и законом.

В-четвёртых, необходимо вновь обратиться к вышеупомянутому исчерпывающему перечню процедур в сфере жилищного строительства, утвержденному Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2014 г. № 403. Установлено, что не все процедуры, входящие в данный перечень, получили правовую регламентацию. Так, 31 процедура из 134, включенных в перечень, до настоящего времени не регламентирована.

В-пятых, серьезную роль в укреплении законности, включая пресечение правонарушений в сфере жилищного строительства, играют органы российской прокуратуры. С целью более эффективной работы в этом направлении необходима слаженная деятельность всех заинтересованных участников: органов государственной власти и местного самоуправления, иных уполномоченных органов и их должностных лиц с органами прокуратуры. Особенно важно оперативное информационное взаимодействие. Истребование необходимой в ходе прокурорской проверки информации и документов, как правило, о застройщиках, выданных разрешительных документах, существенно замедляет работу прокуроров. Нередки случаи отказа в предоставлении таких сведений по надуманным основаниям, предоставление заведомо недостоверной или неактуальной информации и т.д.

На примере характерного алгоритма прокурорских действий рассмотрим необходимость такого взаимодействия. Основаниями для проведения прокурорских проверок о законности начатого строительства зачастую служат обращения граждан, проживающих вблизи от застраиваемой внутриквартальной территории.

Прокурору после получения обращения в производство следует выехать на место для составления акта, подтверждающего факт строительства. Подтверждением ведения строительства будет производство работ по возведению фундамента здания, непосредственное его строительство с привлечением строительной техники, рабочей силы[12]. При этом чаще всего непосредственно на объекте строительства разрешительных документов не имеется, что требует организации документальной проверки, которая занимает значительное время. Нередко на практике встречаются застройщики, осуществляющие строительство без разрешения и пытающиеся ввести прокурора в заблуждение. При таких обстоятельствах прокурор довольно длительное время (пока не получит на запрос ответ и необходимые документы) не имеет полной и достоверной информации о законности или незаконности ведущегося строительства. При этом оперативность получения

прокурором указанной информации очень важна, поскольку нерадивый застройщик в любой момент может начать незаконно привлекать денежные средства заказчика, в том числе граждан для строительства, что может обернуться в «строительную пирамиду».

Представляется целесообразным в ГрдК РФ (возможно, в ст. 51) закрепить обязанность уполномоченного органа на своем официальном сайте ввести реестр строящихся на его территории многоквартирных жилых домов, в котором следует отражать сведения о наименовании застройщика, адресе строящегося объекта, а также реквизиты разрешения на строительство и срок его действия. Ведение такого реестра в открытом доступе во многом сократит время проверки (у прокурора не будет необходимости запрашивать сведения), позволит избежать части обращений граждан, которые самостоятельно в режиме онлайн смогут получить необходимую информацию, а также по изложенным выше причинам избежать нарушений прав граждан.

В заключение можно отметить, что слаженная работа субъектов строительных отношений с контрольно-надзорными органами при наличии эффективного механизма их взаимодействия, детальная нормативная регламентация процедур в сфере строительства, прежде всего жилищного, а также совершенствование законодательства об административных правонарушениях позволят избежать значительной части нарушений как со стороны уполномоченных органов и их должностных лиц, так и со стороны самих застройщиков, что тем самым позволит предотвратить нарушение прав значительного числа как граждан, так и юридических лиц.

Литература:

1. Бледный С.Н., Шиловская А.Л. Владение, пользование и распоряжение муниципальным недвижимым. В сборнике: *Инновации в отраслях народного хозяйства, как фактор решения социально-экономических проблем современности. Институт непрерывного образования, Московская государственная академия коммунального хозяйства и строительства, Центральный научно-исследовательский институт экономики и управления в строительстве. 2012. С. 40-48.*

2. Волкова М.А. Задаток как способ обеспечения исполнения предварительных договоров // *Юрист. 2011. № 22. С. 3-6.*

3. Волкова М.А. Имущественная ответственность исполнителей за нарушение договора на проведение оценки // *Российская юстиция. 2015. № 6. С. 12-15.*

4. Волкова М.А. Правовая природа договора на оказание риелторских услуг в сфере оборота недвижимости // *Правовые вопросы недвижимости. 2015. № 2. С. 7-9.*

5. Волкова М.А. Значение имущественного страхования для развития гражданского общества // *Актуальные проблемы российского законодательства. 2016. № 15. С. 6-10.*

6. Волкова М.А. Имущественная ответственность исполнителей за нарушение договора на проведение оценки // *Российская юстиция*. 2015. № 6. С. 12-15.
7. Волкова М.А. К вопросу о соотношении терминов «оценочная деятельность» и «деятельность по проведению оценки» // *Бизнес в законе*. №5. С.52.
8. Стародумова С.Ю. К вопросу о признаках недвижимых вещей // *Актуальные проблемы российского законодательства*. 2014. № 8. С.117-118.
9. Стародумова С.Ю. Понятие недвижимости в гражданском праве // *Юридический мир*. 2015. № 5. С. 42-45.
10. Стародумова С.Ю. Неэффективность применения норм о приобретательной давности как основания возникновения вещных прав // *Нотариус*. 2013. № 5. С. 25-30.
11. Стародумова С.Ю. Проблемы теории и практики приобретения права собственности на земельные участки, расположенные под объектами жилищного строительства // *Нотариус*. 2009. № 3. С. 12-15.
12. *Строительное и жилищное право: учебное пособие / под ред. Н.М. Коновалова, В.К. Писаренко, А.Л. Шиловской – М.: Московская гос. акад. коммунального хоз-ва и стр-ва, 2010. С. 56–58.*
13. Шиловская А.Л. Правовой статус апартаментов // *Правовые вопросы недвижимости*. 2015. № 2. С. 36-39.
14. Шиловская А.Л. Правовой статус апартаментов // *Градостроительное право*. 2016. № 1. С. 13-16.
15. Шиловская А.Л. К вопросу об отнесении понятия «апартаменты» к жилым и нежилым помещениям // *Актуальные проблемы российского законодательства*. 2015. № 10. С. 128-139.

Literature:

1. Blednii S.N., Shilovskaya A. L. Possession, use and order of municipal immovable. In the collection: *Innovations in branches of the national economy, as a factor of the solution of social and economic problems of the present*. Institute of continuous education, the Moscow state academy of municipal services and construction, Central Research and Development Institute of economy and management in construction. 2012. Page 40-48.
2. Volkova M. A. Deposit as way of ensuring performance of preliminary contracts//*Lawyer*. 2011. No. 22. Page 3-6.
3. Volkova M. And Property responsibility of performers for breach of contract on evaluating//*the Russian justice*. 2015. No. 6. Page 12-15.
4. Volkova M. A. The legal nature of the contract for rendering realtor services in the sphere of a turn of the real estate//*Legal questions of the real estate*. 2015. No. 2. Page 7-9.
5. Volkova M. A. Value of property insurance for development of civil society//*Urgent problems of the Russian legislation*. 2016. No. 15. Page 6-10.
6. Volkova M. And Property responsibility of performers for breach of contract on evaluating//*the Russian justice*. 2015. No. 6. Page 12-15.

7. Volkova M. A. *To a question of a ratio of the terms "estimated activity" and "activities for evaluating"*//*Business in the law*. No. 5. Page 52.

8. Starodumova of Page Yu. *To a question of signs of immovable things*//*Urgent problems of the Russian legislation*. 2014. No. 8. Page 117-118.

9. Starodumova of Page Yu. *Concept of the real estate of civil law*//*Legal world*. 2015. No. 5. Page 42-45.

10. Starodumova of Page Yu. *Inefficiency of use of norms on acquisitive prescription as bases of emergence of the real rights*//*Notary*. 2013. No. 5. Page 25-30.

11. Starodumova of Page Yu. *Problems of the theory and practice of buying of property the land plots located under objects of housing construction*//*the Notary*. 2009. No. 3. Page 12-15.

12. *Construction and housing right: the manual / under the editorship of N. M. Konovalov, V. K. Pisarenko, A. L. Shilovskaya – M.: Moscow state. academician of a municipal hoz-v and str-v*, 2010. Page 56-58.

13. Shilovskaya A. L. *Legal status of apartments*//*Legal questions of the real estate*. 2015. No. 2. Page 36-39.

14. Shilovskaya A. L. *Legal status of apartments*//*Town-planning right*. 2016. No. 1. Page 13-16.

15. Shilovskaya A. L. *To a question of reference of the concept "apartments" to inhabited and non-residential premises*//*Urgent problems of the Russian legislation*. 2015. No. 10. Page 128-139.