

Кравченко Я. А.

Нарушения строительного законодательства: проблемы привлечения к ответственности

Kravchenko Ya. A. Violations of Building Laws: Problems of Prosecution

В статье автор исследует проблемы, связанные с привлечением к ответственности в случаях нарушения законодательства в сфере строительства. Сделан акцент на том, что основной частью нарушений, которые происходят в данной сфере, являются факты осуществления строительства без необходимых правоустанавливающих документов на земельные участки, а также разрешений при осуществлении строительства. Установлено, что главная причина, которая влечет подобные нарушения — это непроработанность действующего законодательства и, как следствие, наличие лагун в праве. В заключение автором предложена идея о закреплении в отношении уполномоченных органов обязанности размещения ими на официальном сайте реестра многоквартирных жилых домов, находящихся на этапе строительства на их территории (реестр должен содержать необходимые сведения).

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

The article explores the problems associated with holding accountable in cases of violation of legislation in the field of construction. The author claims that the bulk of the violations that are identified in the construction industry are accounted for by the facts of the construction without the necessary legal documents for land and permits for the construction. It is noted that the main reason entailing violation of construction legislation is the presence of gaps in the law. In conclusion, the author suggests fixing the obligation of the authorized body on the personal official website to display a register of multi-apartment buildings that are being built on its territory. In such a register you must specify certain information.

Keywords: construction object, construction legislation, building permit, construction, construction activity, commissioning, responsibility.

По мере того, как совершенствуются и развиваются общественные отношения, которые взаимодействуют и затрагивают строительную сферу, в строительстве появляется большое количество новых субъектов, что, несомненно, увеличивает его масштабы. На фоне происходящего «масштабирования» строительной отрасли набирают обороты и факты нарушения действующего российского законодательства.

Согласно данным сайта Генеральной прокуратуры Российской Федерации (РФ), нарушения нормативно-правовых аспектов в строительной сфере — распространенная практика. При этом они существуют на всех без исключения этапах проведения и подготовки строительных работ [1].

Кравченко Ярослав Алексеевич — аспирант кафедры административного права и процесса Санкт-Петербургского университета технологий управления и экономики.

© Кравченко Я. А., 2021

Чаще всего нарушения законодательства выявляют в таких случаях, как:

- 1) проведение государственной экспертизы документации по проектам;
- 2) выделение участков земли для проведения строительства;
- 3) выдача разрешительной документации на осуществление строительства;
- 4) ввод объектов в эксплуатацию;
- 5) проведение строительного надзора.

Следовательно, в строительном законодательстве большая часть нарушений возникает по причине наличия пробельности в праве. Нельзя не обратить внимание на пробел в российском законодательстве, который в нашем исследовании будет рассмотрен в первую очередь. Обратившись к ст. 3 Градостроительного кодекса РФ, можно обнаружить, что данная статья регламентирует определенный перечень нормативно-правовых актов, регулирующих строительное законодательство: Градостроительный кодекс РФ, иные законы РФ, закрепленные на федеральном уровне, на уровне субъектов РФ. Разграничены деятельность и полномочия органов власти различного уровня в нашей стране в соответствии с главой 2 Градостроительного кодекса РФ. Анализируя изложенное, можно заключить, что реализуемая в сфере строительства деятельность выступает в качестве предмета, который подпадает под совместную его реализацию, как на уровне федеральных органов власти, так и на уровне субъектов государства.

Однако существуют и дополнительные полномочия в строительной сфере, находящиеся под контролем федеральных органов власти, которые тем не менее реализуются силами отдельных субъектов РФ. Такие полномочия регламентированы в пунктах 42, 42.1, 42.2, а также в п. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Некоторые регионы нашей страны самостоятельно принимают решения в отношении определенных нормативно-правовых актов. Данная законодательная база регионального уровня формируется с целью развития и последующей модернизации законодательства в сфере градостроительства.

Между тем следует обратить внимание на ч. 1 ст. 72 Конституции РФ. В ней указаны все предметы, совместное ведение которых реализовано на уровне и страны, и ее отдельных субъектов. В указанной статье Конституции РФ не закреплено понятие градостроительного законодательства. В данном случае речь идет о пробеле в Основном законе нашего государства. Выявленный нами пробел требует, на наш взгляд, скорейшего исправления, то есть законодатель должен внести соответствующие поправки. Именно п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ следует дополнить отсутствующим понятием «градостроительное законодательство».

Следующий существенный пробел наблюдается в Кодексе РФ об административных правонарушениях. Суть данного пробела заключается в отсутствии состава административного правонарушения. Речь идет о наступлении ответственности за то, что уполномоченный орган (должностное лицо) реализовал незаконную выдачу разрешения на проведение строительных работ. Однако ч. 4 ст. 9.5 Кодекса РФ об административных правонарушениях предусмотрена ответственность в случае незаконной выдачи должностным лицом разрешения на ввод в эксплуатацию. Тем не менее данная часть статьи предусматривает условие, при котором должно быть соответствующее заключение, выданное уполномоченным органом исполнительной власти, если наличие этого заключения является обязательным условием.

В соответствии с действующими положениями Градостроительного кодекса РФ уполномоченными в выдаче разрешения на строительство могут быть федераль-

ный орган, ответственный за управление государственным фондом недр; органы местного самоуправления, ГК «Роскосмос», иные органы федерального значения. Они перечислены в ст. 51 Градостроительного кодекса РФ. При выдаче разрешения на строительство незаконным путем происходит опасное для общества преступление. Теоретически такая ситуация в дальнейшем может стать причиной возникновения трагедии, если установлено, что возведенное здание не соответствует имеющимся стандартам. Как правило, при эксплуатации зданий всегда присутствуют люди, соответственно, при обрушении здания могут быть жертвы.

В ст. 2 Градостроительного кодекса РФ, в перечне обозначенных принципов, содержится принцип ответственности. Ответственность наступит, если нарушено градостроительное законодательство. В свою очередь, ответственность за нарушение может быть распространена на всех участников данной деятельности в сфере градостроительства [2, с. 41–42; 3, с. 8]. Чаще всего случаи, в рамках которых строительство ведется без разрешения, застройщики объясняют тем, что выдача соответствующей документации умышленно затягивается уполномоченным органом. Например, речь идет о таких документах, как разрешение на строительство, документах на земельный участок [4, с. 14–15].

Застройщик, как правило, заинтересован в быстром получении разрешений, поэтому все заявленные в ст. 51 Градостроительного кодекса РФ документы предоставляются сразу перед началом проведения строительных работ. На законодательном уровне закрепен и регламентирован срок (10 дней), по истечении которого уполномоченный орган должен выдать все необходимые разрешения или предоставить обоснование для отказа. В период, когда документы находятся на рассмотрении, застройщик занимается решением других не менее важных вопросов, то есть активно ведет работу по заключению договоров с подрядными организациями, арендует строительную технику, подписывает соглашения с рабочими и т. д. [5, с. 8].

Однако теория далека от реальной ситуации. По окончании 10 дней, то есть срока обработки документации на предоставление разрешения, застройщик не может получить соответствующее разрешение. Уполномоченный орган не выдает застройщику его документы в установленный срок. Согласно данным Федеральной антимонопольной службы РФ, можно оценить реальное развитие событий, когда 10 дней, закрепленные на законодательном уровне, превращаются в 50, а иногда могут доходить до 90 дней. Сегодняшняя практика говорит о том, что органы власти, занимающиеся выдачей разрешений, чаще всего затягивают срок, требуя большого количества документации, в том числе и документации, которая не заявлена в Градостроительном кодексе РФ. Но застройщик, рассчитывающий приступить к строительству по завершении десятидневного срока и не получивший соответствующего разрешения, фактически вынужден начать процесс незаконного возведения, так как взятые обязательства перед подрядчиками не могут быть нарушены по причине серьезных штрафных санкций, которые возможны в их отношении [6, с. 3–4; 7, с. 14].

Приведенный нами пример не направлен на то, чтобы оправдать реализацию незаконных действий со стороны застройщиков. Ими начаты незаконно строительные работы, без соответствующих документов. Следовательно, за противоправные действия они должны понести определенное наказание в соответствии с действующим российским законодательством [7, с. 15; 8, с. 52]. Данным примером хотелось бы обратить внимание общественности на то, что такие ситуации возникают, и начальным этапом в них является бездействие уполномоченного органа, который не реализовал выдачу документации, разрешающей строительство своевременно, в установленные законом сроки.

Деятельность органов власти различных уровней (федеральных, региональных, местных) в наши дни строится в контексте избыточного администрирования. Все процедуры настроены на излишнюю бюрократизацию, усложнение, затягивание, прочие процессы, не позволяющие быстро получить нужный перечень разрешений.

При этом ответственные органы власти, не исполняя возложенные на них законом полномочия в установленные для этого сроки, фактически ставят под угрозу жизнь и здоровье граждан [9, с. 36–37; 10, с. 15–16; 11, с. 129–130]. Кажущиеся на первый взгляд незначительными обстоятельства, связанные с несвоевременной выдачей разрешительных документов, приводят к возникновению событий, граничащих с риском для жизни, ситуаций чрезвычайного характера. Как правило, чрезвычайная ситуация — это негативные последствия, влекущие за собой гибель людей, наносящие ущерб имущественным интересам и приводящие к загрязнению окружающей среды.

На фоне изложенного прослеживается реальная потребность во введении административной ответственности в отношении должных лиц. Такая ответственность должна распространяться на тех уполномоченных лиц, которые участвуют в подготовке и выдаче разрешительной документации и создают проблемные барьеры, умышленно затягивая сроки выдачи.

В рамках Кодекса РФ об административных правонарушениях также следует сформировать новый состав административного правонарушения. По нашему мнению, необходимо дополнить ч. 4.1 ст. 9.5 Кодекса РФ об административных правонарушениях, которая установит порядок наступления ответственности в случае, если будет выдано разрешение или реализованы строительные работы без определенного перечня документов. Речь идет о получении документов, которые закреплены на законодательном уровне.

Обратим внимание на еще один значимый правовой пробел в российском законодательстве. Как известно, Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 250-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О защите конкуренции” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» разработан и впоследствии принят с целью поддержания законности в сфере градостроительства. В законе указано, что с 10 января 2016 г. реализована разработка, а также вступил в силу новый состав административного правонарушения.

Речь идет о ст. 14.9.1 Кодекса РФ об административных правонарушениях. Данная статья предусматривает введение нового вида ответственности. Административная ответственность возможна за действия либо бездействие со стороны уполномоченных должностных лиц. В данном случае говорится о должностных лицах, которые осуществляют перечень процедур и могут нарушать установленные сроки их выполнения либо предъявляют какие-либо требования, направленные на реализацию процедуры, не включающей в себя указанный в законе перечень. Но существуют определенные исключения, закрепленные в ст. 5.63 Кодекса РФ об административных правонарушениях. Предусмотрена и ответственность, если указанные выше преступления совершаются повторно, что закреплено в ч. 2 ст. 14.9.1 Кодекса РФ об административных правонарушениях.

Отсылка законодателя к постановлению № 403 «Об исчерпывающем перечне процедур в сфере жилищного строительства» включена в диспозицию ст. 14.9.1 Кодекса РФ об административных правонарушениях. В этом постановлении регламентирован список, в который входят 134 процедуры: например, подготовка документов к планировке территории, осуществление и реализация архитектурно-строительного проектирования, заключение различных договоров (тепло, энергия, водоотведение и т. д.).

Сегодня перечень всех процедур окончательно сформирован и принят на законодательном уровне только в сфере жилищного строительства. Имеются в том числе нарушения, которые могут быть допущены со стороны уполномоченных органов в строительстве и при возведении объектов. Рассматриваются объекты, относящиеся к объектам социальной инфраструктуры, а также нежилые. Указанные выше объекты не подлежат к настоящему времени распространению в отношении них юридической ответственности [12, с. 117; 13, с. 44–45; 14, с. 28–29].

Таким образом, возникает острая потребность в разработке, принятии и утверждении необходимого процедурного перечня в рамках сферы строительства. Этот перечень будет относиться не только к сфере строительства жилья. В противном случае не удастся соблюсти один из основных и ключевых конституционных принципов, согласно которому все равны перед законом и судом.

Четвертый из выделенных нами пробелов также значим. Однако для его детального рассмотрения нужно обратить внимание на перечень процедур в сфере жилищного строительства, который нами представлен ранее. Сегодня не все процедуры имеют правовое закрепление, в частности 31 из 134 процедур не регламентирована.

Пятый пробел основан на том, что именно за органами прокуратуры закреплена задача по укреплению и усилению законности, в том числе пресечению нарушений в сфере жилищного строительства. Чтобы в данном направлении проводилась продуктивная и эффективная работа, требуются слаженные и целенаправленные действия всех участников. К таким заинтересованным лицам относятся органы государственной власти, органы местного самоуправления, уполномоченные органы и прокуратура.

Ключевой аспект — информационное взаимодействие между органами власти. Например, проведение прокурорской проверки замедляется за счет длительного процесса истребования необходимой документации. Практика свидетельствует о случаях, когда приходит отказ в предоставлении документов. При этом создаются ложные и несуществующие причины или предоставляется информация, которая неверна или неактуальна.

При детальном анализе алгоритма действий прокуроров фактически подтверждается потребность в налаживании межведомственного взаимодействия, о котором говорится ранее. Чаще всего прокурорская проверка осуществляется при появлении некоторых обстоятельств. В большинстве случаев обращения граждан, пытающихся выяснить законные основания для строительства, и являются основанием для проведения прокурорской проверки.

Прокурор, согласно законодательству, после получения обращения должен осуществить выезд на место. На месте им составляется акт, в соответствии с которым он реализует процесс подтверждения факта строительства, в том числе строительства зданий с привлечением рабочей силы, а также проведения работ по возведению фундамента здания [15, с. 57]. Однако практика говорит о том, что документы, разрешающие строительство, как правило, на объекте строительства отсутствуют. Поэтому данный факт является своего рода основанием, в соответствии с которым производится организация проверок документации. На выяснение обстоятельств случившегося уходит немало времени. Нередко застройщик проводит строительные работы, а разрешение на их проведение у него отсутствует. При этом он целенаправленно пытается ввести прокурора в заблуждение. В таких случаях прокурор вынужден в течение длительного времени ждать предоставления необходимых документов, которые позволят ему убедиться в законности или незаконности осуществляемой застройки. Оперативность и быстрота полученной прокурором информации — очень важный фактор, от которо-

го зависит многое. Не стоит забывать о том, что застройщик в случае его недобросовестности может в любой момент начать реализацию незаконного привлечения средств заказчика для реализации строительства.

Таким образом, в ст. 51 Градостроительного кодекса РФ необходимо закрепить в числе обязанностей уполномоченного органа обязанность вести на своем сайте реестр многоквартирных домов, которые находятся в процессе строительства на его ответственной территории. В содержание этого реестра необходимо включить полное наименование конкретного застройщика, подробный адрес объекта, который строится, соответствующие данные и срок действия полученного разрешения на осуществление строительства. Подобный реестр, находящийся в открытом доступе, существенно сократит время всех проверок (перед прокурором не будет стоять задача по выяснению необходимых сведений о застройщике и объекте строительства), позволит минимизировать обращения граждан, которые получают возможность самостоятельно (с помощью сети Интернет) знакомиться с интересующей их информацией, а также по описанным и раскрытым выше причинам избежать возможных нарушений прав граждан.

Итак, можно прийти к выводу о том, что слаженная и согласованная работа субъектов строительных отношений и контрольно-надзорных органов при эффективном и проработанном механизме их взаимодействия, подробная и четкая нормативная регламентация всех процедур в строительной сфере, развитие и динамика в первую очередь жилищного законодательства, эволюция законодательства об административных правонарушениях, позволит исключить, искоренить значительную часть нарушений, возникающих как со стороны уполномоченных органов и их должностных лиц, так и со стороны застройщиков, что, в свою очередь, поможет ликвидировать нарушения прав большого числа граждан и юридических лиц.

Литература

1. Генеральная прокуратура Российской Федерации: офиц. сайт. URL: <http://genproc.gov.ru/> (дата обращения: 10.01.2021).
2. Бледный С. Н., Шиловская А. Л. Владение, пользование и распоряжение муниципальным недвижимым // Инновации в отраслях народного хозяйства как фактор решения социально-экономических проблем современности: сб. докладов и материалов 2-й Междунар. науч.-практ. конф. М.: Московский гуманитарный университет, 2012. С. 40–48.
3. Волкова М. А. Правовая природа договора на оказание риелторских услуг в сфере оборота недвижимости // Правовые вопросы недвижимости. 2015. № 2. С. 7–9.
4. Стародумова С. Ю. Проблемы теории и практики приобретения права собственности на земельные участки, расположенные под объектами жилищного строительства // Нотариус. 2009. № 3. С. 12–15.
5. Волкова М. А. Значение имущественного страхования для развития гражданского общества // Актуальные проблемы российского законодательства. 2016. № 15. С. 6–10.
6. Волкова М. А. Задаток как способ обеспечения исполнения предварительных договоров // Юрист. 2011. № 22. С. 3–6.
7. Волкова М. А. Имущественная ответственность исполнителей за нарушение договора на проведение оценки // Российская юстиция. 2015. № 6. С. 12–15.
8. Волкова М. А. К вопросу о соотношении терминов «оценочная деятельность» и «деятельность по проведению оценки» // Бизнес в законе. 2015. № 5. С. 51–53.
9. Шиловская А. Л. Правовой статус апартментов // Правовые вопросы недвижимости. 2015. № 2. С. 36–39.
10. Шиловская А. Л. Правовой статус апартментов // Градостроительное право. 2016. № 1. С. 13–16.

11. *Шиловская А. Л.* К вопросу об отнесении понятия «апартаменты» к жилым и нежилым помещениям // Актуальные проблемы российского законодательства. 2015. № 10. С. 128–139.
12. *Стародумова С. Ю.* К вопросу о признаках недвижимых вещей // Актуальные проблемы российского законодательства. 2014. № 8. С. 117–118.
13. *Стародумова С. Ю.* Понятие недвижимости в гражданском праве // Юридический мир. 2015. № 5. С. 42–45.
14. *Стародумова С. Ю.* Неэффективность применения норм о приобретательной давности как основания возникновения вещных прав // Нотариус. 2013. № 5. С. 25–30.
15. *Строительное и жилищное право: учеб. пособие / под ред. Н. М. Коновалова, В. К. Писаренко, А. Л. Шиловской.* М.: Московская государственная академия коммунального хозяйства и строительства, 2015. С. 56–58.

Контактные данные:

Кравченко Я. А.: 190103, Санкт-Петербург, Лермонтовский пр., д. 44а;
(812) 451-19-15; e-mail: flashproduction@mail.ru.

Contact Details:

Kravchenko Ya. A.: 44/A, Lermontovskiy Ave., St. Petersburg, 190103,
Russia; (812) 451-19-15; e-mail: flashproduction@mail.ru.