

УДК 342.94
DOI 10.32326/19931778_2024_5_116

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРЕДУПРЕДИТЕЛЬНЫЕ МЕРЫ, ПРИМЕНЯЕМЫЕ В ОБЛАСТИ СТРОИТЕЛЬСТВА

© 2024 г.

А.С. Зубков

Саратовская государственная юридическая академия, Саратов

k_ap@ssla.ru

Поступила в редакцию 10.08.2024

Рассматриваются отдельные проблемы, связанные с правовым регулированием мер, направленных на предотвращение противоправных деяний в области строительства, а также на предупреждение возникновения ситуаций в области строительства, угрожающих безопасности личности, общества, государства. Автор относит к числу административно-предупредительных мер, применяемых в области строительства, проверки органов государственного строительного надзора; предостережение органа государственного строительного надзора; разрешение на строительство; заключение о соответствии построенного объекта капитального строительства требованиям технических регламентов и проектной документации; разрешение на ввод объекта капитального строительства в эксплуатацию. Автор формулирует теоретическое определение предостережения органа государственного строительного надзора как меры административного принуждения, применяемой в случае обнаружения признаков нарушения обязательных требований в области строительства или наличия сведений о готовящихся нарушениях, направленной на предотвращение совершения административных правонарушений посредством принятия мер по обеспечению соблюдения обязательных требований в области строительства. Сделан вывод о необходимости совершенствования нормативной регламентации выдачи разрешения на строительство и продления срока его действия, а также внесения законодательных изменений, направленных на повышение оперативности применения предостережения органа государственного строительного надзора.

Ключевые слова: строительство, административное принуждение, административно-предупредительные меры, государственный надзор, предостережение.

Ключевое значение в предотвращении противоправных деяний в области строительства принадлежит мерам административного принуждения. Реализация такой их разновидности, как административно-предупредительные, обеспечивает безопасность строительства и качество выполнения строительных работ.

В юридической науке существует точка зрения, что предупреждение нарушений строительных норм и правил обеспечивается «нормативно-правовой базой, устанавливающей порядок и позволяющей своевременно принять меры реагирования к нарушителям» [1, с. 107].

Однако необходимо учитывать, что сами по себе нормы права не способны предотвратить возникновение потенциальных опасностей на строительных объектах, поскольку реализуются лишь в процессе правоприменения компетентными органами и их должностными лицами.

Кроме того, вряд ли стоит отождествлять закрепление в правовых нормах конкретных обязанностей с принуждением. Это обусловлено тем, что обязанность подразумевает самостоятельное ее выполнение субъектом, на которого она возложена. В свою очередь, принуждение реализуется посредством применения мер властного воздействия со стороны компетентных органов и их должностных лиц.

Правовые нормы лишь определяют полномочия по применению мер административного принуждения, которые являются средствами целенаправленного воздействия на физических и юридических лиц, осуществляемыми в процессуальной форме, установленной такими нормами. Запреты и обязанности трансформируются в принудительные меры посредством способа, обеспечивающего их реализацию. Таким способом является принятие конкретных актов управления.

Нормы административного права закрепляют различные виды административно-предупредительных мер, применяемых в области строительства.

К ним можно отнести выдачу разрешения на строительство, что означает подтверждение со стороны властных субъектов отсутствия нарушений обязательных требований на первоначальном этапе. Разрешение на строительство дает право осуществлять строительство, реконструкцию объекта. Полномочиями по выдаче разрешений обладают органы местного самоуправления по месту нахождения земельного участка, а также ряд иных субъектов.

Существует позиция, что «выдача разрешения на строительство — это муниципальная

услуга, порядок предоставления которой устанавливается административными регламентами» [2, с. 64].

Действительно, выдача разрешения на строительство осуществляется в заявительном порядке. Однако необходимо учитывать целевую направленность соответствующего разрешения. Так, в силу ст. 263 ГК РФ, собственник земельного участка вправе «возводить на нем здания и сооружения, осуществлять их перестройку или снос, разрешать строительство другим лицам при условии обязательного соблюдения градостроительных и строительных норм и правил, а также требований о целевом назначении земельного участка» [3]. Выдача разрешения выступает гарантией реализации данной нормы. О юрисдикционном характере разрешения также свидетельствует его обеспеченность мерами административной ответственности. Кроме того, в соответствии со ст. 222 ГК РФ, «возведенное без получения разрешения капитальное строение является самовольной постройкой».

В настоящее время применение рассматриваемой меры характеризуется определенными недостатками, которые противоречат сущности данного института.

Так, действующее законодательство не устанавливает необходимости проведения проверки соответствия параметров строящегося объекта проектной документации и разрешению при решении вопроса о продлении срока его действия. Данный подход не выглядит логичным, поскольку несоответствие параметров объекта и параметров, указанных в разрешении, фактически свидетельствует о наличии самовольной постройки.

Поэтому представляется возможным закрепить в ст. 51 ГрК РФ указание на необходимость проведения проверки соответствия параметров строящегося объекта проектной документации и разрешению на строительство при решении вопроса о продлении срока действия разрешения.

Также требуется решить вопрос о возможности выдачи разрешения в отношении объекта капитального строительства, который уже был построен на момент обращения за его выдачей. Верховный Суд РФ ранее указывал, что «предоставление застройщиком документов, необходимых для получения разрешения на строительство, является обязательным; исполнение данной обязанности необходимо совершить перед началом строительства; приступить к строительству застройщик вправе только после получения такого разрешения» [4].

Однако согласно Определению судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ, «уполномоченный орган вправе отка-

зать в выдаче разрешения на строительство лишь на основании правовых норм и обстоятельств, указанных в федеральном законе; начало проведения строительных работ к таким основаниям не отнесено» [5]. Представляется, что данная позиция противоречит сущности разрешения на строительство как меры предупредительного характера, обеспечивающей предотвращение нарушений в рассматриваемой области.

Таким образом, следует констатировать необходимость нормативного закрепления в числе оснований, предусмотренных ст. 51 ГрК РФ для отказа в выдаче разрешения на строительство, факта возведения самовольной постройки.

К мероприятиям в области строительства, в рамках которых применяются административно-предупредительные меры, также относится проведение проверок. Важно отметить, что, согласно ст. 54 ГрК РФ, «после завершения строительства, реконструкции объекта капитального строительства, органом государственного строительного надзора проводится выездная проверка, по результатам которой оцениваются выполненные работы и принимается решение о выдаче заключения о соответствии построенного, реконструированного объекта капитального строительства требованиям проектной документации либо об отказе в выдаче такого заключения».

Постановление Правительства РФ от 30 июня 2021 г. № 1087 «Об утверждении Положения о федеральном государственном строительном надзоре» закрепляет, что «первый экземпляр заключения о соответствии или решения об отказе в выдаче такого заключения не позднее десяти рабочих дней после утверждения передается (направляется) застройщику или техническому заказчику» [6]. В то же время установление данного срока вызывает вопросы с точки зрения его разумности.

В аспекте ранее существовавшей процедуры, которая была регламентирована Постановлением Правительства РФ от 1 февраля 2006 г. № 54 «О государственном строительном надзоре в Российской Федерации» [7], в настоящее время утратившим силу, заключение о соответствии или решение об отказе в выдаче такого заключения выдавалось застройщику или техническому заказчику в течение десяти рабочих дней с даты обращения в орган государственного строительного надзора за его выдачей. Однако данный срок подразумевал необходимость проведения повторной проверки устранения нарушений, которые были ранее выявлены в рамках итоговой проверки.

В настоящее время заключение о соответствии выдается лишь в случае, если при строительстве, реконструкции объекта капитального строитель-

ства не допущены нарушения требований либо такие нарушения были устранены до дня окончания итоговой проверки. Ввиду данного обстоятельства, а также стратегической ориентации на сокращение сроков административных процедур [8] представляется возможным установить более короткий срок для получения заключения.

К административно-предупредительным мерам также относится разрешение на ввод объекта в эксплуатацию. Оно представляет собой «документ, который удостоверяет выполнение строительства, реконструкции объекта капитального строительства в полном объеме в соответствии с разрешением на строительство, проектной документацией» [9]. Полномочиями по выдаче разрешения обладают федеральный орган исполнительной власти, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления, государственные корпорации. Данные признаки разрешения позволяют рассматривать его в качестве контрольно-предупредительной меры административного принуждения.

К числу мер предупредительного характера, закрепленных Законом № 248-ФЗ и Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2021 г. № 1087 «Об утверждении Положения о федеральном государственном строительном надзоре» [6], также следует отнести предостережение. Предостережение определено Законом № 248-ФЗ как профилактическое мероприятие. Однако рассмотрение специфики предостережения позволяет сделать вывод о его существенном отличии от иных профилактических мер, предусмотренных законодательством о контроле (надзоре).

Так, основанием для объявления предостережения всегда выступает наличие сведений о готовящихся нарушениях обязательных требований или признаках нарушений. При этом должен отсутствовать вред (ущерб) охраняемым законом ценностям, а также угроза их причинения.

Важно отметить, что предостережение подлечит выдаче на основании признаков нарушения, но не его факта. Указанное обстоятельство свидетельствует о том, что оно не может быть отнесено к мерам административного пресечения. В то же время очевиден предупредительный характер предостережения, позволяющий предотвратить совершение административного правонарушения.

Предостережение выдается контрольным (надзорным) органом. Оно включает указание на конкретные обязательные требования, сведения о признаках нарушения которых имеются у органа, и на необходимость принятия мер по обеспечению соблюдения данных требований.

Неисполнение предостережения может выступать основанием для проведения контрольно-надзорного мероприятия.

Обозначенные свойства предостережения – регламентация нормами административного права, применение в административном порядке, оказание уполномоченным органом властного воздействия на поведение субъекта нарушения – указывают на его принадлежность к мерам административного принуждения [10, с. 19].

Существует мнение, что «предостережение по своей правовой природе не обладает признаками ненормативного акта, поскольку не содержит властно-распорядительных предписаний» [11, с. 134], выступает «средством негативного информирования – указания на воздержание от совершения деяния» [12, с. 16].

Действительно, органы строительного надзора в рамках выдачи предостережения направляют предложение о принятии мер по обеспечению соблюдения обязательных требований. Таким образом, обязательность исполнения требований, которые содержатся в предостережении, не установлена.

Однако для случая правового регулирования порядка исполнения аналогичного акта – предостережения о недопустимости нарушения закона Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» [13] устанавливает его обязательность. Согласно ст. 25.1 данного закона, при неисполнении требований, изложенных в предостережении, должностное лицо, которому оно было объявлено, может быть привлечено к ответственности.

Кроме того, обязательность исполнения предостережения закреплена в ст. 20 Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» [14], в соответствии с которой «официальное предостережение о недопустимости действий, создающих условия для совершения правонарушений, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения, содержит обязательное для исполнения требование о недопустимости таких действий либо продолжения антиобщественного поведения» [14].

Интересным является и тот факт, что предостережение, несмотря на его обязательность, в данном законодательном акте отнесено к числу мер профилактического воздействия. Однако обозначенная черта предостережения – его обязательность – свидетельствует о том, что оно может быть отнесено к мерам административного принуждения.

Позиция законодателя, согласно которой предостережение является в одном случае обязательным актом и, соответственно, контрольно-

предупредительной мерой административного принуждения, а в другом – не обладает чертой обязательности, является нелогичной, поскольку в любом случае предостережение имеет цель предотвратить нарушение обязательных требований. Поэтому для обеспечения оперативности применения данной меры следует установить в Законе № 248-ФЗ обязательность исполнения предостережения.

Кроме того, следует возложить на адресата предостережения обязанность предоставления информации о принятых по результатам его рассмотрения мерах по обеспечению соблюдения обязательных требований, что повысит ответственность адресата предостережения в части его исполнения.

Внесение обозначенных законодательных изменений также потребует конкретизации временного периода исполнения предостережения. В настоящее время в Законе № 248-ФЗ возможность контрольного (надзорного) органа определять срок для исполнения предостережения не предусмотрена. В связи с различием ситуаций, которые могут послужить основанием для выдачи предостережения, срок для предоставления информации о принятых мерах по его исполнению должен определяться в каждом конкретном случае контрольным (надзорным) органом.

Соответствующим органам, в том числе осуществляющим государственный строительный надзор, следует предоставить право вызова должностных лиц для дачи объяснений по поводу готовящегося нарушения закона.

Подводя итог, можно сделать следующие выводы:

1) административно-предупредительные меры в области строительства представляют собой закрепленные нормами административного права и выраженные в принятии индивидуальных актов средства целенаправленного воздействия, применяемые органами государственного строительного надзора в отношении субъектов градостроительных отношений в целях предотвращения нарушений обязательных требований в области строительства, а также возникновения ситуаций, угрожающих безопасности личности, общества, государства;

2) к административно-предупредительным мерам, применяемым в области строительства, относятся проверки органов государственного строительного надзора; предостережение органа государственного строительного надзора; разрешение на строительство; заключение о соответствии построенного объекта капитального строительства требованиям технических регламентов и проектной документации; разре-

шение на ввод объекта капитального строительства в эксплуатацию;

3) предостережение органа государственного строительного надзора – это мера административного принуждения, применяемая в случае обнаружения признаков нарушения обязательных требований в области строительства или наличия сведений о готовящихся нарушениях, направленная на предотвращение совершения административных правонарушений посредством принятия мер по обеспечению соблюдения обязательных требований в области строительства;

4) правовое регулирование применения отдельных административно-предупредительных мер в области строительства характеризуется недостатками, что не способствует их эффективности и оперативности применения.

Так, градостроительное законодательство не устанавливает необходимости проведения проверки соответствия параметров строящегося объекта проектной документации и разрешению на строительство при решении вопроса о продлении срока действия разрешения. Однако несоответствие параметров объекта капитального строительства и параметров, указанных в разрешении на строительство, свидетельствует о наличии самовольной постройки. Поэтому предлагается закрепить в ст. 51 ГрК РФ указание на необходимость проведения проверки соответствия параметров строящегося объекта проектной документации и разрешению на строительство при решении вопроса о продлении срока действия разрешения.

При решении вопроса о возможности выдачи разрешения в отношении объекта капитального строительства, который уже был построен на момент обращения за его выдачей, уполномоченный орган не вправе отказать в выдаче соответствующего разрешения. Это противоречит его сущности как меры предупредительного характера, обеспечивающей предотвращение нарушений в рассматриваемой области. Таким образом, следует констатировать необходимость нормативного закрепления в числе оснований, предусмотренных ст. 51 ГрК РФ для отказа в выдаче разрешения на строительство, факта возведения самовольной постройки.

В целях повышения оперативности применения такой меры, как предостережение органа государственного строительного надзора, следует закрепить в ст. 49 Закона № 248-ФЗ обязательность исполнения предостережения; установить обязанность адресата предостережения предоставлять органу государственного контроля (надзора) информацию о принятых по результатам его рассмотрения мерах по обеспечению соблюдения обязательных требований в

установленный органом срок. Соответствующим органам, в том числе осуществляющим государственный строительный надзор, следует предоставить право вызова должностных лиц для дачи объяснений по поводу готовящегося нарушения закона.

Список литературы

1. Мальцев С.В. Проблемы, возникающие в ходе осуществления государственного строительного надзора, и пути их решения // Международный научно-исследовательский журнал. 2014. № 4. С. 107–109.
2. Зими́на М.Ю. Разрешение (согласие) на строительство: правовое регулирование и практика применения // Пробелы в российском законодательстве. 2019. № 2. С. 63–68.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ (ред. от 24 июля 2023 г.) // СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 410; 2023. № 31. Ч. 3. Ст. 5765.
4. Определение Верховного суда РФ от 28 февраля 2018 г. по делу № А07-7616/2014 от 9 июня 2015 г. // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».
5. Определение судебной коллегии по административным делам Верховного суда РФ от 28 февраля 2018 г. по делу № 18-КГ-286 // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».
6. Постановление Правительства РФ от 30 июня 2021 г. № 1087 «Об утверждении Положения о федеральном государственном строительном надзоре» (ред. от 23 декабря 2021 г.) // СЗ РФ. 2021. № 28. Ч. 1. Ст. 5517; 2022. № 1. Ч. 1. Ст. 120.
7. Постановление Правительства РФ от 1 февраля 2006 г. № 54 «О государственном строительном надзоре в Российской Федерации» (вместе с «Положением об осуществлении государственного строительного надзора в Российской Федерации») (утратил силу) // СЗ РФ. 2006. № 7. Ст. 774.
8. Распоряжение Правительства РФ от 31 октября 2022 г. № 3268-р «Об утверждении Стратегии развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2035 года» // СЗ РФ. 2022. № 45. Ст. 7815.
9. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (ред. от 25 декабря 2023 г.) // СЗ РФ. 2005. № 1. Ч. 1. Ст. 16; 2024. № 1. Ч. 1. Ст. 8.
10. Соколов А.Ю. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. М.: Юр.Норма, НИЦ ИНФРА-М, 2015. 320 с.
11. Артамонов А.Н. О правовой природе предостережения // Вестник Брянского государственного университета. 2019. № 3. С. 131–135.
12. Панченко В.Ю., Макачук И.Ю. Предостережение как правовое средство // Законность. 2013. № 6. С. 13–18.
13. Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (ред. от 25 декабря 2023 г.) // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472; 2024. № 1. Ч. 1. Ст. 40.
14. Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 26. Ч. 1. Ст. 3851.

ADMINISTRATIVE AND PREVENTIVE MEASURES APPLIED IN THE FIELD OF CONSTRUCTION

A.S. Zubkov

The article examines certain problems associated with the legal regulation of measures aimed at preventing illegal acts in the field of construction, as well as preventing the occurrence of situations in the field of construction that threaten the security of the individual, society, and state. The author considers inspections by state construction supervision bodies to be among the administrative and preventive measures used in the field of construction; warning from the state construction supervision body; building permit; conclusion on the compliance of the constructed capital construction facility with the requirements of technical regulations and design documentation; permission to put a capital construction project into operation. The author formulates a theoretical definition of a warning from the state construction supervision body as an administrative coercive measure applied in the event of detection of signs of violation of mandatory requirements in the field of construction or the presence of information about impending violations, aimed at preventing the commission of administrative offenses by taking measures to ensure compliance with mandatory requirements in the field of construction. It is concluded that it is necessary to improve the regulatory framework for issuing a construction permit and extending its validity, as well as introducing legislative changes aimed at increasing the efficiency of applying warnings from the state construction supervision body.

Keywords: construction, administrative coercion, administrative and preventive measures, state supervision, warning.

References

1. Maltsev S.V. Problems arising during the implementation of state construction supervision, and ways to solve them // International Scientific Research Journal. 2014. № 4. P. 107–109.
2. Zimina M.Yu. Permission (consent) on construction: legal regulation and application practice // Gaps in Russian legislation. 2019. № 2. P. 63–68.
3. The Civil Code of the Russian Federation (Part Two) dated January 26, 1996 № 14-FL (ed. July 24, 2023) // CL RF. 1996. № 5. Art. 410; 2023. № 31. Part 3. Art. 5765.
4. The ruling of the Supreme Court of the Russian Federation dated February 28, 2018 in case № А07-7616/2014 dated June 9, 2015 // The document was not published. CLR «ConsultantPlus».

5. The ruling of the judicial Board for Administrative cases of the Supreme Court of the Russian Federation dated February 28, 2018 in case № 18-KG-286 // The document was not published. CLR «ConsultantPlus».

6. Decree of the Government of the Russian Federation dated June 30, 2021 № 1087 «On Approval of the Regulations on Federal State Construction Supervision» (ed. dated December 23, 2021) // CL RF. 2021. № 28. Part 1. Art. 5517; 2022. № 1. Part 1. Art. 120.

7. Decree of the Government of the Russian Federation № 54 dated February 1, 2006 «On State Construction Supervision in the Russian Federation» (together with the «Regulations on the implementation of State Construction Supervision in the Russian Federation») (expired) // CL RF. 2006. № 7. Art. 774.

8. Order of the Government of the Russian Federation from October 31, 2022 № 3268-r «On approval of the Strategy for the development of the construction industry and housing and communal services of the Russian Federation for the period up to 2030 with a forecast up to 2035» // CL RF. 2022. № 45. Art. 7815.

9. Urban Planning Code of the Russian Federation № 190-FL dated December 29, 2004 (ed. dated December 25, 2023) // CL RF. 2005. № 1. Part 1. Art. 16; 2024. № 1. Part 1. Art. 8.

10. Sokolov A.Yu. Measures to ensure production in cases of administrative offenses. M.: Legal Norm, SIC INFRA-M, 2015. 320 p.

11. Artamonov A.N. On the legal nature of the provision // Bulletin of the Bryansk State University. 2019. № 3. P. 131–135.

12. Panchenko V.Yu., Makarchuk I.Yu. Caution as a legal remedy // Legality. 2013. № 6. P. 13–18.

13. Federal Law № 2202-1 of January 17, 1992 «On the Prosecutor's Office of the Russian Federation» (as amended on December 25, 2023) // CL RF. 1995. № 47. Art. 4472; 2024. № 1. Part 1. Art. 40.

14. Federal Law of June 23, 2016 № 182-FL «On the basics of the system of prevention of accidents in the Russian Federation» // CL RF. 2016. № 26. Part 1. Art. 3851.