

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки)

Правовое обеспечение государственного управления и местного самоуправления

(направленность (профиль))

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
(МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)**

на тему «Административная ответственность за нарушения в области
капитального строительства»

Студент

Л.Н. Кавтаськина

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный
руководитель

кандидат экономических наук, доцент, Т.А. Журавлева

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

Тольятти 2020

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1 Теоретические аспекты административной ответственности в сфере строительства.....	12
1.1 Сфера капитального строительства как объект охраны административно-деликтного права.....	12
1.2 Правовое регулирование деятельности в области капитальногостроительства.....	22
1.3 Основные подходы к классификации административных правонарушений в сфере строительства.....	33
Глава 2 Анализ особенностей административной ответственности за отдельные виды правонарушений в области строительства.....	41
2.1 Нарушение требований проектной документации и нормативных документов в области строительства.....	41
2.2 Нарушение установленного порядка строительства, реконструкции, капитального ремонта объекта капитального строительства, ввода его в эксплуатацию.....	50
2.3 Нарушение, связанное с отсутствием свидетельства о допуске к строительным работам.....	62
2.4 Невыполнение в установленный срок предписания уполномоченногонадзора органа.....	68
Заключение.....	77
Список используемой литературы и используемых источников.....	83

Введение

Актуальность темы настоящего исследования заключается в том, что действующая система административных правонарушений, совершаемых в сфере капитального строительства разрознена, составы правонарушений содержатся в различных местах Особенной части КоАП РФ, последние имеют исключительно бланкетный характер, отсылая к нормативно-правовым актам различной юридической силы. Также существенной проблемой является несоответствие установленных в законодательстве сроков совершения отдельных процессуальных действий и реальным возможностям субъектов, которым предоставлены полномочия по привлечению к административной ответственности в рассматриваемой сфере.

Кроме того, такая сфера правового регулирования, как капитальное строительство в последнее время становится всё более важной и актуальной, поскольку происходит активная застройка и перепланировка крупных городов. Это обстоятельство делает необходимым установление качественного и эффективного государственного регулирования данной сферой деятельности, в том числе надзора и контроля, что, в свою очередь, говорит о необходимости установления сбалансированных и эффективных норм об административной ответственности за допущенные участниками данных правоотношений, нарушения.

Однако, в этом направлении существуют проблемные моменты. Так, согласно официальным статистическим данным размещённым Судебным департаментом РФ [59], по административным правонарушениям, предусмотренным ч. 2 и 4 ст. 9.4, ст. ст. 9.5, 9.5.1 КоАП РФ в сфере нарушения правил в области строительства и ремонта объектов капитального строительства; несоблюдение требований к выдаче свидетельства о допуске к

работам, судами общей юрисдикции было рассмотрено 311 дел, из них 96 дел были возвращены судами для устранения недостатков, а повторно были направлены только 30 материалов. Данное обстоятельство свидетельствует о недостаточном совершенстве деятельности субъектов уполномоченных составлять протоколы об административном правонарушении, осуществлять административное производство по делу. Кроме того, из поступивших материалов по 30 из них производство было прекращено. Административному наказанию были подвергнуты только 139 лиц. Самым распространённым взысканием являлось применение штрафа (в общем по итогам отчётного периода в размере 2,216 млн. руб.) [59].

Кроме того, обращает на себя внимание то, что за весь 2018 год судами общей юрисдикции вообще не рассматривались дела о совершении административных правонарушений, предусмотренных ст. 14.63 КоАП РФ, связанных с нарушениями в деятельности саморегулируемых организаций в сфере строительства.

Таким образом, актуальность темы настоящего исследования заключается в необходимости проведения критического анализа норм законодательства об административных правонарушениях Российской Федерации, выявление существующих проблем привлечения к административной ответственности, поиск путей и способов совершенствования соответствующих правовых норм.

Степень научной разработанности темы исследования до настоящего момента остаётся недостаточной. В частности, за период современной отечественной науки было проведено только три диссертационных исследования, предметно посвящённых административной ответственности в сфере капитального строительства.

Так, необходимо отметить диссертацию В.И. Бочкова 2008 года посвящённую административной ответственности за правонарушения в области строительства. В 2011 году аналогичное исследование было

проведено Н.А. Нижанковской («Административная ответственность за правонарушения в сфере жилищного строительства»). В 2013 году была защищена диссертация А.В. Кропачёва («Административная ответственность за правонарушения в области капитального строительства»).

Вопросы административной ответственности в данной сфере не так часто освещаются в научной литературе. За последние годы можно отметить научные публикации А.С. Бесединой, Е.Ф. Рашидова, В.Г. Слинковой, Р.Р. Ленковской.

В последние годы, одной из самых обсуждаемых проблем административной ответственности в сфере капитального строительства являются спорные вопросы и пробелы в деятельности саморегулируемых организаций (союзов, ассоциаций). Свои научные публикации данной тематике посвятили такие учёные, как М.А. Волкова, С.Ю. Стародумова, А.В. Кропачёва, Ю.И. Мхитарян. Кроме того, в 2012 году была защищена диссертация Ю.И. Романова на тему правового регулирования деятельности саморегулируемых организаций в сфере строительства.

Также, к теме настоящего исследования относятся работы, посвящённые градостроительной деятельности в целом, предпринимательской деятельности в сфере строительства. В данном направлении стоит выделить исследования таких учёных, как С.А. Боголюбов, М.А. Ерёменко, А.В. Ерхов, Е.А. Галиновская, Н.В. Кичигин, А.М. Люкшин, А.Я. Рыженков и других.

Объектом исследования являются общественные отношения, связанные с реализацией административной ответственности за правонарушение совершаемые в сфере капитального строительства.

Соответственно, предметом настоящего исследования выступают нормы права, которые регулируют собственные отношения, связанные с привлечением к административной ответственности за соответствующие виды административных правонарушений. Кроме того, к предмету

исследования относятся нормы права, регулирующие правоотношения в сфере капитального строительства. Такие нормы содержатся в Кодексе об административных правонарушениях Российской Федерации от 30.12.2001 № 195-ФЗ, в Градостроительном кодексе Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ, в других законодательных актах федерального законодательства и в законодательстве субъектов Российской Федерации.

Целью настоящего исследования является поиск путей и способов совершенствования законодательства об административной ответственности в сфере капитального строительства.

Для достижения поставленной цели, необходимо выполнить следующие задачи:

1) Охарактеризовать сферу капитального строительства как объект охраны административно-деликтного права.

2) Проанализировать правовое регулирование деятельности в области капитального строительства.

3) Рассмотреть основные подходы к классификации административных правонарушений в сфере строительства.

4) Проанализировать административные правонарушения, связанные с нарушением требований проектной документации и нормативных документов в области строительства.

5) Проанализировать административную ответственность за нарушение установленного порядка строительства, реконструкции, капитального ремонта объекта капитального строительства, ввода его в эксплуатацию.

6) Проанализировать административную ответственность за нарушения, связанное с отсутствием свидетельства о допуске к строительным работам.

7) Проанализировать административную ответственность за невыполнение в установленный срок предписания уполномоченного надзорного органа.

Теоретическая и практическая значимость работы. Данное исследование имеет непосредственную теоретическую и практическую значимость.

Теоретическая значимость исследования заключается в формулировании основных положений теоретической модели (конструкции) административных правонарушений в сфере капитального строительства.

Практическая значимость исследования заключается в том, что по его итогам сформулированы выводы и предложения, которые могут быть использованы в дальнейшей законотворческой деятельности по совершенствованию административного законодательства в соответствующем направлении.

Методология и методы исследования. В соответствии с целью и задачами данной работы в ней используются совокупность методов научного познания. Главным в этой системе выступает общенаучный диалектический метод, в рамках которого были применены такие приёмы познания, как анализ и синтез, абстракция и восхождение от абстрактного к конкретному. С помощью логико-семантического метода проведено изучение и углублён понятийный аппарат. Так же, широко применяется логический метод, суть которого заключается в выявлении внешних признаков правовых явлений, их отличия друг от друга, установлении классификаций, создании логических конструкций на базе законодательных (легальных) понятий и определений. При помощи формально-юридического метода исследовано содержание правовых норм, в которых непосредственно выражается административная ответственность за правонарушения в сфере капитального строительства.

Нормативная и эмпирическая база исследования. Нормативную базу исследования составляют Конституция РФ, КоАП РФ, Градостроительный кодекс РФ, нормативные правовые акты субъектов федерации и другие.

Положения, выносимые на защиту:

1) объектом охраны административно-деликтного права в сфере капитального строительства являются урегулированные преимущественно градостроительным законодательством общественные отношения, связанные с проведением изыскательных работ, выделением земельных участков, проектированием, строительством объектов капитального строительства, проведение их реконструкции, капитального ремонта или сноса, а также меры, направленные на обеспечение безопасности указанных процессов, отношения, связанные с деятельностью саморегулируемых организаций в сфере строительства, отношения, связанные с осуществлением надзора в сфере строительства.

2) проблема систематизации законодательства в сфере строительной деятельности имеют непосредственное значение и для рассмотрения вопроса об административной ответственности в данной сфере. В первую очередь, в силу того, что нормы КоАП РФ, предусматривающие ответственность за такие нарушения носят яркий выраженный отсылочный (бланкетный) характер и для установления наличия или отсутствия в действиях субъекта состава административного правонарушения возникает необходимость проведения анализа множества разрозненных и далеко не всегда однозначных нормативных источников различной юридической силы.

3) среди особенностей судебной практики по ст. 9.4 КоАП РФ обращает на себя внимание довольно внушительные размеры штрафных санкций, применяемых к юридическим лицам и отсутствия в деятельности органов строительного контроля, предупредительной функции, поскольку во всех рассмотренных случаях, судебных разбирательств, отсутствовали сведения о том, что органами строительного надзора, перед назначением

штрафа, применялись такие меры, как вынесение предупреждения и контроль за выполнением предписания.

4) в ст. 9.5 КоАП РФ, которой предусмотрена ответственность за нарушение установленного порядка строительства, реконструкции, капитального ремонта объекта капитального строительства, ввода его в эксплуатацию, фактически предусмотрено пять юридически не связанных друг с другом составов административных правонарушений. Имеется в виду отсутствия между последними юридической взаимосвязи как норм дифференцирующих, то есть индивидуализирующих, ответственность за совершение однородного правонарушения.

5) диспозиция ч. 2 ст. 9.5 КоАП РФ, которой предусмотрена административная ответственность за неуведомление о сроках завершения работ, далека от совершенства, поскольку, при наличии такой необходимости, недобросовестными застройщиками могут быть найдены способы уклонения от прохождения строительного надзора после фактического завершения возведения объекта капитального строительства. Вопрос совершенствования ответственности по ч. 2 ст. 9.5 КоАП РФ, лежит в большей степени именно в повышении эффективности практики осуществления государственного строительного надзора и контроля. В качестве одного из таких вариантов может быть введение практики проведения промежуточного строительного контроля на этапе практически завершённых строительных работ.

6) в ст. 9.5.1 КоАП РФ, фактически содержатся два разные состав административного правонарушения. Первый из них содержится в ч 1 указанной нормы, и предусматривает ответственность за любые виды строительной деятельности, для осуществления которой необходимо членство в саморегулируемой организации, в отсутствии такого членства. Анализом диспозиции ч. 1 ст. 9.5.1 КоАП РФ, установлено, что субъектом данного правонарушения может быть либо застройщик, либо привлекаемый

застройщиком или заказчиком на договорной основе физическое или юридическое лицо – член соответствующей саморегулируемой организации. В практике часто встречаются случаи, когда органы строительного надзора привлекают к ответственности граждан, которые выступают заказчиками соответствующих услуг (работ). Судами, такие решения отменяются, однако, данная практика не является устоявшейся.

Для того, чтобы избежать необходимости судебной защиты гражданами своих законных прав и интересов (то есть, не создавать, условий, в которых возникает такая необходимость), представляется необходимым дополнить диспозицию ч. 1 ст. 9.5.1 КоАП РФ, примечанием о том, что граждане являются заказчиками, не выступают субъектами данного административного правонарушения.

7) в целях совершенствования административной ответственности за невыполнение предписаний уполномоченного органа в сфере строительного надзора по ч. 6 ст. 19.5 КоАП РФ, необходимо дополнить ст. 19.5 общим для всех случаев совершения данного правонарушения, определением предписания: обязательный для исполнения документ, составленный и направленный (врученный) от имени органа государственного контроля (надзора) юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю, должностному лицу и физическому лицу, содержащий законные требования по устранению нарушения требований законодательства.

7) административное правонарушение, предусмотренное ч. 6 ст. 19.5 КоАП РФ, а именно невыполнение в установленный срок предписание уполномоченного органа в сфере строительного надзора, в силу своего родового объекта, относится к правонарушениям, посягающим на установленный порядок управления. Вторым дополнительным объектом данного правонарушения являются отношения, регулируемые законодательством о градостроительной деятельности. Именно к такому выводу по результатам на начало 2020 года пришла судебная практика, в

частности ВС РФ, который обосновал своё решение со ссылкой на позицию КС РФ. В связи с этим, сроки давности привлечения к административной ответственности по ст. 19.5 КоАП РФ составляют три месяца.

8) заслуживает на одобрение, предлагаемая авторами проекта нового КоАП РФ новая редакция ст. 19.5 КоАП РФ предусматривающая ответственность за невыполнение предписания уполномоченного субъекта. В настоящий момент, законодатель дифференцирует ответственность для каждой отдельной сферы контрольно-надзорной деятельности. В новом варианте предлагается максимально упростить данную нормы и сделать её понятной и лёгкой для восприятия, унифицировав по сути два десятка составов правонарушений для каждого из которых был предусмотрен «свой» размер санкции, в один. Кроме того, такое предложение, с одной стороны, решает определения объекта посягательства правонарушения, относя их исключительно к посягательствам в сфере установленного порядка управления (поскольку ответственность не дифференцирована для сферы капитального строительства).

Структура исследования обусловлена поставленной целью и задачами и состоит из введения, основной части, заключения, списка использованных источников и литературы. В первой главе рассматриваются общетеоретические вопросы, связанные с привлечением к административной ответственности за правонарушения в сфере капитального строительства, в том числе анализируется сфера капитального строительства как объект правовой охраны, содержание правового регулирования данной сферы, классификация существующих административных правонарушений в данной сфере. Вторая часть исследования посвящена непосредственному анализу составов административных правонарушений в сфере капитального строительства.

Глава 1 Теоретические аспекты административной ответственности в сфере строительства

1.1 Сфера капитального строительства как объект охраны административно-деликтного права

Прежде всего, отметим, что основанием для привлечения лица (физического или юридического) к административной ответственности в принципе является наличие в его действиях состава административного правонарушения и отсутствие оснований, которые, в силу закона, препятствуют к привлечению к такому виду ответственности (например, истечение сроков давности привлечения к административной ответственности).

В настоящем исследовании вопросы отдельных элементов состава административного правонарушения будут рассматриваться применительно к составу конкретных правонарушений, во второй части настоящего исследования. В рамках настоящего параграфа, будут рассмотрены особенности и специфика сферы капитального строительства как объекта охраны административно-деликтного права.

Одним из необходимых элементов состава административного правонарушения является его объект. В наиболее широком понимании, объект административного правонарушения представляет собой общественные отношения или ценности, которые охраняются государством способом установления административной ответственности за посягательство на данные отношения. Таким образом, именно важность и значимость охраняемых законом отношений и обуславливает необходимость введения ответственности за их нарушения.

Цечоев Х.И. рассматривает объект административного правонарушения, как общественные отношения, урегулированные нормами административного права [64, с.57].

Такие ученые административисты, как К.К. Нактанов, М.В. Мукабенов, Г.М. Ангрыкова, под объектом правонарушения понимают урегулированные законодательными нормами общественные отношения [53, с.114].

По мнению П.И. Кононова, В.Я. Кикотя, К.Ш. Киясханова объект – общественные отношения, урегулированные нормами права и охраняемые мерами административной ответственности [29, с.371].

Так А.П. Алехин А.А. Кармолицкий определяют объект административного правонарушения, как общественные отношения, урегулированные нормами права и охраняемые мерами административной ответственности [30, с.393]. Такого же позиции придерживается и А.Н. Ткач [62, с.122].

С.В. Сеницына под объектом административного правоотношения понимает «совокупность общественных отношений, урегулированные нормами права и охраняемых мерами административной ответственности.

Общественные отношения, признаваемые объектами административных правонарушений, охраняются санкциями административно-правовых норм» [61, с.239].

Как мы можем видеть, объект административного правонарушения, по мнению учёных, заключается в некой совокупности общественных отношений, на которые посягает совершаемое правонарушение, которые регулируются и охраняются законом. Мы не будем углубляться в исследование концепции объекта административного правоотношения, в связи с иной темой настоящего исследования, а лишь придём к выводу о том, что объект административного правонарушения - это урегулированные нормами права и охраняемые санкциями КоАП РФ и законов субъектов РФ об административной ответственности. В свою очередь, как представляется,

какого-либо отличия между объектом административного правоотношения совершаемого физическим лицом и юридическим лицом, нет [32, с. 22].

Вместе с этим, обращает на себя внимание следующее обстоятельство. По сути предлагаемое для целей характеристики административное ответственности определение объекта охраны идентично объекту любого другого правонарушения, например, уголовного преступления, трудового, гражданского и т.п. Во всех случаях, речь идёт об определённых общественных отношениях (обычно, это установленный порядок осуществление каких-либо действий, гарантии, права граждан и юридических лиц и т.п.), однако, причины по которым одни общественные отношения охраняются нормами административного, а другие – уголовного или иных отраслей права, в предлагаемых определениях не излагаются.

В связи с этим, представляется необходимым обратить внимание на следующий аспект. Существуют деяния (действия и бездействия), которые в зависимости от наступающих в их результате последствий, влекут за собой возникновение административной или уголовной ответственности. В качестве основного примера можно указать на нарушение правил дорожного движения, которое, в случае причинения лицу тяжкого вреда здоровью по неосторожности будет влечь за собой наступление уголовной ответственности. В случае отсутствия такового – административной. Таким образом, распределение объекта охраны общественных отношений (ценностей) между уголовным и административным правом построено на принципе определения тех деяний, которые являются наиболее общественно опасными, и борьба с которыми является возможной только мерами наиболее строгой ответственности – уголовной. Тут необходимо отметить, что большая «строгость» уголовной ответственности по сравнению с административной в большей степени заключается лишь в том, что привлечение к уголовной ответственности имеет для лица неблагоприятные правовые последствия в виде наличие специального правового статуса

«ранее судимого лица», которое налагает множество ограничений, в большей степени, связанных с прохождением государственной службы и т.п. Вторым существенным признаком характеризующим большую строгость ответственности уголовной – это возможность применения в качестве санкций мер связанных с ограничением или лишением свободы на длительные сроки. Что же касается штрафных санкций, то в административно-деликтном праве зачастую они не уступают уголовно-правовым денежным взысканиям, кроме того, как в уголовном, так и в административно-деликтном законодательстве существует возможность применения конфискации имущества. Исходя из этого, существенной особенностью объекта охраны административно-деликтного права является то, что последний требует более мягких мер реагирования со стороны государства.

Основываясь на этом, укажем, что объектом охраны административно-деликтного права является урегулированные нормами права общественные отношения (совокупность таких отношений, либо определённая общезначимая ценность) за посягательство на которые участники правоотношений (физические и юридические лица) подлежат привлечению к административной ответственности.

Общим объектом административных правонарушений является общественные отношения, возникающие в сфере государственного управления и регулируемые нормами административного права, а в ряде случаев – конституционного, экологического, таможенного, финансового, градостроительного, налогового и других отраслей права [1].

Каждое правонарушение имеет конкретный объект, на который оно посягает и причиняет ему вред. Это видовой, или, иначе, непосредственный, объект административного правонарушения. Конкретный объект правонарушения определяется в норме права, содержащей его описание.

Рассматривая сферу капитального строительства как объект охраны административно-деликтного права, необходимо, в первую очередь, казать на отсутствие законодательного определения терминов «сфера капитального строительства», либо «общественные отношения в сфере капитального строительства». Этимологически слово «сфера» можно понимать, как некоторое ограниченное однородное пространство. Очевидно, что применительно к настоящему исследованию данная сфера будет связана с капитальным строительством.

Согласно ч. 1 ст. 4 Градостроительного кодекса Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ [4] (далее – ГрК РФ), указанный кодекс, среди прочего, регулирует общественные отношения, связанные со строительством объектов капитального строительства, их реконструкцией, капитальным ремонтом и сносом. Кроме того, в силу ч. 2 ст. 4 ГрК РФ, градостроительное и иное законодательство также регулирует отношения по обеспечению безопасности перечисленных выше процессов. Ч. 4 ст. 4 ГрК РФ, говорит об отношениях, которые связаны с деятельностью саморегулируемых организаций деятельность которых связана с областью капитального ремонта, а также сносом объектов капитального строительства (в силу п. 17 ч. 1 ст. 1 ГрК РФ, такие организации создаются в форме ассоциаций (союзов) индивидуальных предпринимателей или юридических лиц.

Исходя из данного законодательного определения, можно сделать закономерный вывод о том, к сфере капитального строительства необходимо относить, собственно, строительство соответствующих объектов, проведение их реконструкции, капитального ремонта или сноса, а также меры, направленные на обеспечение безопасности указанных процессов, деятельность соответствующих саморегулируемых организаций.

В градостроительном законодательстве содержится определение объекта капитального строительства. Так, согласно п. 10 ч. 1 ст. 1 ГрК РФ, объектом капитального строительства является «объект капитального

строительства - здание, строение, сооружение, объекты, строительство которых не завершено (далее - объекты незавершенного строительства), за исключением некапитальных строений, сооружений и неотделимых улучшений земельного участка (замощение, покрытие и другие)». Обратим внимание на то, что в действующей редакции данное определение существует с 2018 года, когда был принят Федеральный закон от 03.08.2018 № 342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [21].

Внесённые изменения касались вопросов исключений из объектов капитального строительства, указанием на родовые признаки тех объектов строительства, которые не признаются капитальными. Так, в «старой» редакции до 2018 года указывалось, что к объектам капитального строительства не относятся временные постройки, киоски, навесы и другие постройки подобного характера. Данный перечень вызывал определённые вопросы, например, не совсем понятно, что такое временная постройка, жилой дом тоже можно построить на определённое время. В нашей жизни, в принципе, временно всё [37, с. 66]. Такая неопределённость (размытость) нормативного регулирования делала нормы не соответствующей требованиям принципа правовой определённости (понятности и ясности нормы для её применения).

В действующей редакции обозначенные исключения представлены в виде «некапитальных строений, сооружений и неотделимых улучшений земельного участка (замощение, покрытие и другие)». Иными словами, объекты капитального строительства – это здания и сооружения за исключением тех из них, которые не являются капитальными. Как мы можем наблюдать, говорить о том, что определение объектов капитального строительства стало более понятным и простым, не приходится. В связи с этим, законодателем и был дополнительно введена легальная трактовка термина «некапитальные строения, сооружения».

Так, согласно п. 10.2 ч. 1 ст. 1 ГрК РФ, к последним относятся те «строения, сооружения, которые не имеют прочной связи с землей и конструктивные характеристики которых позволяют осуществить их перемещение и (или) демонтаж и последующую сборку без несоразмерного ущерба назначению и без изменения основных характеристик строений, сооружений (в том числе киосков, навесов и других подобных строений, сооружений)».

Учитывая вышеуказанный законодательный подход, к объектам капитального строительства необходимо относить те здания и сооружения, которые имеют прочную связь с землёй, перемещение и демонтаж которых не возможен по причине того, что им будет причинён несоразмерный ущерб их назначению или будут изменены их основные характеристики. Несоразмерность ущерба представляется как невозможность в результате повреждения зданий и сооружений использования их по назначению.

В свою очередь, обозначенный законодательный подход может быть признан оптимальным (приемлемым) только на некоторое время. Человечеству уже давно известны примеры успешных перемещений капитальных зданий и сооружений без указанных последствий. С дальнейшим прогрессом человечества, развитием науки и техники, возможности практически «безвредному» перемещению капитальных зданий и сооружений только увеличатся, а такие случаи – участятся. Более того, практика перемещения в пространстве капитальных зданий и сооружений без их разборки насчитывает уже более 200 лет. Так, в 1812 году «Дмитрий Петров переместил деревянную церковь в Моршанске. Первое перемещение каменного здания в России состоялось в 1898 году, это был дом по Каланчёвской улице в Москве, который принадлежал Джейн МакГилл (Евгении Ивановне Мак-Гилль)» [54]. Впоследствии практика перемещения сравнительно «больших» объектов, которые по всем признакам должны быть отнесены к объектам капитального строительства возобновилась в СССР,

когда в 1934 году инженер Н. Г. Кирлан переместил находившееся в Макеевке каменное двухэтажное здание почты массой 1300 тонн [54].

Через пару лет, уже в 1934 и в 1936 годах в Москве было создано специальное учреждение, которое разрабатывало проекты перемещений капитальных объектов и, собственно, выполняло их. Отмечается, что только в довоенные годы было перемещено 23 каменных объекта на территории г. Москвы [49].

В связи с этим, наличие такого законодательного признака объекта капитального строительства, как невозможность перемещения и (или) демонтажа и последующей сборки без несоразмерного ущерба назначению и без изменения основных характеристик, является безусловно, временным и действует до тех пор, пока технические возможности по перемещению таких объектов не сделают такое явление массовым. На данный момент, в виду нераспространённости такой практики, отсутствие для этого надлежащих законодательных механизмов, обозначенный законодательный признак вполне может быть использован для характеристики соответствующей сферы общественных отношений [38, с. 30].

Также в ГрК РФ раскрывается и содержание термина «капитальный ремонт объектов капитального строительства» (данный термин не относится к так называемым «линейным объектам») законодательное определение которого было введено федеральным законом от 18.07.2011 № 215-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [12]. Так, согласно п. 14.2 ч. 1 ст. 1 ГрК РФ, капитальный ремонт представляет собой действия, связанные с заменой и/или восстановлением:

- строительных конструкций из которых состоит соответствующий объект, либо замена и/или восстановление отдельных элементов таких строительных конструкций (кроме тех строительных конструкций, которые являются несущими);

- систем инженерно-технического обеспечения и сетей инженерно-технического обеспечения объектов капитального строительства или их элементов;

- замена отдельных элементов несущих строительных конструкций на аналогичные или иные улучшающие показатели таких конструкций элементы и (или) восстановление указанных элементов [14].

Снос объекта капитального строительства с силу п. 14.4 я. 1 ст. 1 ГрК РФ, который был введён с принятием федерального закона от 03.08.2018 № 340-ФЗ [20], определяется как «ликвидация объекта капитального строительства путем его разрушения (за исключением разрушения вследствие природных явлений либо противоправных действий третьих лиц), разборки и (или) демонтажа объекта капитального строительства, в том числе его частей». Иными словами, снос объекта капитального строительства предполагает своей целью прекращение его физического существования способом целенаправленной санкционированной и осуществляемой в установленном порядке (то есть, законной) деятельности человека.

Далее обратимся к доктринальным воззрениям относительно объекта административных правонарушений в сфере капитального строительства. Как уже указывалось, в отечественной науке существует несколько диссертационных исследований, предметно посвящённых рассматриваемому вопросу. В отдельных из них, например, у Н.А. Нижанковской вопросы определения и анализа объекта соответствующих административных правонарушений, не затрагивались [53, с. 21].

Так, А.В. Кропачева в диссертационном исследовании 2013 года не уделяет существенного внимания вопросу определения сферы капитального строительства [43, с. 22]. При этом, учёная указывает, что термины «градостроительная деятельность» и «строительная деятельность» по существу являются синонимами. С тем лишь исключением, что строительная деятельность может осуществляться и за пределами населённых пунктов, то

есть является более широким понятием. Фактически, объект административно-правовой охраны А.В. Корпачёва ассоциирует с общественными отношениями, которые урегулированы градостроительным законодательством (ГрК РФ) [43, с. 12].

В.И. Бочков в диссертационном исследовании 2008 года определил общий родовой объект административных правонарушений в сфере строительства как общественные отношения, которые возникают «в связи с проведением изыскательных работ, выделением земельных участков, проектированием, строительством и приёмкой в эксплуатацию объектов капитального строительства» [31, с. 8].

В данном варианте определения объекта административных правонарушений используется способ перечисления действий подготовительного характера и непосредственно строительного (фактическое создание объекта). В ходе проведённого выше анализа ГрК РФ было установлено, что последний также регулирует и общественные отношения, связанные со сносом объектов капитального строительства, а также частично нормами последнего урегулирована деятельность саморегулирующих организаций в строительной сфере.

В качестве подведения итогов написания данного параграфа, сделаем следующие выводы. Объектом охраны административно-деликтного права является урегулированные нормами права общественные отношения (совокупность таких отношений, либо определённая общезначимая ценность) за посягательство на которые участники правоотношений (физические и юридические лица) подлежат привлечению к административной ответственности.

Определение сферы капитального строительства как объекта охраны административно-деликтного права требует применение более широкого подхода, чем просто определение термина «капитальное строительство» [44]. Сфера капитального строительства, это не только подготовительная

деятельность к строительству и само строительство, это ещё и отношения, которые связаны с этой деятельностью, носящие обеспечительный характер, например, по обеспечению безопасности проводимых работ, отношения, связанные с созданием и деятельностью саморегулируемых организаций в сфере строительства и т.п [58, с.26].

В результате проведённого анализа, существующего в науке административного права понимания объекта административного правонарушения, законодательных положений относительно содержания терминов, связанных с капитальным строительством, позиций учёных, которые предметно исследовали вопросы, объект охраны административно-деликтного права в сфере капитального строительства определён следующим образом:

- урегулированные преимущественно градостроительным законодательством общественные отношения, связанные с проведением изыскательных работ, выделением земельных участков, проектированием, строительством объектов капитального строительства, проведение их реконструкции, капитального ремонта или сноса, а также меры, направленные на обеспечение безопасности указанных процессов, отношения, связанные с деятельностью саморегулируемых организаций в сфере строительства, отношения, связанные с осуществлением надзора в сфере строительства.

1.2 Правовое регулирование деятельности в области капитального строительства

В одном из международных юридических словарей (словарь Вебстера), существует определение «строительного кодекса», который определён в качестве набора «правил процедуры и стандартов материалов, предназначенных для обеспечения единообразия и защиты общественных

интересов в таких вопросах, как строительные конструкции и государственное учреждение, и обычно имеющих силу закона в конкретной юрисдикции» [80].

Не является исключением и отечественный опыт в данной сфере. Как уже указывалось в предыдущем разделе, в силу ст. 4 ГрК РФ, основным источником регулирования правоотношений в сфере капитального строительства (строительства) выступает именно ГрК РФ. В связи с тем, что часть отношений, регулируемых ГрК РФ имеют комплексный характер, относятся одновременно к различным сферам, допускается их «смежное» регулирование нормами других отраслей.

Так, согласно уже указанной ст. 4 ГрК РФ, отношения, связанные с безопасностью при осуществлении деятельности в сфере капитального строительства, в первую очередь, должно применяться законодательство о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, законодательство в сфере безопасности сооружений гидротехнического характера, законодательство о безопасности в промышленной сфере и т.п. И только в той части, которая не урегулирована специальным законодательством, может применяться законодательство о градостроительной деятельности.

Таким образом, в перечень законодательных актов, которые регулируют деятельность в сфере капитального строительства в части обеспечения её безопасности, необходимо отнести законодательство перечисленных сфер. Так, например, согласно письма Минстроя РФ от 07.04.2015 № 9829-РЛ/06 [27], в силу ч. 2 ст. 4 ГрК РФ, при проведении экспертизы проектной документации сетей газораспределения и газопотребления, должен применяться соответствующий утверждённый правительством РФ технический регламент [23].

Кроме того, в силу ч. 3 ст. 4 ГрК РФ, к отношениям, регулируемым градостроительным законодательством подлежат применению также

земельное, лесное, водное законодательство [5], законодательство, в сфере охраны окружающей среды и прочее [6]. В рассматриваемом случае также установлен приоритете «специального» законодательства над градостроительным [2].

В связи с этим, заслуживает на внимание характеристика комплексности градостроительного законодательства, которая была дана последнему авторами одного из комментариев к ГрК РФ: в градостроительное законодательство включены нормы экологического (которое, также именуется как природоохранное или природоресурсное) право, а также законодательство о местном самоуправлении, конституционное законодательство, административное, финансовое и гражданское. Все перечисленные нормы имея в своей основе различную сущность (как публичную, так и частную) переплетаются между собой, образуя своеобразный уникальный симбиоз в виде градостроительного законодательства [45].

Отметим, что такая ситуация, когда в одном кодифицированном акте содержатся нормы различных отраслей права не редкость. Например, В США принят и действуют Международный строительный кодекс или Международный жилой кодекс [IBC / IRC], которые разработаны на федеральном уровне и принят большинством штатов. Он также, наряду исключительно со строительными правилами и требованиями, содержит нормы экологического и даже энергетического характера [79]. В Канаде национальные модельные кодексы публикуются Национальным исследовательским советом Канады [81]. В Великобритании строительные отношения урегулированы специальным законом «Закон о строительстве» 1984 года (распространяется на Англию и Уэльс) и «Законом о строительстве» 2003 года (принят в Шотландии). При этом, законодатель при изложении строительных правил и регламентов применил способ их изложения в отдельном Строительном регламенте издаваемом правительством

указанных государств. В настоящий момент действует Строительный регламент в редакции 2010 года [83].

Строительные нормы и правила в Соединенном Королевстве являются нормативными актами или нормативными актами, которые стремятся обеспечить выполнение политики, изложенной в соответствующем законодательстве. Для большинства строительных работ в Великобритании требуется утверждение строительных норм. Строительные нормы и правила, действующие в Англии и Уэльсе, изложены в Законе о строительстве 1984 года, а правила, действующие в Шотландии, - в Законе о строительстве (Шотландия) 2003 года. Закон Англии и Уэльса разрешает принимать подробные правила, устанавливаемые секретарем Высказываться. Правила, принятые в соответствии с этим Законом, периодически обновлялись, переписывались или объединялись, причем последней и текущей версией является Строительный регламент 2010. Правительство Великобритании (в Вестминстере) отвечает за соответствующее законодательство и администрацию в Англии, правительство Уэльса (по Кардифф) является ответственным органом в Уэльсе, правительство Шотландии (в Эдинбурге) отвечает за проблему в Шотландии, а исполнительный орган Северной Ирландии (в Белфасте) несет ответственность в пределах своей юрисдикции. Существуют очень похожие (и технически очень сопоставимые) строительные нормы и правила в Республике Ирландии [83]. В Германии систему правового регулирования строительной деятельности построена по принципу существования модельного кодекса (его наименование - Типовой строительный кодекс, дата последнего изменения в 2016 году), в соответствии с которым принимаются кодексы федеральных земель [82].

Далее отметим что одним из важных направлений регулирования градостроительной деятельности в отечественном законодательстве, является соблюдение требований экологической безопасности, максимально возможное исключение причинение вреда окружающей среде, в т.ч.

земельным ресурсам и т.п. Так, постоянный рост городов, особенно мегаполисов, сопровождается и возрастающими проблемами экологического характера, состояние окружающей среды в крупном густонаселённом городе ухудшается также. К основным проблемным моментам современного крупного города относятся увеличение потребления электроэнергии и других ресурсов, образование отходов, перегруженность искусственных и естественных систем очистки таких отходов, управление и согласование всеми перечисленными экологическими рисками [34]. Данная проблема имеет ещё одну «грань», а именно, необходимость тщательной проработки экологических вопросов в генплане, оценке экологических факторов застроек и конкретных строительных проектов, необходимость планирования охраны и рационального использования природных ресурсов и окружающей среды в пределах городской территории. Данное обстоятельство и обуславливает актуальность выбранной темы статьи.

Как уже указывалось, на данный момент, основным источником градостроительного законодательства является ГрК РФ. Согласно ГкР РФ установлено легальное определение градостроительной деятельности к которой отнесено развитие территорий городов и других поселений, в следующих формах: территориальное планирование; градостроительное зонирование; планировка территории; архитектурно-строительное проектирование, строительство, капитальный ремонт, реконструкция объектов капитального строительства, эксплуатация зданий и сооружений. Как мы можем видеть определение градостроительной деятельности фактически выражено посредством перечисления видов (форм) такой деятельности, при этом, в качестве первого вида указано территориальное планирование.

Как отмечают учёные, в современном представлении сложилось довольно критическое представление о планировании как о деятельности по управлению экономикой государства, однако научно обоснованное

планирование обязательно и во всех случаях улучшает показатели целенаправленной деятельности [48, с. 205].

Так, в соответствии со ст. 9 ГрК РФ, предназначением территориального планирования является построение системы функционального предназначения использования территорий городов и населённых пунктов на перспективу более 20 лет (данный срок можно охарактеризовать как длительную перспективу). При этом, в качестве фактора, учитываемого при планировании, является и экологический фактор. Целью осуществления территориального планирования является обеспечение устойчивого развития территорий, развитие инфраструктур и учёт интересов разных субъектов правоотношений, регулируемых градостроительным законодательством.

Как указывает Н.П. Поставная, для всех государственных органов и органом местного самоуправления при принятии последними решений, обязательными является разработка и утверждение документов территориального планирования. Кроме того, в целях обеспечения гарантий реализации экологических прав и интересов человека, необходимо планировать функциональное назначение используемых земель не только при разработке генеральных планов, а и при подготовке и утверждении документов планировки территории. В частности, учёный предлагает при осуществлении детальной планировки квартала или микрорайона необходимо устанавливать функциональные зоны использования соответствующих территорий, и в последующем при разработке градостроительного регламента, учитывать такие решения [55, с.23].

Далее отметим, что, в силу ч. 5 ст. 4 ГрК РФ имеют особенности правового регулирования и взаимоотношения, связанные со строительством объектов капитального строительства на искусственно созданных земельных участках. В таком случае, градостроительное законодательство применяется с учётом особенностей, которые установлены Федеральным законом от

19.07.2011 № 246-ФЗ «Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [16].

Кроме того, в силу ч. 6 ст. 4 ГрК РФ, осуществляется смежное регулирование отношений по сбору и обработке информации, которая необходима для установления стоимости строительства (сметной стоимости). В этой части подлежит применению законодательство о коммерческой тайне, другие законодательные акты в сфере охраны информации, с учётом положений ГрК РФ.

Одним из специфических направлений деятельности в сфере капитального строительства является участие в последней саморегулируемых организаций (ассоциаций или союзов). В связи с этим, рассмотрим специфику регулирования таких отношений.

Так, согласно ч. 4 ст. 4 ГрК РФ основным нормативным правовым актом, регулирующим непосредственную деятельность саморегулируемых организаций в сфере капитального строительства, является именно ГрК РФ. Исключение составляют вопросы образования (создания), регистрации таких организаций, отношения, связанные с членством в последних надзором и контролем за и деятельностью. Такие отношения, согласно указанной норме регулируются гражданским законодательством, в т. ч. Федеральным законом от 01.12.2007 года № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» [10] (далее – ФЗ № 315). Также установлено соотношение норм ГрК РФ и других актов федерального законодательства относительно деятельности обозначенных организаций: главенствующую роль выполняют именно нормы ГрК РФ, и только, если соответствующие правоотношения не урегулированы нормами последнего, могут применяться нормы других законодательных актов.

Согласуется данный вывод и с положениями ФЗ № 315, согласно ч.2.1 ст. 1 которого, «особенности саморегулирования в области инженерных

изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта, сноса объектов капитального строительства устанавливаются законодательством о градостроительной деятельности»

Саморегулируемые организации в строительном комплексе функционируют с 2008 года. При этом, на протяжении всех 11 лет возникает вопрос: должно ли саморегулирование носить обязательный характер для участников работ на объектах капитального строительства? [25].

В 2016 – 2017 годах законодателем была произведена очередная реформа строительной отрасли, в результате чего, саморегулируемые организации были лишены полномочий установление перечня видов работ, которые влияют на безопасность объектов капитального строительства, а также выдача свидетельств о допуске к работам, влияющим на безопасность объектов капитального строительства [18].

Ю.И. Мхитарян в связи с этим, выделяет проблему применения обозначенных средств регулирования, поскольку именно от качества последних зависит деловая репутация саморегулируемых организаций и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации [50, с. 158].

Кроме того, по мнению Ю.И. Мхитаряна, развитие саморегулируемых организаций в строительном комплексе обеспечивает реализацию важной государственной, социальной задачи по защите здоровья, жизни и деятельности человека, гражданина, окружающей среды при выполнении работ на объектах капитального строительства и инженерной инфраструктуры и должно осуществляться на основе обязательного членства. А предметом правового регулирования в сфере саморегулирования в строительном комплексе — это отношения, возникающие при выполнении работ на объектах капитального строительства в сфере защиты жизни и деятельности человека, охраны окружающей среды, имущества юридических лиц [50, с. 158].

Осуществляя дальнейший анализ правового регулирования в сфере капитального строительства, необходимо отметить, сложность иерархии нормативно-правовых актов в данной сфере, их запутанность и некоторую противоречивость. Так, законодательство в сфере капитального строительства состоит не только из кодексов и Федеральных законов, но и из других источников федерального законодательства, в частности из постановлений правительства России, подзаконных нормативных правовых актов уполномоченных ведомств и министерств. Кроме того, существенный объём правового регулирования деятельности по капитальному строительству принадлежит законодательствам субъектов федерации.

В связи с этим, возникает множество проблем правоприменения и неурегулированных вопросов. Например, как отмечает А.В. Кропачёва, законодательство об административном надзоре, осуществляемом органами исполнительной власти в сфере архитектуры и градостроительства, является сегодня противоречивым. Остается неясным правовое положение органов архитектурно-строительного надзора в субъектах федерации. До сих пор не сформировалась цельная концепция развития в России архитектурно-строительного надзора, которая включала бы в свое содержание необходимые элементы данного отраслевого административного надзора [42, с.64].

Кроме того, одной из актуальных проблем в области правового регулирования капитального строительства является качество разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации нормативных правовых актов [42, с.65].

Модель построения законодательства о строительстве может выглядеть как система нормативно-правовых актов, нормы которых должны регулировать общественные отношения на отдельных этапах строительной деятельности. В таких условиях целесообразно принятие базового

Федерального закона «О строительстве в Российской Федерации», который бы закреплял основные направления, принципы и механизмы правового регулирования отношений в области капитального строительства. Затем, развивая отдельные положения данного нормативного акта, принимать иные законы, нормы которых регулируют отношения на отдельных этапах строительства, например, тот же Градостроительный кодекс и другие [42, с.65].

Одним из наиболее важных направлений регулирования строительной деятельности, является вопрос процедуры получения лицензий и других специальных разрешений на осуществление соответствующей деятельности. Как отмечает Правительство РФ на своём сайте [60], по итогам 2018 года Россия поднялась в рейтинге Всемирного банка DoingBusiness по направлению «Получение разрешения на строительство» (далее – Рейтинг) на 63 позиции, с 178-го места до 115-го. Количество процедур сократилось более чем в 2 раза – с 36 до 14, срок их прохождения сократился на 67 дней, а стоимость проведения процедур для бизнеса сократилась практически в 2 раза.

Во многом, этому способствовало формирование в 2017 году исчерпывающего перечня административно-разрешительных процедур в строительной сфере, которая существенно упростила и упорядочила осуществление соответствующего вида предпринимательской деятельности (перечень таких процедур был сокращён с 256 в 2013 году до 101 в 2018 году) [39, с. 27]. Кроме того, заслуживает на позитивную оценку и запуск специализированной Федеральной государственной информационной системы ценообразования в строительстве (ФГИС ЦС – сайт fgiscs.minstroyrf.ru). Во ФГИС ЦС размещены утверждённые сметные нормативы, классификатор строительных ресурсов, а также перечень из более чем 22 тыс. юридических лиц, которые обязаны предоставлять

информацию, необходимую для формирования сметных цен строительных ресурсов.

Следующим важным направлением регулирования строительной деятельности является развитие технического регулирования. В этом направлении правительством РФ в течение 2015 года была проведена разработка и актуализация 126 сводов правил, 22 из которых утверждены в 2015 году, 104 – в 2016 году. В 2017 году разработано 45 новых сводов правил, 21 изменение к действующим сводам правил, пересмотрено 9 сводов правил данные за 2018 и 2019 года на данный момент отсутствуют [60].

Несомненно, проведённая правительством РФ работа в данном направлении заслуживает на позитивную оценку. Однако, это только начальный этап реформирования законодательства в сфере строительства (капитального строительства) и соответствующая деятельность должна быть продолжена и далее.

Подводя итоги написания настоящего параграфа, необходимо сделать вывод о том, что основу нормативно-правового регулирования деятельности в сфере капитального строительства составляет Градостроительный кодекс РФ. При этом, являясь основой регулирования строительной деятельности, ГрК РФ, не составляет весь объём её регулирования, поскольку строительная деятельность сама по себе, а тем более, сфера капитального строительства явление многогранное, неминуемо затрагивающее и другие смежные сферы: предпринимательство, природоресурсные сферы (земельное, лесное, водное законодательство) и т.п. Важность задач обеспечения безопасности при проведении строительных работ, а также требований экологического, природоресурсного законодательства, обуславливают необходимость установления в рассматриваемой сфере нормативов и требований, что, в свою очередь, требует принятия множества подзаконных нормативно-правовых актов (своды, правила, нормативы и т.п.). Кроме того, существенный объём нормативно-правового регулирования в данной сфере

осуществляется субъектами федерации. Отдельным направлением регулирования деятельности в сфере капитального строительства является регулирование процедур разрешительно-дозволительного характера, статуса и деятельности саморегулируемых организаций в сфере строительства [40, с. 26].

Проблемы систематизации законодательства в сфере строительной деятельности имеют непосредственное значение и для рассмотрения вопроса об административной ответственности в данной сфере. В первую очередь, в силу того, что нормы КоАП РФ, предусматривающие ответственность за такие нарушения носят яркий выраженный отсылочный (бланкетный) характер и для установления наличия или отсутствия в действиях субъекта состава административного правонарушения возникает необходимость проведения анализа множества разрозненных и далеко не всегда однозначных нормативных источников различной юридической силы.

1.3 Основные подходы к классификации административных правонарушений в сфере строительства

Ранее уже указывалось, что составы административных правонарушений, совершаемых в сфере капитального строительства, находятся в различных разделах КоАП РФ, что существенно затрудняет процесс их классификации.

Попытка классификации административные правонарушения в данной сфере осуществлялись различными учёными. Так, например, В.И. Бочков в диссертации 2008 года предпринял попытку их классификации по критерию законодательства, предписания которого нарушаются в результате совершения правонарушения. Таким образом, последним были выделены правонарушения, посягающие на нормы градостроительного

законодательства и правонарушения в сфере строительной деятельности, посягающие на нормы иного законодательства [31, с.9].

Н.А. Нижанковская при осуществлении попытки классификации соответствующих составов пришла к выводу, что последние расположены в следующих разделах КоАП РФ: статья 7.9 КоАП РФ – глава «Административные правонарушения в области охраны собственности»; статьи 8.1, 8.8 КоАП РФ - глава «Административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования»; статьи 9.4, 9.5, 9.5.1, часть 3 статьи 9.16 КоАП РФ – глава «Административные правонарушения в промышленности, строительстве и энергетике»; статья 14.28 КоАП РФ – глава «Административные правонарушения в области предпринимательской деятельности»; часть 1 статьи 19.4, статья 19.4.1. части 4, 6 статьи 19.5, статьи 19.6.1 и 19.7 КоАП РФ – глава «Административные правонарушения против порядка управления» [51, с.13].

По мнению Н.А. Нижанковской, «рассредоточение статей, предусматривающих административную ответственность в данной области в различных главах КоАП РФ, свидетельствует о многоаспектном характере рассматриваемых правоотношений, о направленности законодателя на установление мер правовой защиты прав и законных интересов всех участников этих правоотношений» [51, с.13]. С обозначенной позицией учёной необходимо согласится. Также необходимо указать, что именно родовый объект правонарушения в настоящий момент избран законодателем в качестве критерия на основании которого строится группировка норм-составов в особенной части КоАП РФ [52, с.21]. Аналогичный подход применяется и в уголовном законодательстве. При этом, отдельные правонарушения в сфере строительства посягают сразу на несколько объектов, например, это касается правонарушений в сфере предпринимательской деятельности. Законодатель, относя то или иное правонарушение в соответствующий раздел КоАП РФ определяет какой

именно их объектов такого правонарушения превалирует над другим, какой является основным, а какой – дополнительным. Также необходимо констатировать, что сфера общественных отношений, связанных с капитальным строительством не выделена законодателем в отдельную главу КоАП РФ. «Ядро» (большая часть, основа) составов административных правонарушений расположено в главе, именуемой «Административные правонарушения в промышленности, строительстве и энергетике».

Дифференциация административной противоправности в области капитального строительства и мер административно-правовой реакции государства на ее проявления составляет суть рассматриваемого института.

В попытке собственной классификации административных правонарушений в сфере капитального строительства и проведения анализа содержания КоАП РФ, установлено, что в отдельных нормах составах употребляется термин «строительство», однако не в том смысле, который вложен в строительную деятельность применительно к теме настоящего исследования. Так, например, согласно ст. 13.3 КоАП РФ, установлена ответственность за самовольные проектирование, строительство, изготовление, приобретение, установка или эксплуатация радиоэлектронных средств и (или) высокочастотных устройств», в ст. 13.4 – за нарушение правил проектирования, строительства, установки, регистрации или эксплуатации радиоэлектронных средств и (или) высокочастотных устройств, в ст. 13.7 – за несоблюдение установленных правил и норм, регулирующих порядок проектирования, строительства и эксплуатации сетей и сооружений связи). Однако, представляется, что такие нормы не следует относить к административным правонарушениям, в сфере капитального строительства, поскольку в них идёт речь о создании систем связи, которые представляют собой совокупность средств, линий и сетей связи и не включает недвижимые объекты.

Таким образом, необходимо согласиться с мнением А.В. Кропачевой, которая считает, что «критерием выделения рассматриваемой в настоящем исследовании категории административных правонарушений выступает родовый объект— группа однородных общественных отношений, возникающих в области капитального строительства» [43, с.14].

Кроме того, в связи с тем, что административные правонарушения могут быть предусмотрены и в региональном законодательстве (в законодательстве субъектов федерации), одним из критериев их классификации может выступать субъект нормотворчества, соответственно которого административные правонарушения в данной сфере можно классифицировать как федеральные и региональные административные правонарушения в сфере капитального строительства.

Также предлагаем обратить внимание на позицию А.В. Кропачёвой, согласно которой административных правонарушений объектом охраны которой является исключительно правоотношения в сфере капитального строительства всего три: ст.ст. 9.4, 9.5, 9.5.1 КоАП РФ [43, с.10]. Это такие составы, как «Нарушение обязательных требований в области строительства и применения строительных материалов (изделий)» (ст. 9.4 КоАП РФ), нарушение установленного порядка строительства, реконструкции, капитального ремонта объекта капитального строительства, ввода его в эксплуатацию (ст. 9.5 КоАП РФ), выполнение работ строительных работ в отношении объектов капитального строительства лицом, которое не является членом саморегулируемой организации (Ст. 5.1 КоАП РФ).

Далее обратимся к научной публикации В.С. Болтанова в которой последний рассматривает возможные классификации административных правонарушений [33, с.78]. Так учёный полагает, что в зависимости от родового объекта, а также с учетом предмета противоправного деяния можно говорить об эколого-административных (земельно-административных в частности) правонарушениях и всех иных правонарушениях.

Объектом противоправного деяния, составляющего первую группу правонарушений, являются непосредственно экологические отношения, т.е. общественные отношения по поводу окружающей среды в целом и ее отдельных компонентов, регулируемые и охраняемые нормами права [33, с.80]. Например, незаконным является строительство, реконструкция объектов на землях особо охраняемых природных территорий федерального значения без положительного заключения государственной экологической экспертизы на проектную документацию (гл. III ФЗ от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе») [7]. Нарушение требований законодательства об экологической экспертизе влечет административную ответственность, специально предусмотренную в ст. 8.1 КоАП РФ.

Иные противоправные посягательства в сфере строительства и реконструкции объектов недвижимости (не эколого-административные) имеют своим объектом общественные отношения в данной сфере жизнедеятельности и характеризуются нарушениями строительных норм и правил, требований промышленной безопасности, правил по охране труда, правил устройства и безопасной эксплуатации строительной техники, технических регламентов, проектной документации, обязательных требований документов в области стандартизации или требований специальных технических условий либо обязательных требований к зданиям и сооружениям при проектировании, строительстве, реконструкции или капитальном ремонте объектов капитального строительства, в т.ч. при применении строительных материалов (изделий), и т.п. [33, с.82].

Кроме того, в КоАП РФ включены свыше 60 составов правонарушений, которые могут иметь место при строительстве. В зависимости от характера противоправности, можно выделить две группы правонарушений. Одни административно-наказуемые деяния характеризуются нарушением условий и положений индивидуальных актов (ч. 2 ст. 7.3, 7.6, ч. 2 ст. 8.4, 7.9, 8.7, ч. 2 ст. 8.8, ч. 2 ст. 8.13, ч. 1 ст. 8.17, ч. 2

ст. 8.21, ч. 4 ст. 8.25, 9.1, 10.9, ч. 4 ст. 14.1). Среди индивидуальных актов, выполнение условий которых обеспечивается нормами об административной ответственности, называются решения о предоставлении природных объектов в пользование, договоры на природопользование, лицензии, технические проекты разработки месторождений полезных ископаемых, проекты мелиоративных работ, иная проектная документация.

В связи со значительной степенью правового регулирования отношений по возведению зданий, сооружений вторую (многочисленную) группу административных правонарушений составляют противоправные деяния, объективная сторона которых характеризуется нарушением, несоблюдением требований, содержащихся в нормативных правовых актах, или иных требований, соблюдение которых обеспечивается правовыми нормами [33, с.84].

Квалификация противоправности правонарушений в сфере строительства осложнена существующими в КоАП формулировками составов правонарушений, не являющимися однородными. Предусмотрена ответственность за нарушение требований и обязательных требований, правил, стандартов, режима, норм.

Эта разновидность правонарушений, в свою очередь, может быть представлена как состоящая из 5 групп.

Во-первых, за нарушение требований разрешительной системы предусмотрена ответственность по ст. 7.1 (в части использования земельного участка без документов, разрешающих осуществление хозяйственной деятельности), ч. 1 ст. 7.3, 7.4 (при размещении без разрешения в местах залегания полезных ископаемых подземных сооружений), 7.9, 7.14, ч. 2 ст. 8.21, ч. 1 ст. 9.5.1, 9.9, ч. 3 ст. 10.10, 13.3, 13.9, 14.1 КоАП РФ.

Статья 14.1 предусматривает административную ответственность за осуществление предпринимательской деятельности без специального разрешения (лицензии), если такое разрешение (такая лицензия) обязательно

(обязательна), или с нарушением условий, предусмотренных специальным разрешением (лицензией). Несмотря на отмену в целом лицензирования в строительной сфере и замену ее саморегулированием, отдельные виды деятельности продолжают лицензироваться (например, производство маркшейдерских работ) [41, с.18].

Во-вторых, за нарушение требований к технологии, порядку осуществления строительства и реконструкции закреплена ответственность в ст. 6.3, 6.4, 8.1, ч. 1 ст. 8.4, ч. 4, 5 ст. 8.13, ч. 3 ст. 8.17, 9.2, 9.4, 9.5, 9.7, 9.13, 9.16, 10.10, 11.20, 13.7 КоАП РФ.

В-третьих, административная ответственность наступает за нарушение особого режима использования и (или) охраны отдельных объектов, как природных, так и созданных человеком. Специальные нормы предусмотрены в ч. 3 ст. 7.2, ст. 7.4, 7.13, 7.14.2, 8.6, ч. 2 ст. 8.12, 8.39, 8.42, 9.8, 9.10, 11.21, 13.5, 18.1, 18.2, 18.3, 20.19 КоАП РФ.

В-четвертых, за нарушение положений нормативных правовых актов о порядке использования природных объектов, требований охраны окружающей среды и отдельных ее компонентов в процессе строительства и реконструкции объектов недвижимости установлена ответственность в ст. 7.1, 7.4 (в части необеспечения сохранности особо охраняемых территорий и объектов окружающей среды при пользовании недрами), 7.9 (самовольное занятие лесных участков), 8.8, 8.13, 8.12.1, ч. 2 ст. 8.14, ч. 1, 3 ст. 8.17, ч. 3 ст. 8.21, 8.24, 8.28 - 8.30, 8.33, 8.38, 8.39 КоАП РФ.

В-пятых, за нарушение порядка предоставления природных объектов установлена ответственность в ст. 8.24, 19.9 КоАП РФ. До декабря 2013 г. нормы КоАП предусматривали ответственность только за нарушение порядка предоставления гражданам, юридическим лицам лесов, земельных участков в водоохранных зонах и за незаконное предоставление земельных участков из состава земель историко-культурного назначения. Тем самым обеспечивалась охрана административно-правовыми нормами

установленного законодательством порядка предоставления незначительного количества природных объектов. Предметом названных видов административных правонарушений признавались лес, водоохранные зоны и земли историко-культурного назначения. ФЗ от 02.12.2013 № 342-ФЗ были внесены изменения в КоАП РФ (ст. 7.16, 8.12, 9.19), которыми в определенной степени были устранены существовавшие долгое время недочеты в правовом регулировании административной ответственности за нарушение порядка предоставления природных объектов. Названным Законом была введена общая норма об ответственности за нарушение порядка предоставления земельных или лесных участков либо водных объектов. В то же время законодатель оставил без внимания участки недр, которые также могут использоваться частными лицами при их предоставлении компетентными органами [33, с.81].

Подводя итоги написания настоящего параграфа, отметим существование нескольких ключевых особенностей системы административных правонарушений. Первая из них заключается в том, что нормы КоАП РФ, в которых зафиксированы такие составы, расположены в различных главах кодекса, что затрудняет их поиск, анализ и систематизацию. Вторая особенность взаимосвязана с первой и заключается в том, что составы таких правонарушений, как правило, являются

многообъектными.

Глава 2 Анализ особенностей административной ответственности за отдельные виды правонарушений в области строительства

2.1 Нарушение требований проектной документации и нормативных документов в области строительства

Основу административной ответственности за нарушение требований проектной документации и нормативных документов в области строительства составляет ст. 9.4 КоАП РФ. Рассмотрим её подробнее.

Последняя действующая редакция данной нормы имела место в 2011 году с принятием Федерального закона от 18.07.2011 № 237-ФЗ [13].

В ст. 9.4 состав административного правонарушения дифференцирован на две части. Согласно первой части, правонарушение заключается в следующем:

1) нарушение требований технических регламентов, проектной документации, обязательных требований документов в области стандартизации или требований специальных технических условий (в сфере строительства);

2) нарушение обязательных требований к зданиям и сооружениям при проектировании, строительстве, реконструкции или капитальном ремонте объектов капитального строительства, в том числе при применении строительных материалов (изделий), которые действовали до дня вступления в силу технических регламентов (указаны выше), которые были установлены уполномоченным органом исполнительной власти.

Иными словами, идёт речь о том, что в сфере проектирования при строительстве должны соблюдаться технические регламенты и проектная документация и другие обязательные требования документов в сфере стандартизации. За их несоблюдение наступает административная

ответственность. Однако, если по каким-либо причинам, такие требований ещё не были установлены, то субъекты строительной деятельности должны соблюдать действующие до дня вступления в силу таких регламентов обязательных требований, которые установлены на федеральном уровне.

К слову, именно в этом и состоял смысл изменений 2011 года [13]. Ранее административная ответственность предусматривалась в целом за нарушение обязательных требований, проектной документации и т.п. Не была дифференцирована ответственность за нарушение требований регламентов и проектной документации и за нарушение обязательных требований, установленных уполномоченным федеральным органом.

Отметим, что среди учёных отмечается о том, что соблюдение технических регламентов при осуществлении градостроительной деятельности является не просто обязательным требованием, но и одним из основных принципов осуществления самой градостроительной деятельности и соответствующего законодательства. В частности, на это в своих исследованиях указывает А.Я. Рыженков [56, с. 58]. Проводя аналогию с принципом соблюдения технических регламентов, отметим, что он вполне может быть распространён и на деятельность по капитальному строительству, а, учитывая её обязательность соблюдения проектной документации и других документов в сфере стандартизации и технических условий, такой принцип, в обобщённом виде может быть назван как принцип обязательного соблюдения установленных требований и условий осуществления деятельности в сфере капитального строительства [57, с. 60].

Особенностью технических регламентов, среди прочего является, что последние содержат как нормы технического характера, так и нормы права. Нормы технического характера, относятся к разновидностям норм социальных и не являются нормами права, это, по сути, законы природы, которые находят своё выражение в технических характеристиках и требованиях к процессам строительной деятельности [34, с. 12].

С данной позицией мы не вполне согласны. Если какие-либо нормы (будь они социальные, биологические, нормы морали и т.п.) изложены в форме нормы права и их исполнение, практическая реализация, обеспечиваются силой государственного принуждения, то это уже нормы права.

Кроме того, в 2011 году ст. 9.4 КоАП РФ была дополнена ч. 2, согласно которой вводился дополнительный более «тяжкий» вид административной ответственности, которые повлекли отдельные более общественно-опасные последствия, такие как

1) отступление от проектных значений параметров зданий и сооружений, которые затрагивают конструктивные и другие характеристики надежности и безопасности объектов капитального строительства и (или) их частей;

2) отступление от проектных значений параметров зданий и сооружений, которые затрагивают безопасность строительных конструкций, участков сетей инженерно-технического обеспечения,

3) повлекшие причинение вреда жизни или здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, окружающей среде, жизни или здоровью животных и растений, либо которые создали угрозу причинения вреда жизни или здоровью граждан, окружающей среде, жизни или здоровью животных и растений.

Обратим внимание, что своеобразный «предел» административной ответственности рассматриваемого вида заключается в угрозе создания опасности для жизни и здоровья, а также в самом причинении вреда жизни и здоровью граждан одновременно. Предполагается, что в случае, если допущенные нарушения повлекли причинение вреда жизни и здоровью граждан, то должен рассматриваться вопрос о наличии в таких действиях состава преступления. В связи с этим, привлечение к административной

ответственности будет возможно только после проведения в установленном порядке проверки на предмет наличия в действиях лиц соответствующего состава уголовного преступления [35, с.133].

Для более обстоятельного понимания объективной стороны, рассмотрим несколько примеров из судебной практики. Также, отметим, что рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 94 КоАП РФ – органы, на которые законом возложена функция по осуществлению государственного строительного надзора (далее – органы строительного надзора). В случае несогласия с решением данного субъекта о привлечении или не привлечении к административной ответственности, такое решение может быть обжаловано заинтересованной стороной в суде (в зависимости от субъектного состава правоотношений – это будет либо арбитражные, либо общие суды).

Кроме того, обращает на себя внимание и то, что абсолютное большинство правонарушений в данной сфере также выявляются органами строительного надзора. Рассмотрим несколько случаев из судебной практики.

Так в июне 2019 года уполномоченными сотрудниками Мосгосстройнадзора была проведена проверка объекта капитального строительства (объект строительства – жилой дом с инженерными сетями и коммуникациями) (обстоятельства и результаты проведённой проверки известны из текста Постановление Арбитражного суда Московского округа от 04.02.2020 № Ф05-24884/2019) [68]. По результатам проведения проверки было выявлен ряд нарушений, которые послужили основанием для привлечения нарушителя к ответственности по ч. 1 ст. 94 КоАП РФ. Нарушения носили следующий характер:

1) нарушение проектной документации, а именно проекта строительства жилого дома, той его части, которая касалась организации его строительства (согласно данного документа, на период строительства

необходимо возведение защитной противопожарной стены, отделяющий городок строителей от самой строительной площадки);

2) нарушение требований федерального закона и утверждённых Минрегионом РФ требований в области защиты прилегающих зданий и сооружений от шума при проведении строительных работ. Были проведены соответствующие измерения шума. В частности, были нарушены такие нормативные источники, как Федеральный закон от 30.12.2009 № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» [11] и СП 51.13330.2011. Свод правил. Защита от шума. Утверждённые Приказом Минрегиона РФ от 28.12.2010 № 825 [26];

3) нарушение правил противопожарной безопасности, что выразилось в хранении пожароопасного утеплителя на расстоянии ближе чем 18 метров к объекту, который строится. Данное требование предусмотрено п. 378 Постановления Правительства РФ от 25.04.2012 г. № 390 «О противопожарном режиме» [24].

Довольно распространёнными являются и случаи привлечения к административной ответственности и граждан. В качестве примера рассмотрим Постановление Верховного Суда РФ от 01.08.2018 № 45-АД18-7 [67]. Гражданин Выборнов А.Н. был признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 9.4 КоАП РФ. Последнему было назначено наказание в виде штрафа в размере 2 000,0 руб. Суть спора заключалась в том, что гр. Выборновым А.Н. согласно разработанного проекта капитального ремонта здания самостоятельно без уведомления контролирующего органа и без проведения обязательной государственной экспертизы разработанного проекта, были осуществлены работы по демонтажу пола между квартирами на 2-м и 3-ем этажах трёхэтажного многоквартирного дома (квартиры принадлежат нарушителю на праве собственности) с одновременной попыткой установления вместо последних бетонных перегородок (то есть замена одного строительного

материала на качественно другой, а также увеличение нагрузок на несущие конструкции здания). В основном доводы гражданина заключались в необходимости назначения и производства строительно-технической экспертизы, которая, по его мнению, должна доказать реальность возможности наступления общественно-опасных последствий, а также выводы органов строительного надзора о том, что последним осуществлялась именно реконструкция здания, а не его капитальный ремонт (при проведении капитального ремонта уведомление и проведение государственной экспертизы не являлось обязательным). Однако, ВС РФ было отмечено, что отнесение соответствующих работ к реконструкции здания следует прямо из законодательного определения данного понятия и не нуждается в проведении экспертизы, а возможность наступления последствий в виде причинение вреда жизни и здоровью граждан а также их имущества следует из прямого отнесения таких нарушений в законодательстве к таким, которые могут повлечь соответствующие последствия.

В судебной практике по ст. 9.4 КоАП РФ также встречаются случаи, когда решения органов строительного надзора о привлечении к ответственности с назначением штрафных санкций отменяются в связи с малозначительностью. В качестве примера рассмотрим определение Верховного Суда РФ от 14.02.2020 № 307-ЭС19-22878 [71]. Данным решением была рассмотрена жалоба органов строительного надзора на решения арбитражных судов (первой инстанции, апелляции и кассации), которым допущенное строительной компанией нарушение было признано малозначительным, и соответствующее решение о привлечении к ответственности было отменено (по ч. 2 ст. 9.4 КоАП РФ, штраф в размере 150 000,0 рублей). Спор до настоящего момента не получил своего окончательного разрешения, поскольку в указанном определении ВС РФ было принято решение передать поступившую жалобу от органа строительного надзора на рассмотрение Коллегии по экономическим спорам

ВС РФ. Причина заключалась в том, что суд первой инстанции, апелляционная и кассационная инстанция, признавая совершённое правонарушение малозначительным, исходила из того, что, после получения от контрольного органа предписания об устранении нарушений, последние были устранены, а значит правонарушение фактически не повлекло своих общественно-опасных последствий. Нарушения в своём большинстве относились к сфере обеспечения пожарной безопасности строящегося объекта. При этом, сам факт допущенных нарушений фактически не оспаривался. Орган строительного контроля обратил внимание ВС РФ на Постановление Конституционного Суда РФ от 25.02.2014 г. № 4-П [65], которым рассматривался вопрос малозначительности правонарушений, совершаемых юридическими лицами. В указанном Постановлении КС РФ пришёл к выводу о том, что «особенности материального (экономического) статуса, привлекаемого к ответственности юридического лица либо его постделиктное поведение, в том числе добровольное устранение негативных последствий административного правонарушения, то они как таковые не могут служить основанием для признания административного правонарушения малозначительным» [65]. Таким образом, необходимо признать, что перспективы у рассматриваемой жалобы довольно хорошие, поскольку все нижестоящие суды в обоснование малозначительности совершённого правонарушения, ссылались исключительно на постделиктное поведение строительной компании [69]. Кстати, в ранее рассмотренном нами примере, в апелляционной и кассационной жалобе строительная компания также ссылалась на то, что после выявления нарушений, последние были ею в полной мере устранены [68].

В части 3 ст. 9.4 КоАП РФ предусмотрена ответственность за повторное совершение правонарушения предусмотренного ч. 2 данной статьи.

В качестве административных наказаний, предусмотрены административный штраф, размер которого дифференцирован в зависимости от тяжести совершённого правонарушения и субъекта преступления (гражданин, должностное лицо, индивидуальный предприниматель, юридическое лицо). Штраф и предупреждение, является единственным наказанием, которое может быть применено по ч. 1 ст. 9.4 КоАП РФ. Наибольшие размеры штрафов – для граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность, наименьший для обычных граждан [70].

Ещё одним наказанием, кроме предупреждения и штрафа, является применение административного приостановления деятельности на различный срок. За совершение административного правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 9.4 КоАП РФ административное приостановление может быть назначено на срок до 60 суток, то за ч. 3 ст. 9.4 КоАП РФ – до 90 суток.

В рассмотренных примерах, обычно назначались именно штрафы. Орган строительного надзора вынес решение о привлечении строительной компании, которая имеет статус юридического лица к ответственности по ч. 1 ст. 9.4 КоАП РФ, и вынес решение о назначении штрафа в размере 200 000,0 рублей [68]. Привлечённое к ответственности общество обжаловав данное решение, среди прочего, просило уменьшить размер штрафа с учётом того, что после выявления правонарушения все нарушения строительных правил были добровольно устранены, кроме того, строительная компания испытывает финансовые затруднения, а большая сумма штрафа может привести к остановке строительных работ. Арбитражный суд апелляционной и кассационной инстанции не нашли доводы строительной компании убедительными и оставили решение органа строительного надзора в силе [68]. Обращает на себя внимание то обстоятельство, что строительная компания была «приговорена» к штрафу, несмотря на то, что это был первый случай на данном строительном объекте (об этом можно судить, хотя бы из

того, что в тексте решений отсутствуют данные о ранее проводимых проверках и выявленных при их проведении нарушениях). Таким образом, по каким-то соображениям, органы строительного надзора не нашли необходимым вынести предупреждение, поскольку нарушение было допущено (выявлено) впервые.

Также представляется необходимым отметить, что в опубликованном на момент написания данного исследования проекте нового КоАП РФ, содержится аналогичная норма, только под другим «порядковым номером» - ст. 18.4 проекта КоАП РФ [28]. Однако существует одно принципиальное отличие. Если в действующем варианте предусмотрено три части, из которых третья заключается в повторном совершении действий, предусмотренных в части второй (иными словами, дифференцирована ответственность за повторное совершение данного административного правонарушения), то в предлагаемом проекте, такое правонарушение отсутствует. Есть изменения и в части санкций. Так, основные размеры максимальных значений штрафных санкций сохранены, однако уменьшен предельный срок установления административного запрета деятельности по ч. 2 ст. 18.4 проекта КоАП РФ, он равняется не более 30 суток, как для индивидуальных предпринимателей, так и для юридических лиц. Во всём остальном, норма остаётся в неизменном виде. Комментируя предлагаемые изменения, необходимо отметить, что административное приостановление деятельности как санкция за совершённое правонарушение и так по данной статье применялась весьма редко (самостоятельный поиск таких случаев в судебной практике из доступных источников успеха не имел). Таким образом, предел максимальной репрессивной возможности данной нормы значительно сокращён. В свою очередь, сохранение предельных размеров штрафов, как представляется, свидетельствует только том, что штраф как основное наказание для юридических лиц практикуемое как в законодательстве, так и в правоприменительной практике, продолжит сохраняться в качестве

такового и в случае воплощения данного проекта «в жизнь». Проблема штрафов и их размеров применительно к административной ответственности юридических лиц выходит далеко за пределы темы настоящего исследования.

В качестве подведения итогов данного параграфа, отметим следующее. Привлечение к ответственности по ст. 9.4 КоАП РФ является довольно распространёнными ситуациями на практике. Не избегают ответственности ни физические лица (простые граждане) не субъекты предпринимательства, осуществляющие строительные работы. Среди особенностей судебной практики обращает на себя внимание довольно внушительные размеры штрафны санкций, применяемых к юридическим лицам и отсутствия в деятельности органов строительного контроля, предупредительной функции, поскольку во всех рассмотренных случаях, судебных разбирательств, отсутствовали сведения о том, что органами строительного надзора, перед назначением штрафа, применялись такие меры, как вынесение предупреждения и контроль за выполнением предписания.

2.2 Нарушение установленного порядка строительства, реконструкции, капитального ремонта объекта капитального строительства, ввода его в эксплуатацию

Ответственность за нарушение установленного порядка строительства, реконструкции, капитального ремонта объекта капитального строительства, ввода его в эксплуатацию предусмотрена ст. 9.5 КоАП РФ. Название данной нормы в редакции Федерального закона от 18.12.2006 № 232-ФЗ [8] (ранее имело место следующее название: «нарушение установленного порядка строительства объектов, приемки, ввода их в эксплуатацию»).

Прежде чем перейти к непосредственному анализу состава данного административного правонарушения, обратим внимание, что за время существования данной нормы, в неё вносились изменения пять раз.

Так, нововведения 2007 года касались изменения принципа определения размера штрафной санкции. Так, применительно к ч. 1 ст. 9.5 КоАП РФ, размеры штрафов до 2007 года определялись в минимальных размерах оплаты труда, а с изменениями внесёнными Федеральным законом от 22.06.2007 № 116-ФЗ [9], были определены в «твёрдой» денежной сумме. То же самое относится и к другим частям ст. 9.5 КоАП РФ, кроме ч. 5 определение размеров штрафов в которой из МРОТ в «твёрдые» суммы было осуществлено только в 2019 году с принятием федерального закона от 26.07.2019 № 222-ФЗ [22].

Смысл нововведений 2011 года [3] заключался в том, что из объективной стороны административного правонарушения были исключены действия, связанные с проведением капитального ремонта и объекты капитального ремонта. До указанного момента деятельность по осуществлению капитального ремонта должны была осуществляться только после получения специального разрешения.

В 2017 году в ч.ч. 2-4 ст. 9.5 КоАП РФ, в качестве одного из субъектов надзора в области строительной деятельности в сфере атомной энергетики была включена Государственная корпорация «Росатом» (далее – Госкорпорация «Росатом») [3].

Таким образом, согласно ч. 1 ст. 9.5 КоАП РФ ответственности подлежит «строительство, реконструкция объектов капитального строительства без разрешения на строительство в случае, если для осуществления строительства, реконструкции объектов капитального строительства предусмотрено получение разрешений на строительство». В результате буквального толкования данной нормы, правонарушение заключается в осуществлении одного из видов строительной деятельности,

то есть в активных целенаправленных действиях длящегося, умышленного характера при отсутствии (неполучении, несвоевременном получении, аннулировании и т.п.) специального разрешения.

В качестве наказаний за данной правонарушение предусмотрен административный штраф (максимальные размеры штрафа до 5,0 тыс. в отношении граждан, до 50-ти тысяч в отношении должностных лиц и индивидуальных предпринимателей, до 1,0 млн. рублей в отношении юридических лиц) и административное приостановление деятельности (может быть применимо к гражданам, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица и для юридического лица, соответственно).

Для более обстоятельной характеристики признаков данного правонарушения, обратим внимание на решение Арбитражного суда Пермского края от 25 января 2017 г. по делу № А50-27522/2016 [76]. По данному делу, строительная организация оспаривало привлечения её административным органом к ответственности по ч. 1 ст. 9.5 КоАП РФ и назначенный штраф в размере 662,0 тыс. рублей. Строительной организацией не оспаривался сам факт осуществления деятельности по возведению объекта капитального строительства без получения специального разрешения, однако, ранее уже была привлечена к ответственности за тоже самое правонарушение. Судом доводы жалобщика были отклонены, решение административного органа о привлечении к ответственности, было оставлено в силе. При этом, в описательно-мотивировочной части решения, содержатся ряд заключений, характеризующих особенности состава данного административного правонарушения.

Кроме того, рассматриваемое правонарушение характеризуется как длящееся. Применительно к самой сути спора, было установлено, что строительная компания действительно привлекалась к административной ответственности в 2015 году, однако, после привлечения к ответственности

последняя продолжила осуществлять ту же деятельность без специального разрешения, то есть, имело место продолжение нарушения, что необходимо рассматривать как второй факт незаконной деятельности.

Так, в решении суд указал, что субъектами ответственности по ч. 1 ст. 9.5 КоАП РФ, могут быть либо застройщик, либо подрядная организация. Относительно вины общества и наличия оснований, исключающих ответственность, было отмечено, что последнее осуществляет предпринимательскую деятельность в сфере строительства, а значит должностные лица общества (его руководители) обязаны знать и придерживаться норм действующего градостроительного законодательства и обеспечить их полное выполнение.

На данное обстоятельство необходимо обратить отдельное внимание.

Возможность привлечения к ответственности по ст. 9.5 КоАП РФ и застройщика и подрядчика предусмотрена, прежде всего, п. 6 Постановления Пленума ВС РФ № 11 от 17.02.2011 года [66], где прямо об этом указано. С данной позицией суда, разъясняющей применение законодательства необходимо согласиться, поскольку она полностью согласуется с действующим градостроительным законодательством. Так, согласно ст. 51 ГрК РФ, именно застройщик должен получить разрешение на строительство, а, если для осуществления строительства привлекается подрядчик или субподрядчик, то, прежде всего, последние должны убедиться в том, что такое разрешение имеется [46, с. 237]. С данной позицией согласны и многие другие учёные [37, с.65].

В результате проведённого анализа судебной практики установлено, что привлекаемые лица часто обращаются с жалобами на факты привлечения последних к ответственности по тем основаниям, что обязанность получить разрешение на строительство лежала на застройщике, а они, просто действовали на основании договора подряда, а значит и не подлежат ответственности по рассматриваемой норме [47, с. 238]. Как мы видим, то не

так. Подобные решения являются ошибочными и влекут ещё большие затраты связаны с издержками на судебные обжалования. Что же касается возможных имущественных последствий для участников правоотношений оформленных договором подряда, то стороны при заключении данного договора могут предусмотреть правила распределения убытков или других имущественных потерь, связанных с необеспечением застройщиком получения такого разрешения. Его отсутствие, как представляется, является безусловной виной застройщика. В связи с этим, в случае привлечения к ответственности подрядчика за строительную деятельность без наличия специального разрешения, последний может быть привлечён к ответственности административной, как правило, в виде довольно внушительного штрафа, однако, в последующем, в гражданско-правовом порядке, размер понесённых убытков в виде уплаченного штрафа вполне может быть взыскан с застройщика. Кроме того, необходимо учитывать случаи, когда застройщик вводит подрядчика или субподрядчика в заблуждение заверяя последнего, что соответствующее разрешение имеется, разрешение также может быть и подделано, могут иметь место исходящие от застройщика документы в которых заверяется о наличии законных оснований, например, для возведения объекта капитального строительства. В таких ситуациях, как представляется, практика должна пойти по пути рассмотрения вопроса об отсутствии в действиях подрядчика умысла на совершение правонарушения, особенно, при наличии у последних письменных документальных доказательств такого заверения со стороны застройщика [36, с. 41].

В ч. 2 ст. 9.5 КоАП РФ установлена административная ответственность за нарушение сроков направления уполномоченным субъектам извещения о начале строительства, реконструкции объектов капитального строительства, либо неуведомление уполномоченных субъектов о сроках завершения работ, которые подлежат проверке. К таким уполномоченным субъектам, которые

подлежат уведомлению или извещению относятся следующие: органы государственного строительного надзора, госкорпорация «Росатом», органы исполнительной власти субъектов РФ.

По способу совершения данное правонарушение совершается в форме бездействия вне зависимости от наличия или отсутствия умышленного характера действий виновного лица. Оно заключается в невыполнении обязанности по предоставлению соответствующей информации.

За совершение данного правонарушения также предусмотрено только два вида наказаний штраф или административное приостановление деятельности. Максимальные размеры штрафа для граждан составляют до 1,0 тыс. рублей, для должностных лиц – до 30,0 тыс. рублей, для индивидуальных предпринимателей – до 40,0 тыс. рублей, для юридических лиц – до 300,0 тыс. рублей.

Обратим внимание на отдельные возможные проблемы применения данной нормы. Как указывает в своём диссертационном исследовании А.В. Корпачёва [43, с.7], кроме собственно ч. 2 ст. 9.5 КоАП РФ, такая обязанность предусмотрена ч. 6 ст. 56 ГрК РФ, согласно которой она возложена на лицо, осуществляющее строительство. Последний должен известить как застройщика, заказчика, так и соответствующий контролирующий государственный орган. При этом, как указывает А.В. Корпачёва, неуведомление как правонарушение будет совершено тогда, когда строительные работы будут завершены в полном объёме [43, с.8].

Именно тут и возникает наибольшая проблема исключительно практического характера. По смыслу данной нормы, и вышеуказанных положений градостроительного законодательства, обязанность уведомлять наступает только после полного выполнения строительных работ о чём, очевидно, должен свидетельствовать объект капитального строительства, возведённый в полном соответствии с планом. На первый взгляд да. Однако, как быть с ситуацией, когда строительная организация не смогла возвести

объект в точности соответствующий утверждённому разрешительным документом? Являются ли в таком случае строительные работы завершёнными? А если строительная организация фактически прекратила осуществление строительных работ и объект капитального строительства остался не возведённым? Ведь соответствующие работы могут длиться и на протяжении довольно существенного временного промежутка, не один год. Представляется, что в силу формального признака, а именно обязанности сообщить о сроках завершения работ, без фактического их завершения, оснований для привлечения к ответственности не возникает.

С другой стороны, возникает возможность для злоупотреблений со стороны лица, осуществляющего строительную деятельность, либо застройщика, которые желают избежать проведение государственного строительного надзора за соответствием возводимого объекта требованиям законодательства, а значит, и привлечения к соответствующему виду юридической ответственности. В таком случае, «стройка» может быть «заморожена» а соответствующие строительные работы находясь на этапе их практического завершения (условно, на этапе выполнения 99% объёма работ), осуществляться весьма длительный период. В качестве доказательств обратного, а именно фактического завершения строительных работ и не уведомления об этом, компетентных органов, может служить наличие первичных бухгалтерских документов, подтверждающих принятие заказчиком работы у подрядчика, например, акта приёма-сдачи выполненных работ, документального подтверждения фактического полного взаиморасчёта между заказчиком и подрядчиком, хотя договором между последними полный расчёт предусмотрен только после полного приёма-сдачи работы.

В целом, необходимо констатировать, что диспозиция ч. 2 ст. 9.5 КоАП РФ далека от совершенства и, при наличии такой необходимости, недобросовестными застройщиками могут быть найдены способы уклонения

от прохождения строительного надзора после фактического завершения возведения объекта капитального строительства. Предусмотреть все возможные случаи недобросовестного поведения субъектов отношений по капитальному строительству и противодействовать им способом совершенствования именно диспозиции соответствующего нормы особенной части КоАП РФ, невозможно. В связи с этим, вопрос совершенствования ответственности по ч. 2 ст. 9.5 КоАП РФ, лежит в большей степени именно в повышении эффективности практики осуществления государственного строительного надзора и контроля. В качестве одного из таких вариантов выступает возможность введения практики проведения промежуточного строительного контроля на этапе практически завершённых строительных работ.

Интересно отметить, что в обсуждаемом в настоящий момент проекте нового КоАП РФ [3] содержится по содержанию практически аналогичная норма – ст. 18.5 проекта КоАП РФ, однако, в ней отсутствует правонарушение, содержащиеся в нынешней ч. 2 ст. 9.5 КоАП РФ. Таким образом, неуведомление о начале строительных работ и о сроках и завершения может быть исключено из разряда административных правонарушений. Давая собственную оценку, необходимо определить, насколько и в какой степени совершение данного правонарушения несёт в себе общественную опасность для охраняемых данной нормой общественных отношений. В целом, необходимо признать, что наличие такой ответственности носит «дисциплинирующий» характер, поскольку потенциальный субъект ответственности осознаёт, что нарушение установленных законодательством сроков, может повлечь наложение довольно существенных финансовых санкций. Так, согласно комментариев к КоАП РФ, объектом данного правонарушения являются общественные отношения, связанные с качеством строительства, безопасностью эксплуатации возводимы объектов капитального строительства [45].

Непосредственная угроза наступления общественно-опасных последствий в виде опасности для жизни и здоровья граждан или имущества заключается в том, что из-за неуведомления или несвоевременного уведомления о начале строительных работ или о сроках их завершения, уполномоченный орган государственного строительного надзора не сможет своевременно осуществить необходимые надзорные мероприятия. При этом, необходимо понимать, что цель данной нормы в целом может быть достигнута и способом применения к недобросовестным субъектам других составов правонарушений, предусмотренных в ст. 9.5 КоАП РФ. В связи с этим, полагаю, что рассматриваемый состав административного правонарушения вполне может быть исключен в будущем.

Частью 3 ст. 9.5 КоАП РФ предусмотрена ответственность за осуществление строительной деятельности (работы) до того момента, пока последним не будут устранены недостатки выявленные в процессе проверки уполномоченными субъектами (органы государственного строительного надзора, госкорпорация «Росатом», органы исполнительной власти субъектов РФ). При этом и определен конкретный момент, который свидетельствует об устранении таких недостатков: составление акта с уполномоченным представителем соответствующего субъекта об устранении выявленных недостатков. Таким образом, законодатель, во-первых, подталкивает тех, кто осуществляет строительную деятельность к своевременному и быстрому устранению недостатков, во-вторых, запрет на деятельность до момента устранения недостатков, служит необходимой гарантией для приведения объекта капитального строительства в полное соответствие с требованиями безопасности.

В качестве наказаний предусмотрены штрафы и административные приостановления деятельности. Для граждан максимальный размер штрафа составляет 5,0 тыс. руб., для должностных лиц – до 30,0 тыс. руб., для

индивидуальных предпринимателей – до 40,0 тыс. руб., для юридических лиц – до 100,0 тыс. руб.

В соответствии с ч. 4 ст. 9.5 КоАП РФ, предусмотрена ответственность за выдачу уполномоченными должностными лицами разрешений на ввод объекта в эксплуатацию, без получения в установленном порядке заключений уполномоченных субъектов, если их получение является обязательным (Во всех, случаях, когда предусмотрено осуществление государственного строительного надзора).

За совершение данного правонарушения предусмотрен штраф в отношении должностных лиц в размере от 20,0 до 50,0 тыс. рублей. Обращает на себя внимание, что в качестве субъекта данного правонарушения выступают только должностные лица, соответственно оно не может быть совершено гражданами, а также субъектами предпринимательства. Фактически речь идёт об осуществлении соответствующих административно-управленческих функций.

Кроме того, ч. 5 ст. 9.5 КоАП РФ, предусмотрена ответственность за «эксплуатация объекта капитального строительства без разрешения на ввод его в эксплуатацию, за исключением случаев, если для осуществления строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства не требуется выдача разрешения на строительство». Совершение данного правонарушения заключается в совокупности действий, которые связаны с использованием объекта капитального строительства в соответствии с его функциональным назначением, если по каким-либо причинам, лицом, осуществляющим эксплуатацию, не было получено разрешение на ввод данного объекта.

Субъектами данного правонарушения могут выступать как граждане, должностные лица, так и субъекты предпринимательства. Предусмотрено только один вид взыскания – штрафы Для граждан максимальный размер штрафа может составлять 5,0 тыс. рублей, для должностных лиц – 50,0 тыс.

руб., для юридических лиц – до 1,0 млн. рублей (при этом минимальный порог штрафа – 500,0 тыс. руб.).

Обратим внимание не то, что по ч. 5 ст. 9.5 КоАП РФ подлежит ответственности именно то лицо, которое эксплуатирует соответствующий объект капитального строительства, не имея соответствующего разрешения на ввод в эксплуатацию. Это не обязательно будет тоже лицо, что возводило такой объект. В подтверждение этого укажем на п. 7 Постановления Пленума ВАС РФ от 17.02.2011 № 1 «О некоторых вопросах применения Особенной части Кодекса РФ об административных правонарушениях» [66], в котором отдельно на это указывается. В практике, органы государственного строительного надзора, довольно часто применяют противоречивые решения по данной норме. Например, Центральным районным судом г. Воронежа была рассмотрена жалобы заявителя (потерпевшая сторона по делу об административном правонарушении) на решение органа строительного надзора об отсутствии в действиях гражданки «А» состава административного правонарушения, предусмотренного ч. 5 ст. 9.5 КоАП РФ в связи с тем, что не введенные в эксплуатацию объекты строились не гражданином «А», а предыдущим собственником. При этом, не было принято во внимание то очевидное обстоятельство, что гражданка «А» осуществляла эксплуатацию таких объектов, хоть и не строила их. Суд своим решением № 12-290/2018 от 15 октября 2018 г. [75] отменил незаконные решения органа строительного надзора.

В качестве проведения сравнительного анализа текущей редакции ст. 9.5 КоАП РФ и предлагаемого ей аналога в новом проекте КоАП РФ, отметим, что, как и в других составах административных правонарушений в сфере капитального строительства, штрафные санкции остались теми же, однако значительно уменьшена максимальная продолжительность административного приостановления деятельности (на срок не более 30 суток, в то время как в текущей редакции – на срок до 90 суток).

Подводя выводы к данному параграфу, необходимо отметить, что в ст. 9.5 КоАП РФ, которой предусмотрена ответственность за нарушение установленного порядка строительства, реконструкции, капитального ремонта объекта капитального строительства, ввода его в эксплуатацию, фактически предусмотрено пять юридически не связанных друг с другом составов административных правонарушений. Имеется в виду отсутствия между последними юридической взаимосвязи как норм дифференцирующих, то есть индивидуализирующих, ответственность за совершение однородного правонарушения. Вместе с тем, расположенные в рассмотренной норме составы правонарушений относятся к различным этапам строительной деятельности, а именно:

1) ответственность за осуществление строительной деятельности (обобщённый термин) без получения специального разрешения;

2) ответственность за неинформирование уполномоченных субъектов строительного надзора о начале строительной деятельности и об её окончании (если такое уведомление является обязательным);

3) продолжение (возобновление) строительной деятельности после того, как надзирающим органом были выявлены нарушения строительного законодательства, без составления акта о устранении выявленных недостатков;

4) выдача должностными лицами уполномоченных субъектов разрешение на ввод объекта в эксплуатацию, без получения заключения о безопасности возведённого объекта от субъекта, осуществляющего государственный строительный надзор. Субъект данного правонарушения – специальный, им может быть только должностное лицо органа или организации, уполномоченной выдавать разрешение на ввод объекта капитального строительства в эксплуатацию;

5) эксплуатация объекта строительства без получения разрешения на ввод его в эксплуатацию.

2.3 Нарушение, связанное с отсутствием свидетельства о допуске к строительным работам

В первую очередь, необходимо отметить, что получение свидетельства о допуске к строительным работам как документ «разрешительного характера», было предусмотрено до 2016 года в котором были внесены изменения градостроительное законодательства, а также в ст. 9.5.1 КоАП РФ, которой ранее была предусмотрена административная ответственность за деятельность без получения соответствующего свидетельства.

В результате «реформы» 2016 года ст. 9.5.1 КоАП РФ была полностью изложена в другой, действующей на данный момент, редакции [18]. В связи с этим, на данный момент в соответствии с ч. 1 ст. 9.5.1 КоАП РФ, наказуемыми являются следующие действия: «выполнение работ по инженерным изысканиям, по подготовке проектной документации, по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства лицом, не являющимся членом саморегулируемой организации в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования или строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, если для выполнения таких работ членство в такой саморегулируемой организации является обязательным».

За совершение данного правонарушения на виновное лицо может быть наложен административный штраф в размере от 40,0 до 50,0 тыс. рублей.

Перечень обязательных случаев членства в саморегулируемых организациях для таких видов деятельности предусмотрен ГрК РФ. Для примера, рассмотрим несколько норм. Например, в соответствии с ч. 2 ст. 47 ГрК РФ, только члены саморегулируемой организации в области инженерных изысканий могут выполнить соответствующие работы. Данной нормой также установлены случаи, когда для выполнения инженерных

изысканий и требуется членство в саморегулируемой организации. То же самое относится и к деятельности по архитектурно-строительному проектированию (ч.ч. 4 и 4.1 ст. 48 ГрК РФ) и т.п.

Рассмотрим случай из судебной практики. Промышленным районным судом г. Смоленска рассматривалась жалоба гражданина, который был привлечён административным органом к ответственности, предусмотренной ч. 1 ст. 9.5.1 КоАП РФ [74]. Позиция административного органа заключалась в том, что ответственным за организацию и правильное проведение работ на земельном участке является застройщик (в нашем случае это гражданин), который не предоставил информацию о членстве подрядчика (строительная организация) в соответствующей саморегулируемой организации. Позиция гражданина, который обжаловал решение о присуждении ему штрафа в размере 40,000 тыс. рублей заключалась в том, что ответственности по данной норме могут подлежать только строительная организация, выполняющая соответствующий вид работ. Таким образом, фактически данный спор был о том, является ли гражданин (по сути – заказчик строительных работ) субъектом данного правонарушения, если строительные работы проводились строительной организацией.

Рассматривая данный спор, Суд счёл необходимым акцентировать внимание на следующих двух основных нормах. Во-первых, на ч. 2 ст. 52 ГрК РФ, согласно которой строительные работы должны выполняться членами саморегулируемых организацией, однако, только те из них, которые могут оказать влияние на безопасность объектов капитального строительства. Это значит, что все другие строительные работы могут быть выполнены не членами таких саморегулируемых организаций. Соответственно, для того, чтобы разрешить спор, в первую очередь, необходимо установить, являются ли проведённые на земельном участке гражданина строительные работы такими, которые могут оказать влияние на

безопасность объекта капитального строительства, что административным органом сделано не было.

Во-вторых, в соответствии с ч. 3 ст. 52 ГрК РФ, предусмотрено, что ответственность за соблюдение указанных требований лежит на застройщике или на привлечённом на договорных началах физическом или юридическом лице, осуществляющим строительство. Таким образом, не являющийся ни застройщиком, ни другим субъектом строительной деятельности, гражданин был привлечён к ответственности, что не соответствует закону. Учитывая это, суд отменил решение административного органа о привлечении гражданина к ответственности и направил его на новое рассмотрение.

Отметим, что в правоприменительной практике случаи привлечения граждан по ч. 1 ст. 9.5.1 КоАП РФ довольно распространены, и, в случае, обжалования, суды признают, что последние не могут являться субъектами данного правонарушения. В качестве дополнительного примера, можно указать на решение Якутского городского суда Республики Саха (Якутия) № 12-994/2017 [77].

Далее отметим, что в соответствии с ч. 2 ст. 9.5.1 КоАП РФ, административным правонарушением является нарушение субъектом предпринимательской деятельности требований градостроительного законодательства, которые предъявляются к субъектам наделённых правом осуществлять виды деятельности, предусмотренные в ч. 1 ст. 9.5.1 КоАП РФ, по заключённым указанными лицами договорам в соответствии с контрактным законодательством РФ и в других случаях заключения договоров на торгах. В настоящем случае была осуществлена попытка изложить норму более кратко и лаконично, в виду запутанности и значительности объёма изложения диспозиции в КоАП РФ. В целом, ч. 2 ст. 9.5.1 КоАП РФ, можно охарактеризовать как правонарушение, совершаемое как в сфере капитального строительства, так и в сфере законодательства о торгах и контрактной системе.

К таким случаям относятся предусмотренные ч. 2 ст. 24 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» проведение конкурсов, аукционов, запросов котировок, запрос предложений [17].

Кроме того, в соответствии с ч. 3.1 ст. 3 Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» [15], к конкурентным закупкам относится проведение торгов (видами торгов является проведение конкурса в открытой или закрытой форме, а также электронного конкурса), аукцион, запрос котировок и запрос предложений.

За совершение данного правонарушения предусмотрена ответственность в виде штрафа в размере от 30,0 до 40,0 тыс. рублей.

Повторное совершение данного правонарушения, в соответствии с ч. 3 ст. 9.5.1 КоАП РФ может повлечь наложение штрафа уже в размере от 40,0 тыс. рублей до 50,0 тыс. рублей или административное приостановление деятельности на срок до 90 суток.

Отдельно обратим внимание на подведомственность дел данной категории. В соответствии с ч. 2 ст. 23.1 КоАП РФ, административные дела по ч. 3 ст. 9.5.1 могут быть переданы на рассмотрение в суд на усмотрение органа уполномоченного рассматривать данные правонарушения. При этом, за его совершение может быть назначено наказание в виде административного приостановления деятельности. В отношении последнего правила необходимо отметить, что ещё в 2011 году Н.А. Нижанковской в своей кандидатской диссертации высказывалось предложение закрепить обязательное судебное рассмотрение дел по ч. 3 ст. 9.5.1 КоАП РФ, поскольку за совершение данного правонарушения может быть назначено административное приостановление деятельности, что уполномочен сделать только суд [51, с. 9]. С данным предложением необходимо согласиться.

Действительно, если ч. 3 ст. 9.5.1 КоАП РФ предусмотрено повторное совершение правонарушения, содержащееся в ч. 2 указанной нормы, то такое правонарушение может быть совершено только субъектом предпринимательской деятельности, а значит, гипотетически, по каждому из них может быть назначено наказание в виде административного приостановления деятельности. Определять «на усмотрение» административного органа, передавать такое дело в суд или нет, не вполне правильно.

В соответствии с ч. 1 ст. 23.56 КоАП РФ, дела по ст. 9.5.1 рассматриваются органами, которые осуществляют государственный строительный надзор, однако только в части тех административных правонарушений, которые были совершены лицами, осуществляющими строительство объектов капитального строительства или их реконструкцию. Если же правонарушение было совершено членом саморегулируемой организации в рассматриваемой сфере, то, в соответствии с ч. 1 ст. 23.69 КоАП РФ, то такие дела рассматриваются Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим контроль за деятельностью таких саморегулируемых организаций.

В качестве исключения, в соответствии с ч. 1.2 ст. 23.1 КоАП РФ, рассматриваемая категории дел, подлежит рассмотрению только в суде, если протокол об административном правонарушении был составлен должностными лицами Госкорпорации «Росатом». В свою очередь, в соответствии с абз. 4 ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ, все дела по ст. 9.5.1 рассматриваются арбитражными судами при условии, что последние были совершены индивидуальными предпринимателями или юридическими лицами.

Обращает на себя внимание запутанность и сложность определения правил подсудности рассматриваемой категории дела. Исходя из проведённого анализа перечисленных положений, становится понятным,

что любое из дел, предусмотренных ст. 9.5.1 возбуждённых в отношении индивидуального предпринимателя или юридического лица, даже если такое юридическое лицо не является коммерческим, должен рассматривать арбитражный суд. Во-вторых, единственным составом данного административного правонарушения, в котором его субъектом может выступать физическое лицо (гражданин) является ч. 1 ст. 9.5.1 КоАП РФ. Исходя из этого, следует, что только такие категории дел могут быть рассмотрены уполномоченными государственными органами и в сфере надзора.

Применительно к проекту нового КоАП РФ, отметим, что в нём ответственность за данное правонарушение сохраняется практически в неизменном виде (ст. 18.6 проекта КоАП РФ), за исключением того, что ч. 3 ст. 9.5.1 КоАП РФ действующего в данный момент, также была исключена. Таким образом, повторное совершение такого правонарушения не будет влечь за собой более строгую ответственность.

В подведение итогов написания данного параграфа, отметим, что в ст. 9.5.1 КоАП РФ, фактически содержатся два разные состав административного правонарушения. Первый из них содержится в ч 1 указанной нормы, и предусматривает ответственность за любые виды строительной деятельности, для осуществления которой необходимо членство в саморегулируемой организации, в отсутствие такого членства. Анализом диспозиции ч. 1 ст. 9.5.1 КоАП РФ, установлено, что субъектом данного правонарушения может быть либо застройщик, либо привлекаемый застройщиком или заказчиком на договорной основе физическое или юридическое лицо – член соответствующей саморегулируемой организации. В практике часто встречаются случаи, когда органы строительного надзора привлекают к ответственности граждан, которые выступают заказчиками соответствующих услуг (работ). Судами, такие решения отменяются, однако, данная практика не является устоявшейся.

Для того, чтобы избежать необходимости судебной защиты гражданами своих законных прав и интересов (то есть, не создавать, условий, в которых возникает такая необходимость), представляется необходимым дополнить диспозицию ч. 1 ст. 9.5.1 КоАП РФ, примечанием о том, что граждане являются заказчиками, не выступают субъектами данного административного правонарушения.

2.4 Невыполнение в установленный срок предписания уполномоченного надзорного органа

Административная ответственность за невыполнение в установленный срок предписания органа, уполномоченного на осуществление строительного надзора, предусмотрена ч. 6 ст. 19.5 КоАП РФ.

Согласно указанной нормы, правонарушением является «невыполнение в установленный срок законного предписания уполномоченных на осуществление государственного строительного надзора федерального органа исполнительной власти, организации, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации». В текущей редакции данная норма находится с момента внесения в неё изменений с принятием Федерального закона от 29.07.2017 № 263-ФЗ [19]. Изменения заключались в том, что в перечень субъектов за невыполнение предписаний которых наступает данный вид ответственности, были внесены «организации», к которым, как представляется, относятся именно саморегулируемые организации, созданные по соответствующим видам деятельности.

В соответствии с ч. 6 ст. 54 ГрК РФ, предписание об устранении выявленных нарушений может быть составлено и вручено объекту надзорной деятельности только на основании составленного акта проверки. Среди требований к предписанию можно указать следующие: должен быть определён вид допущенного нарушения, указание нормативного источника

из которого следует соответствующая обязанность объекта надзора, придерживаться нарушенного правила, а также указание на другой документ, требования которого были нарушены. Таким документом может быть технический регламент, проектная документация. Также обязательным для предписания является указание срока, в течение которого последнее должно быть выполнено. В отдельных случаях, на период, необходимый для устранения недостатков, строительная деятельность может быть приостановлена.

Обратим внимание на общественную опасность данного правонарушения. Предписания, выдаваемые органами государственного строительного надзора, являются своеобразными мерами предупредительного характера, которые должны принуждать соответствующих субъектов привести свою деятельность в сфере капитального строительства в соответствии с требованиями законодательства. Таким образом, и реализуется одна из основных задач государственного строительного надзора.

Так, А.М. Люкшин в научной публикации посвящённой понятию и назначению государственного строительного надзора, приходит к выводу о том, что его основными задачами являются предупреждение, выявление и пресечение нарушений градостроительного законодательства. Также учёный приходит к выводу о том, что особенное значение такой надзор приобретает в условиях делегирования государством части своих полномочий саморегулируемым организациям [48, с. 208].

За совершение рассматриваемого правонарушения предусмотрены следующие виды наказаний:

- административный штраф. Штраф определён в фиксированных суммах, в которых установлены его нижние и верхние пределы. Максимальный размер штрафа для гражданина составляет 2,0 тыс. рублей,

для должностного лица и индивидуального предпринимателя – до 10,0 тыс. рублей, для юридического лица – до 100,0 тыс. рублей.

- административное приостановление деятельности. Данный вид наказания может быть применён к индивидуальным предпринимателям и юридическим лицам, максимальный срок – до 90 суток.

Отметим, что в отличие от других составов административных правонарушений в сфере строительства, ст. 19.5 КоАП РФ подлежит рассмотрению судами, что предусмотрено ст. 23.1 КоАП РФ.

В качестве примера данного административного правонарушения, рассмотрим решение Арбитражного суда г. Москвы от 7 декабря 2018 г. по делу № А40-250206/2018 [78].

Так, в 2018 году Мосгосстройнадзором (далее- орган строительного надзора) была произведена выездная проверка индивидуального предпринимателя осуществляющего строительную деятельность, в ходе которой было установлено, что последним не было исполнено ранее вынесенное предписание, датированное маем 2018 года. Задokumentировав данное обстоятельство, орган строительного надзора составил протокол об административном правонарушении и направил необходимые материалы в суд. В свою очередь, суд счёл вину юридического лица доказанной и назначил ему наказание в виде штрафа в размере 50,0 тыс. рублей.

Кроме того, заслуживает на внимание позиция данного суда, который отметил, что рассматриваемое правонарушение имеет длящийся характер, в связи с чем, сроки давности привлечения к ответственности по нему составляют один год (ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ) [78].

Вместе с тем, данная позиция является спорной, поскольку существуют решения высших судов, согласно которых к совершению данного правонарушения подлежит применению трёхмесячный срок привлечения к административной ответственности. По крайней мере к такой позиции пришёл ВС РФ [71] поставив точку в споре между Волжско-Окского

управления Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (далее – административный орган) ООО «Газпром Центрремонт» (далее – строительная организация).

Суть данного спора в конечном итоге заключалась в том какой из возможных сроков привлечения к административной ответственности подлежит применению. В свою очередь, подлежал разрешению вопрос о том, относится ли объект указанного правонарушения к правоотношениям в сфере государственного строительства (а значит подлежит применению срок давности продолжительностью 1 год), либо объект правонарушения заключается в общественных отношениях, связанных с порядком управления (а значит срок давности привлечения к ответственности составляет 3 месяца). Суд первой инстанции, заявление административного органа удовлетворил и признал строительную организацию виновной в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 6 ст. 19.5 КоАП РФ. С данной позицией не согласились апелляционные [69] и кассационный [68] инстанции. В итоге, их поддержал и ВС РФ.

В качестве обоснования данной позиции о том, что основным объектом данного правонарушения является установленный порядок государственного управления, указывалось на Определение Конституционного Суда РФ от 26.03.2019 № 823-О [73]. В данном определении был рассмотрен вопрос конституционности установления в КоАП РФ различных сроков давности привлечения к административной ответственности. КС РФ не нашёл оснований для принятия жалобы к своему производству, при этом, указав на необходимость правильного определения объекта посягательства правонарушения, а применительно ст. 19.5 КоАП РФ, КС РФ отметил, что в данной статье идёт речь о совершении формального невыполнения требований предписания вне зависимости от наступления общественно-опасных последствий для определённого вида общественных отношений.

Аналогичные итоги судебного спора о «природе» основного объекта данного правонарушения между ООО «АШАН» а и административным органом изложены в определении ВС РФ от 20.02.2020 № 305-ЭС19-20818 [72].

С данной позицией в целом необходимо согласиться. Действительно, если рассматривать вопрос только применительно к ч. 6 ст. 19.5 КоАП РФ, то будет иметь место конкуренция объектов посягательства правонарушения.

Во-первых, это установленный порядок осуществления управления который нарушается по причине того, что правонарушитель не выполняет требования предписания (правового акта индивидуального действия, принятого в установленном порядке компетентным лицом, которое имеет обязательную силу для лица, в отношении которого оно вынесено).

Во-вторых, учитывая, что предписание выдаётся в целях устранения нарушений в сфере капитального строительства, очевидно, что осуществляются посягательства и на установленный законом порядок осуществления деятельности по капитальному строительству. Какой из этих объектов более «важен» или «первостепенен» для целей настоящей статьи, определить весьма затруднительно. При этом, обращает на себя внимание, что ст. 19.5 КоАП РФ расположена в главе 19 именуемой «Административными правонарушениями против порядка управления». Таким образом, основным родовым объектом рассматриваемого правонарушения всё-таки выступает именно порядок управления. Подтверждается это и тем, что в рассматриваемой норме предусмотрена ответственность за невыполнение предписаний уполномоченных субъектах в различных сферах деятельности.

Обратим внимание на проблему, рассматриваемую в своей научной публикации М.Ф. Фарафоновой [63, с. 186], которая обращает внимание на отсутствие законодательного определения термина «предписания» единого для всех без исключения составов правонарушений, включённых в ст. 19.5

КоАП РФ, нет. Однако, необходимость в этом существует, к тому же в законодательстве не содержится норм из которых было бы понятно о том, возможно ли вынесение предписания одновременно с применением наказания, или нет [63, с. 188]. Данное замечание представляется весьма актуальным, поскольку его устранение позволит сделать законодательство более определённым и понятным для всех участников правоотношений.

В качестве варианта законодательной дефиниции предписания М.В. Фарафанова предлагает следующее: «предписание - обязательный для исполнения документ, составленный и направленный (врученный) от имени органа государственного контроля (надзора) юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю, должностному лицу и физическому лицу, содержащий законные требования по устранению нарушения требований законодательства» [63, с. 190].

С предложением М.Ф. Фарафановой вполне можно согласиться. С наличием законодательной дефиниции термина «предписание», возможности по наиболее точной и правильной квалификации действий виновных лиц, только увеличатся.

Применительно к проекту нового КоАП РФ, отметим, что в нём аналогичный вид административной ответственности предполагается сохранить (ст. 35.7 проекта КоАП РФ), однако в существенно преобразованном виде. Если в настоящий момент, законодатель избрал путь, согласно которого, фактически для каждой сферы контроля и надзора, предусмотрена собственная часть ст. 19.5 КоАП РФ, то в рассматриваемом проекте, ответственность унифицирована для любых предписаний, любых органов во всех возможных сферах государственного управления и состоит из одной части. Исключения составляют сферы контроля оборонного заказа, контроля в сфере закупок и контроля в сфере массовой информации ответственность за совершение которых наступает по другим составам проекта.

Такое предложение, с одной стороны, решает рассмотренную в данном параграфе проблему определения объекта посягательства правонарушения, относя их исключительно к посягательствам в сфере установленного порядка управления (поскольку ответственность не дифференцирована для сферы капитального строительства). Кроме того, обращает на себя внимание простота и определённая предлагаемой диспозиции нормы. Из содержания последней становится вполне однозначно понятно, что любое предписание вынесенное уполномоченным на то в законодательстве органом, должно быть исполнено, а за его невыполнение в срок или неисполнение вообще, наступает административная ответственность. Законодатель, таким образом, отменяет необходимость постоянного внесения изменений в ст. 19.5 КоАП РФ, в случае возникновения в законодательстве новых «вариантов» предписаний в различных сферах. По этому, предлагаемое авторами проекта КоАП РФ нововведение, безусловно, заслуживает на поддержку.

Невыполнение в установленный срок законного предписания (постановления, представления, решения, предупреждения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный контроль (надзор), муниципальный контроль, государственный (муниципальный) финансовый контроль, об устранении нарушений законодательства либо, за исключением случаев, предусмотренных статьями 35.8 – 35.10 настоящего Кодекса, -влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от трехсот до пятисот рублей; на должностных лиц - от одной тысячи до двух тысяч рублей или дисквалификацию на срок до трех лет; на юридических лиц - от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей.

В качестве подведения итогов написания настоящего параграфа, необходимо указать, что административное правонарушение, предусмотренное ч. 6 ст. 19.5 КоАП РФ, а именно невыполнение в установленный срок предписание уполномоченного органа в сфере строительного надзора, в силу своего родового объекта, относится к

правонарушениям, посягающим на установленный порядок управления. Вторым дополнительным объектом данного правонарушения являются отношения, регулируемые законодательством о градостроительной деятельности. Именно к такому выводу по результатам на начало 2020 года пришла судебная практика, в частности ВС РФ, который обосновал своё решение со ссылкой на позицию КС РФ. В связи с этим, сроки давности привлечения к административной ответственности по ст. 19.5 КоАП РФ составляют три месяца. Вместе с тем, данная позиция, как и противоположная (если бы она была принята за правильную) имеет ряд недостатков, которые вызваны тем, что доктринальные воззрения на систему объектов административных правонарушений не согласуются с применённой при конструировании КоАП РФ законодательной техникой. В ходе изучения особенностей административной ответственности по ст. 9.4, 9.5 и 9.5.1 КоАП РФ, было установлено, что данные составы являются формальными, для совершения соответствующих правонарушений не обязательно наступление общественно-опасных последствий, достаточно хотя бы угроза их наступлений (угроза причинения вреда жизни и здоровью граждан, имуществу и т.п.). Точно такая же ситуация с предписанием, предусмотренным ч. 6 ст. 19.5 КоАП РФ, поскольку в любом таком предписании зафиксировано именно нарушения градостроительного законодательства, которые потенциально могут повлечь такие же последствия, и их наступление также не обязательно. Вот и получается, что основной родовой объект данного правонарушения определён законодателем, а не в результате проведённого доктринального анализа. Если представить, что соответствующий состав будет размещён, например, в одной из частей ст. 9.5 КоАП РФ, то в силу принадлежности к соответствующей главе, «основным» объектом правонарушения будет являться уже общественные отношения, регулируемые градостроительным законодательством и срок давности привлечения к ответственности

трансформируется уже в один год., а само правонарушение довольно «органично» впишется в другие расположенные там нарушения порядку осуществления деятельности по капитальному строительству (например, «рядом» с осуществлением деятельности по капитальному строительству до составления Акта об устранении выявленных недостатков по результатам вынесенного предписания) и т.п.

Таким образом, необходимо констатировать, что отнесение ч. 6 ст.19.5 КоАП РФ к правонарушениям в сфере установленного порядка управления является весьма условным, однако, в силу существующих реалий, срок давности привлечения к ответственности за такое правонарушение составляет три месяца.

Заключение

В результате проведённого исследования, сделаны следующие выводы:

1) Объектом охраны административно-деликтного права является урегулированные нормами права общественные отношения (совокупность таких отношений, либо определённая общезначимая ценность) за посягательство на которые участники правоотношений (физические и юридические лица) подлежат привлечению к административной ответственности.

Определение сферы капитального строительства как объекта охраны административно-деликтного права требует применение более широкого подхода, чем просто определение термина «капитальное строительство».

Сфера капитального строительства, это не только подготовительная деятельность к строительству и само строительство, это ещё и отношения, которые связаны с этой деятельностью, носящие обеспечительный характер, например, по обеспечению безопасности проводимых работ, отношения, связанные с созданием и деятельностью саморегулируемых организаций в сфере строительства и т.п.

2) Объект охраны административно-деликтного права в сфере капитального строительства определён следующим образом: урегулированные преимущественно градостроительным законодательством общественные отношения, связанные с проведением изыскательных работ, выделением земельных участков, проектированием, строительством объектов капитального строительства, проведение их реконструкции, капитального ремонта или сноса, а также меры, направленные на обеспечение безопасности указанных процессов, отношения, связанные с деятельностью саморегулируемых организаций в сфере строительства, отношения, связанные с осуществлением надзора в сфере строительства.

3) Основу нормативно-правового регулирования деятельности в сфере капитального строительства составляет Градостроительный кодекс РФ. При этом, являясь основой регулирования строительной деятельности, ГрК РФ, не составляет весь объём её регулирования, поскольку строительная деятельность сама по себе, а тем более, сфера капитального строительства явление многогранное, неминуемо затрагивающее и другие смежные сферы: предпринимательство, природоресурсные сферы (земельное, лесное, водное законодательство) и т.п. Важность задач обеспечения безопасности при проведении строительных работ, а также требований экологического, природоресурсного законодательства, обуславливают необходимость установления в рассматриваемой сфере нормативов и требований, что, в свою очередь, требует принятия множества подзаконных нормативно-правовых актов (своды, правила, нормативы и т.п.). Кроме того, существенный объём нормативно-правового регулирования в данной сфере осуществляется субъектами федерации. Отдельным направлением регулирования деятельности в сфере капитального строительства является регулирование процедур разрешительно-дозволительного характера, статуса и деятельности саморегулируемых организаций в сфере строительства.

4) Проблемы систематизации законодательства в сфере строительной деятельности имеют непосредственное значение и для рассмотрения вопроса об административной ответственности в данной сфере. В первую очередь, в силу того, что нормы КоАП РФ, предусматривающие ответственность за такие нарушения носят яркий выраженный отсылочный (бланкетный) характер и для установления наличия или отсутствия в действиях субъекта состава административного правонарушения возникает необходимость проведения анализа множества разрозненных и далеко не всегда однозначных нормативных источников различной юридической силы.

5) Привлечение к ответственности по ст. 9.4 КоАП РФ является довольно распространёнными ситуациями на практике. Не избегают

ответственности ни физические лица (простые граждане) не субъекты предпринимательства, осуществляющие строительные работы. Среди особенностей судебной практики обращает на себя внимание довольно внушительные размеры штрафны санкций, применяемых к юридическим лицам и отсутствия в деятельности органов строительного контроля, предупредительной функции, поскольку во всех рассмотренных случаях, судебных разбирательств, отсутствовали сведения о том, что органами строительного надзора, перед назначением штрафа, применялись такие меры, как вынесение предупреждения и контроль за выполнением предписания.

б) В ст. 9.5 КоАП РФ, которой предусмотрена ответственность за нарушение установленного порядка строительства, реконструкции, капитального ремонта объекта капитального строительства, ввода его в эксплуатацию, фактически предусмотрено пять юридически не связанных друг с другом составов административных правонарушений. Имеется в виду отсутствия между последними юридической взаимосвязи как норм дифференцирующих, то есть индивидуализирующих, ответственность за совершение однородного правонарушения. Вместе с тем, расположенные в рассмотренной норме составы правонарушений относятся к различным этапам строительной деятельности, а именно:

- ответственность за осуществление строительной деятельности (обобщённый термин) без получения специального разрешения;
- ответственность за неинформирование уполномоченных субъектов строительного надзора о начале строительной деятельности и об её окончании (если такое уведомление является обязательным);
- продолжение (возобновление) строительной деятельности после того, как надзирающим органом были выявлены нарушения строительного законодательства, без составления акта о устранении выявленных недостатков;

- выдача должностными лицами уполномоченных субъектов разрешение на ввод объекта в эксплуатацию, без получения заключения о безопасности возведённого объекта от субъекта, осуществляющего государственный строительный надзор. Субъект данного правонарушения – специальный, им может быть только должностное лицо органа или организации, уполномоченной выдавать разрешение на ввод объекта капитального строительства в эксплуатацию;

- эксплуатация объекта строительства без получения разрешения на ввод его в эксплуатацию.

7) Диспозиция ч. 2 ст. 9.5 КоАП РФ, которой предусмотрена административная ответственность за неуведомление о сроках завершения работ, далека от совершенства, поскольку, при наличии такой необходимости, недобросовестными застройщиками могут быть найдены способы уклонения от прохождения строительного надзора после фактического завершения возведения объекта капитального строительства в качестве «законных способов» могут быть использовано продолжительность строительных работ, наличие гражданско-правового конфликта относительно проведения работ и т.п.). Предусмотреть все возможные случаи недобросовестного поведения субъектов отношений по капитальному строительству и противодействовать им способом совершенствования именно диспозиции соответствующего нормы особенной части КоАП РФ, невозможно. В связи с этим, вопрос совершенствования ответственности по ч. 2 ст. 9.5 КоАП РФ, лежит в большей степени именно в повышении эффективности практики осуществления государственного строительного надзора и контроля. В качестве одного из таких вариантов может быть введение практики проведения промежуточного строительного контроля на этапе практически завершённых строительных работ.

8) В ст. 9.5.1 КоАП РФ, фактически содержатся два разные состав административного правонарушения. Первый из них содержится в ч 1

указанной нормы, и предусматривает ответственность за любые виды строительной деятельности, для осуществления которой необходимо членство в саморегулируемой организации, в отсутствие такого членства. Анализом диспозиции ч. 1 ст. 9.5.1 КоАП РФ, установлено, что субъектом данного правонарушения может быть либо застройщик, либо привлекаемый застройщиком или заказчиком на договорной основе физическое или юридическое лицо – член соответствующей саморегулируемой организации. В практике часто встречаются случаи, когда органы строительного надзора привлекают к ответственности граждан, которые выступают заказчиками соответствующих услуг (работ). Судами, такие решения отменяются, однако, данная практика не является устоявшейся.

Для того, чтобы избежать необходимости судебной защиты гражданами своих законных прав и интересов (то есть, не создавать, условий, в которых возникает такая необходимость), представляется необходимым дополнить диспозицию ч. 1 ст. 9.5.1 КоАП РФ, примечанием о том, что граждане являются заказчиками, не выступают субъектами данного административного правонарушения.

9) В целях совершенствования административной ответственности за невыполнение предписаний уполномоченного органа в сфере строительного надзора по ч. 6 ст. 19.5 КоАП РФ, необходимо дополнить ст. 19.5 общим для всех случаев совершения данного правонарушения, определением предписания: обязательный для исполнения документ, составленный и направленный (врученный) от имени органа государственного контроля (надзора) юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю, должностному лицу и физическому лицу, содержащий законные требования по устранению нарушения требований законодательства.

10) Административное правонарушение, предусмотренное ч. 6 ст. 19.5 КоАП РФ, а именно невыполнение в установленный срок предписание

уполномоченного органа в сфере строительного надзора, в силу своего родового объекта, относится к правонарушениям, посягающим на установленный порядок управления. Вторым дополнительным объектом данного правонарушения являются отношения, регулируемые законодательством о градостроительной деятельности. Именно к такому выводу по результатам на начало 2020 года пришла судебная практика, в частности ВС РФ, который обосновал своё решение со ссылкой на позицию КС РФ. В связи с этим, сроки давности привлечения к административной ответственности по ст. 19.5 КоАП РФ составляют три месяца.

11) Заслуживает одобрение, предлагаемая авторами проекта нового КоАП РФ новая редакция ст. 19.5 КоАП РФ предусматривающая ответственность за невыполнение предписания уполномоченного субъекта. В настоящий момент, законодатель дифференцирует ответственность для каждой отдельной сферы контрольно-надзорной деятельности. В новом варианте предлагается максимально упростить данную нормы и сделать её понятной и лёгкой для восприятия, унифицировав по сути два десятка составов правонарушений для каждого из которых был предусмотрен «свой» размер санкции, в один. Кроме того, такое предложение, с одной стороны, решает определения объекта посягательства правонарушения, относя их исключительно к посягательствам в сфере установленного порядка управления (поскольку ответственность не дифференцирована для сферы капитального строительства).

Список используемой литературы и используемых источников

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (в ред. законов о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
2. Земельный кодекс РФ от 25.10.2001 N 136-ФЗ (ред. от 25.12.2018) // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.
3. Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 27.12.2019) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.
4. Градостроительный кодекс РФ от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 27.12.2019) // СЗ РФ. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 16.
5. Водный кодекс РФ от 03.06.2006 № 74-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2381.
6. Лесной кодекс РФ от 04.12.2006 № 200-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5278.
7. Об экологической экспертизе: ФЗ от 23.11.1995 № 174-ФЗ (ред. от 27.12.2019) // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4556.
8. О внесении изменений в Градостроительный кодекс РФ и отдельные законодательные акты РФ: ФЗ от 18.12.2006 № 232-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // СЗ РФ. 2006. № 52. Ст. 5498.
9. О внесении изменений в Кодекс РФ об административных правонарушениях в части изменения способа выражения денежного взыскания, налагаемого за административное правонарушение: ФЗ от 22.06.2007 № 116-ФЗ (ред. от 28.05.2017) // СЗ РФ. 2007. № 26. Ст. 3089.
10. О саморегулируемых организациях: ФЗ от 01.12.2007 № 315-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6076.

11. Технический регламент о безопасности зданий и сооружений: ФЗ от 30.12.2009 № 384-ФЗ (ред. от 02.07.2013) // СЗ РФ. 2010. № 1. Ст. 5.
12. О внесении изменений в Градостроительный кодекс РФ и отдельные законодательные акты РФ: федеральный закон от 18.07.2011 № 215-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4563.
13. О внесении изменений в Кодекс РФ об административных правонарушениях: ФЗ от 18.07.2011 № 237-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 30. Ст. 4585.
14. О внесении изменений в Градостроительный РФ и отдельные законодательные акты Российской Федерации: ФЗ от 18.07.2011 № 243-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 30. Ст. 4591.
15. О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц: ФЗ от 18.07.2011 № 223-ФЗ (ред. от 02.08.2019) // СЗ РФ. 2011. № 30. Ст. 4571.
16. Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ: ФЗ от 19.07.2011 № 246-ФЗ (ред. от 29.12.2017) // СЗ РФ. 2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4594.
17. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: ФЗ от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 27.02.2020) // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.
18. О внесении изменений в Градостроительный кодекс РФ и отдельные законодательные акты Российской Федерации: ФЗ от 03.07.2016 № 372-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // СЗ РФ. 2016. № 27. Ст. 4305.
19. О внесении изменений в Кодекс РФ об административных правонарушениях: ФЗ от 29.07.2017 № 263-ФЗ // СЗ РФ. 2017. № 31. Ст. 4812.
20. О внесении изменений в Градостроительный кодекс РФ и отдельные законодательные акты РФ: ФЗ от 03.08.2018 N 340-ФЗ (ред. от 02.08.2019) // СЗ РФ. 2018. № 32. Ст. 5133.

21. О внесении изменений в Градостроительный кодекс РФ и отдельные законодательные акты РФ: ФЗ от 03.08.2018 № 342-ФЗ (ред. от 27.12.2019) // СЗ РФ. 2018. № 32. Ст. 5135.

22. О внесении изменения в статью 9.5 Кодекса РФ об административных правонарушениях: федеральный закон от 26.07.2019 № 222-ФЗ // СЗ РФ. 2019. № 30. Ст. 4124.

23. Об утверждении технического регламента о безопасности сетей газораспределения и газопотребления: постановление Правительства РФ от 29.10.2010 № 870 (ред. от 14.12.2018) // СЗ РФ. 2010. № 45. Ст. 5853.

24. О противопожарном режиме: постановление Правительства РФ от 25.04.2012 № 390 (ред. от 07.03.2019) // СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2415.

25. О Концепции совершенствования механизмов саморегулирования: распоряжение Правительства РФ от 30 декабря 2015 г. № 2776-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 2. Ч. II. Ст. 458.

26. СП 51.13330.2011. Свод правил. Защита от шума. Актуализированная редакция СНиП 23-03-2003 (ред. от 05.05.2017): утверждены Приказом Минрегиона РФ от 28.12.2010 № 825 // СПС «Консультант Плюс».

27. Письмо Минстроя России от 07.04.2015 № 9829-РЛ/06 «По вопросу проведения экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий объектов капитального строительства» // СПС «Консультант Плюс».

28. Кодекс РФ об административных правонарушениях: проект. URL: <https://regulation.gov.ru/projects#nра=99059> (дата обращения - 18.01.2019 года)

29. Административное право России/Под ред. П.И. Кононова, В.Я. Кикотя, К.Ш. Килясханова. М., 2009. 354 с.

30. Алехин А.П., Кармолицкий А.А. Административное право России. Вторая часть. М., 2011. 480 с.

31. Бочков В.И. Административная ответственность за правонарушения в области строительства: автореферат дис.кандидата юридических наук : 12.00.14. Москва, 2008. 28 с
32. Бутаева Е.М. Административно-правовая организация механизма управления в сфере градостроительства: автореферат дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.14. Хабаровск, 2010. 22 с.
33. Болтанова В.С. Виды административно-наказуемых правонарушений в сфере строительства // Административное право и процесс. 2014. № 10. С. 8 – 84.
34. Болтанов Е.С. Эколого-правовые основы регулирования застройки земель зданиями и сооружениями в России: дис. ... д-ра юрид. наук / Болта-нова Елена Сергеевна. - Томск, 2014. 457 с.
35. Борин Б.В. Классификация преступлений, совершаемых в строительном комплексе // Проблемы экономики и юридической практики. 2015. №2. С. 133 – 135.
36. Волкова М.А., Стародумова С.Ю. Понятие и виды саморегулируемых организаций в сфере строительства // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2017. №5. С. 41 – 46.
37. Гриднева О.В., Трофимова И.А. Договор купли-продажи объекта незавершенного строительства // Актуальные проблемы Российского законодательства. 2016. № 13. С. 65-70.
38. Гриднева О.В. Особенности купли-продажи объекта незавершенного строительства // Актуальные проблемы Российского законодательства. 2015. № 11. С. 29-35.
39. Еременко М.А. Правовое положение субъектов предпринимательской деятельности в строительной отрасли: автореферат дис. кандидата юридических наук: 12.00.03. Москва, 2013. 27 с.

40. Ерхов А.В. Управление градостроительным комплексом в Российской Федерации: административно-правовой аспект: автореферат дис. кандидата юридических наук: 12.00.14. Саратов, 2007. 26 с.
41. Иванов А.В. Саморегулирование строительной деятельности: развитие, вопросы, пути решения // Юрист. 2013. № 11. С. 18 - 22.
42. Кропачева А.В. Особенности правового регулирования института саморегулируемых организаций в области капитального строительства // Вестник СИБИТа. 2012. №3 (3). С. 63 – 68.
43. Кропачева А.В. Административная ответственность за правонарушения в области капитального строительства: автореферат дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.14. Москва, 2013. 22 с.
44. Капитальное строение – что это такое, URL: Этажи Журнал. <https://j.etagi.com/ps/kapitalnoe-stroenie-chto-eto-takoe/> (дата обращения – 18.01.2019 года)
45. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации: (постатейный) / [Боголюбов С. А., Галиновская Е. А., Кичигин Н. В. и др.]. Изд. 5-е, перераб. и доп. Москва: Проспект:Кнорус, 2016. 748 с.
46. Ленковская Р.Р. Проблемы ответственности, связанные с рассмотрением дел в сфере строительства в судебном порядке // Пробелы в российском законодательстве. 2017. №2. С. 237 – 240.
47. Ленковская. Р.Р., Шиловская А.Л. Особенности договора строительного подряда при участии в долевом строительстве // Актуальные проблемы российского законодательства. 2016. №15. С.78-85.
48. Люкшин А.М. Понятие и значение государственного строительного надзора // Актуальные проблемы экономики и права. 2011. №1 (17). С. 205 – 208.
49. Миронов П., Толстошеева И., Ромодин Д., Дедушкин А. Кочевые дома. Что и куда передвигали в Москве, чтобы расширить пространство.

URL: <http://msk.mr7.ru/city/article/kochevye-doma-что-и-куда-peredvigali-v-moskve-что-1057948> (дата обращения - 18.01.2019 года)

50. Мхитарян Ю.И. Правовые аспекты развития саморегулирования строительного комплекса // Вестник СГЮА. 2017. №6 (119). С. 157 – 166.

51. Нижанковская Н.А. Административная ответственность за правонарушения, предусмотренные статьей 9.5.1 кодекса РФ об административных правонарушениях // Проблемы экономики и юридической практики. 2009. №4. С. 150 – 151.

52. Нижанковская Н.А. Административная ответственность за правонарушения в сфере жилищного строительства: автореферат дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.14. Хабаровск, 2011. 21 с.

53. Нактанов К.К., Мукабенов М.В., Ангрыкова Г.М. Административное правонарушение как основание административной ответственности: теоретические основы и их воплощение на практике // Вестник Калмыцкого университета. 2013. № 2 (18). С. 114-120.

54. Перемещение зданий и сооружений. URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki/%> (дата обращения - 18.01.2019 года)

55. Поставная Н.П. Организационно-правовое обеспечение муниципального управления использованием земель городских поселений: автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. юрид. наук: 12.00.06. Москва, 2010. 23 с.

56. Рыженков А.Я. Принципы градостроительного права: монография / А. Я. Рыженков. - Москва: Юрлитинформ, 2019. 174 с.

57. Рыженков А.Я. О принципе осуществления градостроительной деятельности с соблюдением требований технических регламентов: теория и практика // Вестник ВолГУ. Серия 5: Юриспруденция. 2018. № 3. С. 54-62.

58. Романов Ю.А. Правовое положение саморегулируемых организаций в строительной сфере по законодательству Российской

Федерации: автореферат дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.03. Москва, 2012. 26 с.

59. Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях. URL:

<http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=4891> (дата обращения - 18.01.2019 года)

60. Регулирование в сфере строительства: некоторые важные факты и показатели за 6 лет // Официальный интернет-сайт Правительства Российской Федерации. URL: <http://government.ru/info/32129/> (дата обращения - 18.01.2019 года)

61. Синицына С.В. Объект административного правонарушения как совокупность общественных отношений, урегулированные нормами права и охраняемых мерами административной ответственности // Наука и современность. 2015. № 35. С. 239-245.

62. Ткач А.Н. Административное право: курс лекций. М., 2010. 189 с.

63. Фарафонова М.В. О предписании органов (должностных лиц), осуществляющих государственный надзор (контроль), в зарубежном и российском административном законодательстве // Вестник ННГУ. 2016. №3. С. 186 - 191.

64. Цечоев Х.И. Административное правонарушение и административная ответственность // Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена. 2009. № 90. С. 57-60.

65. Постановление Конституционного Суда РФ от 25.02.2014 № 4-П // Собрание законодательства РФ. 2014. №10. Ст. 1087.

66. Постановление Пленума ВАС РФ от 17.02.2011 № 11 «О некоторых вопросах применения Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (ред. от 25.01.2013) // Вестник ВАС РФ. 2011. № 5.

67. Постановление Верховного Суда РФ от 01.08.2018 № 45-АД18-7 // СПС «Консультант Плюс».
68. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 04.02.2020 № Ф05-24884/2019 по делу № А40-183453/2019 // СПС «Консультант Плюс».
69. Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 28.05.2019 № 13АП-9268/2019 по делу № А56-137551/2018 // СПС «Консультант Плюс».
70. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 10.09.2019 № Ф07-10198/2019 по делу № А56-137551/2018 // СПС «Консультант Плюс».
71. Определение Верховного Суда РФ от 14.02.2020 № 307-ЭС19-22878 по делу № А56-137551/2018 // СПС «Консультант Плюс».
72. Определение Верховного Суда РФ от 20.02.2020 № 305-ЭС19-20818 по делу № А41-17699/2019 // СПС «Консультант Плюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB&n=618000&dst=1000000001&date=10.03.2020> (дата обращения 09.03.2020)
73. Определение Конституционного Суда РФ от 26.03.2019 № 823-О// СПС «Консультант Плюс». URL:<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB&n=579559&dst=4294967295&date=10.03.2020> (дата обращения 09.03.2020)
74. Решение Промышленного районного суда г. Смоленска № 12-267/2018 от 28 июня 2018 г. по делу № 12-267/2018 // Судебные и нормативные акты РФ. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/fR5oh7QgbMIN/> (дата обращения - 09.03.2020)
75. Решение Центрального районного суда г. Воронежа № 12-290/2018 от 15 октября 2018 г. по делу № 12-290/2018 // Судебные и нормативные акты РФ. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/DvcgV3wl5bbp/> (дата обращения - 09.03.2020)

76. Решение Арбитражного суда Пермского края от 25 января 2017 г. по делу № А50-27522/2016 // Судебные и нормативные акты РФ. URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/hqN8hrF8fGdJ/> (дата обращения - 09.03.2020)

77. Решение Якутского городского суда Республики Саха (Якутия) № 12-994/2017 от 7 июля 2017 г. по делу № 12-994/2017 // Судебные и нормативные акты РФ. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/0gKjque7mSxP/> (дата обращения - 09.03.2020)

78. Решение Арбитражного суда г. Москвы от 7 декабря 2018 г. по делу № А40-250206/2018 // Судебные и нормативные акты РФ. URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/AA4yCYOyReYx/> (дата обращения - 09.03.2020)

79. American State Building Codes // URL: <https://www.buildingsguide.com/blog/resources-building-codes-state/> (дата обращения 28.03.2020)

80. Ching, Francis D. K.; Winkel, Steven R. Building Codes Illustrated: A Guide to Understanding the 2015 International Building Code. JohnWiley&Sons. // Доступ из GoogleBooks (дата обращения 28.03.2020)

81. Canada, Government of Canada. National Research Council. "Codes Canada - National Research Council Canada". // Доступ из: www.nrc-cnrc.gc.ca. (дата обращения 28.03.2020)

82. Technical Building Rules // URL: <https://www.dibt.de/en/we-offer/technical-building-rules#c1629> (дата обращения: 28.03.2020)

83. Housing Communities and Local Government Circular 02/2018: Ministry of Housing, Communities and Local Government Fry Building, London SW1P 4DF // URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/760349/Building__Amendment__Regulations_2018_Circular_022018.pdf (дата обращения 28.03.2020)