

равным участником рыночных отношений, обслуживая интересы государства, которые напрямую зависят от его собственных. В данном случае трудно не понимать сложность выдвигаемой концепции рыночной бюрократии, основной слабостью которой является определение реализуемой выгоды во вред или на пользу государственным интересам. Для этого также необходимо комплексно разрабатывать критерии, по которым можно будет отслеживать результаты деятельности чиновника, чтобы в полной мере соблюсти суть системного подхода к затронутой проблеме.

Подводя итог, можно попытаться предложить видение содержания понятия *рыночной бюрократии*. Она представляет собой *осуществление делегированных властных полномочий с целью реализации государственных функций, закрепленных Конституцией РФ и иными нормативно-правовыми актами, которые способствуют реализации политики государства в различных сферах общественной жизни, отвечая правомерным, личным, экономическим и финансовым интересам чиновника, уполномоченного выступать от имени государства.*

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Капитонов С. А. Основы теории правообеспечительного управления. Тюмень: Изд-во ТюмГУ, 2007.
2. Чичерин Б. Н. Курс государственной науки. М., 1894. С. 365.

*Альбина Мунировна АЛИКИЕВА —
старший преподаватель кафедры трудового
и предпринимательского права*

УДК 347.51 (470+577)

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

АННОТАЦИЯ. В статье рассматриваются вопросы применения административной ответственности за правонарушения в сфере градостроительной деятельности, в том числе проблема квалификации указанных правонарушений.

The article discusses some aspects of application of administrative liability for the wrongdoings in the construction activities sphere. Particularly it concerns actual problem of qualification of such wrongdoings.

Динамичное развитие инвестиционно-строительной сферы, обусловившее развитие законодательства о градостроительной деятельности, привело не только к росту темпов строительства, но и к росту правонарушений в строительной сфере. В связи с этим возникла необходимость в совершенствовании норм материального административного права, устанавливающих административную ответственность за нарушение законодательства о градостроительной деятельности.

Согласно ч. 1 ст. 2.1. Кодекса РФ об административных правонарушениях (далее КоАП РФ) [1] административным правонарушением признается противоправное виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое действующим законодательством установлена административная ответственность.

Под составом административного правонарушения следует понимать «установленную правом совокупность признаков, при наличии которых конкретное деяние — административное правонарушение» [2].

Административное правонарушение в области градостроительной деятельности можно определить как противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, нарушающее требования проектной документации и нормативных документов в области строительства, а также установленный порядок строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, ввода его в эксплуатацию, за которое действующим законодательством установлена административная ответственность.

Правовое регулирование в сфере градостроительной деятельности в настоящее время осуществляется Градостроительным кодексом РФ от 29.12.2004 г. [3] (далее — ГрК РФ) и иными нормативными актами, принятыми в развитие положений ГрК РФ. Федеральный закон от 18.12.2006 г. № 232-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [4] (далее Закон) внес изменения в КоАП РФ, изложив ст. 9.4 и ст. 9.5 в новой редакции. Появление новой редакции указанных составов обусловило в настоящее время необходимость их детального изучения и практической апробации.

Не останавливаясь подробно на характеристике указанных правонарушений, рассмотрим особенности их состава, выявим правовые признаки, имеющие значение для квалификации правонарушений.

Статья 9.4 КоАП РФ устанавливает административную ответственность за нарушение требований проектной документации и нормативных документов в области строительства. Объективная сторона состава правонарушения характеризуется формальным составом и выражается в форме активных действий (например, в нарушении требований проектной документации, технических регламентов, обязательных требований стандартов, строительных норм и правил, других нормативных документов в области строительства при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства, включая применение строительных материалов (изделий)).

Характерной особенностью ст. 9.4 КоАП РФ является бланкетный способ изложения правовых норм. При этом используется отсылка к проектной документации, техническим регламентам, стандартам, строительным нормам и правилам, а также другим нормативным документам в области строительства.

Проектная документация представляет собой документацию, содержащую материалы в текстовой форме и в виде карт (схем) и определяющую архитектурные, функционально-технологические, конструктивные и инженерно-технические решения для обеспечения строительства, реконструкции объектов капитального строительства, их частей, капитального ремонта, если при его проведении затрагиваются конструктивные и другие характеристики надежности и безопасности объектов капитального строительства (п.2 ст. 48 ГрК РФ).

Осуществление подготовки проектной документации не требуется при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов индивидуального жилищного строительства (отдельно стоящих жилых домов с количеством этажей не более трех, предназначенных для проживания одной семьи). Застройщик по собственной инициативе вправе обеспечить подготовку проектной документации применительно к объектам индивидуального жилищного строительства. Наличие разработанной и утвержденной в установленном порядке проектной документации — обязательное условие для получения разрешения на строительство.

Определение технического регламента и стандарта дано в ст. 2 ФЗ от 27.12.2001 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» [5]. Технический регламент — доку-

мент, который принят международным договором РФ, ратифицированным в порядке, установленном законодательством РФ, или федеральным законом, или указом Президента РФ, или постановлением Правительства РФ и устанавливает обязательные для применения и исполнения требования к объектам технического регулирования (продукции, в том числе зданиям, строениям и сооружениям, процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации).

Стандарт — документ, в котором в целях добровольного многократного использования устанавливаются характеристики продукции, правила осуществления и характеристики процессов производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнения работ или оказания услуг. Стандарт также может содержать требования к терминологии, символике, упаковке, маркировке или этикеткам и правилам их нанесения.

ФЗ от 27.12.2001 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» предусматривает, что технические регламенты должны быть приняты в течение семи лет со дня вступления в силу указанного закона (ст.46). Согласно ст. 6 ФЗ от 29.12.2004 г. № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» [6] до вступления в силу в установленном порядке технических регламентов по размещению, проектированию, строительству и эксплуатации зданий, строений, сооружений проводится проверка соответствия проектной документации, а также результатов инженерных изысканий, работ, выполняемых в процессе строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, и объектов капитального строительства, построенных, реконструированных, отремонтированных, требованиям законодательства, нормативным техническим документам в части, не противоречащей ФЗ от 27.12.2001 г. «О техническом регулировании» № 184-ФЗ и ГрК РФ.

Таким образом, до введения в действие технических регламентов привлечение к административной ответственности по ст. 9.4 КоАП РФ возможно только за нарушение требований проектной документации, обязательных требований стандартов, строительных норм и правил, других нормативных документов в области строительства.

Строительные нормы и правила (СНиПы) — это нормативные документы, которые содержат организационно-методические, технические требования и (или) процедуры по проектированию, производству строительных материалов и конструкций, организации строительства.

Анализ ст. 9.4 КоАП РФ позволяет выделить ряд важных моментов. Виновное лицо может быть привлечено к ответственности, если правонарушение было допущено при производстве определенных видов работ (строительство, реконструкция, капитальный ремонт, включая применение строительных материалов (изделий) в отношении четко обозначенного объекта — объекта капитального строительства).

Под объектом капитального строительства понимается здание, строение, сооружение, объекты, строительство которых не завершено (далее — объекты незавершенного строительства), за исключением временных построек, киосков, навесов и других подобных построек (п. 10 ст. 1 ГрК РФ).

Согласно п. 13 ст. 1 ГрК РФ строительство — это создание зданий, строений, сооружений (в том числе на месте сносимых объектов капитального строительства).

Впервые в ГрК РФ дано определение понятия «реконструкция». Реконструкция — это изменение параметров объектов капитального строительства, их частей (высоты, количества этажей, площади, показателей производственной мощности, объема) и качества инженерно-технического обеспечения (п. 14 ст. 1 ГрК РФ).

Из смысла определения следует, что реконструкция допускается только в отношении объектов незавершенного строительства. В то же время необходимо отметить, что исходя из существующих нормативных актов, ведомственных документов следует, что реконструкция может производиться как в отношении объекта, законченного строительством и введенного в эксплуатацию, так и в отношении объекта, не завершеного строительством. Так, согласно ст. 21 ФЗ от 17.11.1995 г. № 169-ФЗ «Об архитектурной деятельности в Российской Федерации» [7], достройка, перестройка и перепланировка относятся к изменениям архитектурного объекта. ГОСТ Р 51929-2002 «Услуги жилищно-коммунальные. Термины и определения», утвержденный постановлением Госстандарта РФ от 20.08.2002 г. № 307-ст [8] определяет реконструкцию как комплекс операций по переустройству действующего здания в целях повышения технического уровня, улучшения технико-экономических показателей, условий эксплуатации и охраны окружающей среды.

Таким образом, административная ответственность по ст. 9.4 КоАП РФ может наступить только за нарушения градостроительного законодательства, которые были допущены при реконструкции объектов незавершенного строительства.

В ГрК РФ в настоящее время отсутствует законодательное определение капитального ремонта, что вызывает определенные трудности в правоприменительной практике. В Своде правил по проектированию и строительству СП 13-102-2003 «Правила обследования несущих строительных конструкций зданий и сооружений», принятом постановлением Госстроя РФ от 21.08. 2003 г. № 153 [9], капитальный ремонт здания определен как комплекс строительных и организационно-технических мероприятий по устранению физического и морального износа, не предусматривающих изменение основных технико-экономических показателей здания или сооружения, включающих, в случае необходимости, замену отдельных конструктивных элементов и систем инженерного оборудования.

Строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объектов капитального строительства могут осуществлять застройщик либо привлекаемое застройщиком или заказчиком на основании договора физическое или юридическое лицо, которое соответствует требованиям законодательства РФ, предъявляемым к лицам, осуществляющим строительство (далее — лица, осуществляющие строительство).

Застройщиком является физическое или юридическое лицо (которое соответствует требованиям законодательства РФ, предъявляемым к лицам, осуществляющим строительство), обеспечивающее на принадлежащем ему земельном участке строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объектов капитального строительства, а также выполнение инженерных изысканий, подготовку проектной документации для их строительства, реконструкции, капитального ремонта (п. 16 ст. 1 ГрК РФ).

Не нашла своего законодательного закрепления в ГрК РФ юридическая конструкция понятия «заказчик». В юридической литературе можно встретить следующие определения заказчика: «либо сторона договора, либо инвестор, либо какие-то их комбинации» [10].

Субъектами правонарушения, предусмотренного ст. 9.4 КоАП РФ, являются граждане, должностные лица, юридические лица, а также лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, которые выполняют функции застройщика.

Субъективная сторона данного правонарушения характеризуется виной в форме умысла или неосторожности.

Статья 9.5 КоАП РФ устанавливает административную ответственность за нарушение установленного порядка строительства, реконструкции, капитального ремон-

та объекта капитального строительства, ввода его в эксплуатацию. Объективная сторона состава указанного правонарушения выражается как в форме действия (например, строительство без получения разрешения на строительство — ч. 1 ст. 9.5 КоАП РФ), так и в форме бездействия (например, неуведомление уполномоченных на осуществление государственного строительного надзора федерального органа исполнительной власти, органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации о сроках завершения работ, которые подлежат проверке — ч. 2 ст. 9.5 КоАП РФ).

Порядок строительства, реконструкции, капитального ремонта объекта капитального строительства, ввода его в эксплуатацию регламентируется ст.ст. 51-55 ГрК РФ.

В соответствии со ст. 51 ГрК РФ разрешение на строительство представляет собой документ, подтверждающий соответствие проектной документации требованиям градостроительного плана земельного участка и дающий застройщику право осуществлять строительство, реконструкцию объектов капитального строительства, а также их капитальный ремонт. При этом для проведения капитального ремонта разрешение на строительство требуется только в случаях, если такой капитальный ремонт затрагивает конструктивные и другие характеристики надежности и безопасности объектов капитального строительства. Обязанность получения разрешения лежит на застройщике.

Выдача разрешения на строительство осуществляется уполномоченными на выдачу разрешения на строительство федеральным органом исполнительной власти, органом исполнительной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления. Перечень случаев, когда не требуется получение разрешения на строительство, содержится в п. 17 ст. 51 ГрК РФ (например, при строительстве гаража на земельном участке, предоставленном физическому лицу для целей, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности, или строительства на земельном участке, предоставленном для ведения садоводства, дачного хозяйства). Данный перечень не является исчерпывающим, так как законодательством субъектов РФ о градостроительной деятельности могут быть установлены и иные случаи.

До начала строительства, реконструкции, капитального ремонта объекта капитального строительства застройщик или заказчик обязаны направить в органы государственного строительного надзора извещение о начале таких работ с приложением необходимых документов. В соответствии со ст. 52 ГрК РФ извещение должно быть направлено заблаговременно, но не позднее чем за семь рабочих дней до начала строительства, реконструкции, капитального ремонта объекта капитального строительства. Лица, осуществляющие строительство, обязаны извещать представителей органов государственного строительного надзора о сроках завершения работ, которые подлежат проверке, обеспечивать устранение выявленных недостатков и не приступать к продолжению работ до составления актов об устранении выявленных недостатков (ч. 6 ст. 52 ГрК РФ).

Выполнение строительства, реконструкции, капитального ремонта объекта капитального строительства в полном объеме в соответствии с разрешением на строительство, соответствие построенного, реконструированного, отремонтированного объекта капитального строительства градостроительному плану земельного участка и проектной документации удостоверяется документом — разрешением на ввод объекта в эксплуатацию.

Разрешение на ввод объекта в эксплуатацию выдается тем же органом, который выдавал разрешение на строительство. Указанный орган обязан обеспечить проверку наличия и правильности оформления документов, необходимых для выдачи разрешения. Одним из таких обязательных документов является заключение органа государственного строительного надзора о соответствии построенного, реконструированного,

отремонтированного объекта капитального строительства требованиям технических регламентов и проектной документации (ч. 5 ст. 55 ГрК РФ). Заключение о соответствии или решение об отказе в выдаче такого заключения составляется в 2 экземплярах, каждый из которых подписывается должностным лицом органа государственного строительного надзора, осуществлявшим проверку (итоговую), и утверждается распоряжением (приказом) органа государственного строительного надзора.

Субъектами правонарушения, предусмотренного ст. 9.5 КоАП РФ, являются граждане, должностные лица, юридические лица, а также лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица. При этом лица, выполняющие функции застройщика, несут ответственность за правонарушения, предусмотренные ч. 1, 2, 3 ст. 9.5 КоАП РФ, а лица, выполняющие функции заказчика, — за правонарушение, предусмотренное ч. 2 ст. 9.5 КоАП РФ.

Субъективная сторона указанного правонарушения характеризуется виной в форме умысла или неосторожности.

Проведенное исследование позволяет сделать вывод, что нарушения законодательства в сфере градостроительной деятельности характеризуются формальным составом, совершаются в форме как активных действий, так и бездействия, непосредственно не влекут вредных последствий, но создают реальную угрозу и возможность их наступления. Для правильного применения норм материального административного права, устанавливающих административную ответственность за указанные нарушения, необходимо учитывать специфику и особенности норм законодательства о градостроительной деятельности, имеющих важное значение для квалификации правонарушений.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.
2. Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право: Учебник для вузов. М.: Норма, 2004. С. 498-499.
3. Собрание законодательства РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 16.
4. Собрание законодательства РФ. 2006. № 53 (ч. 1). Ст. 5498.
5. Собрание законодательства РФ. 2002. № 52 (ч. 1). Ст. 5140.
6. Собрание законодательства РФ. 2005. № 1. Ст. 17.
7. Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4473.
8. ГОСТ Р 51929-2002 «Услуги жилищно-коммунальные. Термины и определения». М.: ИПК Издательство стандартов, 2002. С. 14.
9. СП 13-102-2003 «Правила обследования несущих строительных конструкций зданий и сооружений». М.: Госстрой России, ГУП ЦПП. 2003. С. 6.
10. Гражданское право России / Отв. ред. О. Н. Садилов. С. 321-322.

*Андрей Николаевич КОЛОКОЛЬЦЕВ —
аспирант кафедры административного
и финансового права*

УДК 347.921(470+571)

СТОРОНЫ КАК ПРИЗНАКИ, ОПРЕДЕЛЯЮЩИЕ ПОНЯТИЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ДОГОВОРА

АННОТАЦИЯ. Представленная статья посвящена теоретическим проблемам института административного договора в отечественной науке административного права. В ней делается попытка раскрыть субъект-