ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ, ВОЗНИКАЮЩИЕ ПРИ ВЗАИМОДЕЙСТВИИ ЗАСТРОЙЩИКОВ И КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ В РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ

MAIN PROBLEMS ARISING DURING THE INTERACTION OF DEVELOPERS AND STATE SUPERVISION ORGANIZATIONS IN RUSSIA AND ABROAD

УДК 342.6

Чудинова Надежда Николаевна, Магистрант Санкт-петербургский государственный экономический университет.

г. Санкт-Петербург

Nadezhda Nikolaevna Chudinova, n.n.chdnv@gmail.com

Аннотация

Настоящая статья раскрывает правовой статус застройщика через определение его прав и обязанностей, возникающих при взаимодействии с публично-правовыми образованиями. Рассмотрены основные проблемы, возникающие при получении разрешительной документации и осуществления государственными органами контрольно-надзорных мероприятий через призму судебной практики. Также, в статье приводится анализ и выделяются ключевые особенности зарубежного законодательства в области строительного контроля со стороны государства. И как результат, рассматриваются пути дальнейшего развития отечественного законодательства, регулирующего деятельность контрольно-надзорных государственных органов в сфере строительства.

Abstract

This article reveals the legal status of the developer through the definition of his rights and obligations arising from interaction with public law entities. The main problems that arise when obtaining permits and the implementation of control and supervisory measures by state bodies through the prism of judicial practice are considered. Also, the article provides an analysis and highlights the key features of foreign legislation in the field of construction control by the state. And as a result, ways of further development of domestic legislation regulating the activities of control and supervisory state bodies in the field of construction are being considered.

Ключевые слова: застройщик, капитальное строительство, строительный надзор, государственное регулирование, проектная документация.

Key words: developer, capital construction, construction supervision, government regulation, project documentation.

Застройщик, как одна из центральных фигур девелоперского процесса, находится в постоянном взаимодействии с публично-правовыми образованиями. К основным правам девелопера, вытекающим из взаимодействия с государственными органами относится право на проведение всесторонней и качественной экспертизы проектной документации (статья 49 ГрК РФ), право на получение разрешений на строительство и на ввод объекта в эксплуатацию, предусмотренное статьей 51 и 55 ГрК соответственно. Кроме того, девелопер наделен правом выступать в качестве стороны различного рода государственных контрактов, заключенных в целях строительства и эксплуатации объектов жилой застройки (статья 55.27 ГрК РФ), договоров на комплексное развитие территории (статья 68 ГрК РФ), соглашений о распределении затрат на социальное строительство (статья 18.1 Закона №214-ФЗ). В случае получения предписания контролирующего органа об устранении нарушений, застройщик вправе обжаловать его в арбитражном суде в трехмесячный срок (пункт 14 статьи 23 ФЗ Закона №214-ФЗ). Также, в соответствии с положениями Федерального закона от 26.12.2008 №294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и

индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Закон №294-ФЗ), застройщик вправе обжаловать иные действия публично-правовых образований как в административном, так и в судебном порядке. Возможность оспаривания также предусмотрена градостроительным законодательством, так, частью 10 статьи 49 ГрК РФ предусмотрено право застройщика как на обжалование результата экспертизы проектной документации в судебном порядке, так и возможность повторной ее подачи после внесения корректировок. Как можно заметить, при осуществлении взаимодействия с государственными органами, прослеживается четкая линия отношений власти-подчинения, и большинство прав застройщика являются лишь корреляцией к его обязанностям, либо же возникают в процессе контрольно-надзорной деятельности.

Наиболее актуальным, по нашему мнению, вопросом является вопрос получение разрешительной и иной сопутствующей документации. Так, пунктом 1 части 6 статьи 55 Градостроительным кодексом Российской Федерации предусмотрено, что обязательным документом для получения застройщиком разрешения на ввод объекта в эксплуатацию является разрешение на строительство. При этом, разрешение на строительство, в соответствии с градостроительным законодательством выдается на весь период девелоперского проекта [1], однако на практике могут возникнуть ситуации, при которых срок действия разрешения на строительство истек к моменту подачи застройщиком заявления о выдаче разрешения на ввод объекта в эксплуатацию. Возникает вопрос: является ли основанием для отказа государственным органом в выдаче разрешения на ввод объекта в эксплуатацию наличие в пакете документов разрешения на строительство с истекшим сроком? В ходе анализа судебной практики, нами было установлено, что часть публично-правовых образований придерживается позиции, что истечение срока действия разрешения на строительство является основанием для признания разрешения на строительство не приложенным к заявлению о выдаче разрешения на ввод объекта в эксплуатацию. Мы с данной позицией согласиться не можем, так как напрямую

в законодательстве не установлено, во-первых, сроков для подачи заявления на выдачу разрешения на ввод объекта в эксплуатацию после завершения строительных работ, во-вторых, перечень оснований для отказа в выдаче данного разрешения не содержит условие о действительности срока разрешения на строительство. Аналогичная позиция содержится и в Определении Верховного Суда РФ от 11.12.2019 №302-ЭС19-24075 [7]. В целях избегания ошибочно буквального толкования градостроительных норм государственными органами, уполномоченными на выдачу разрешительной документации, представляется возможным уточнить соответствующие положения законодательства.

Также, в правоприменительной практике выявлена проблема толкования законодательства о стандартизации, и как следствие, возникает вопрос о признании незначительных отступлений в строительстве недостатками. Так, статья 3 Федерального закона от 29.06.2015 №162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации» регламентирует основным принципом добровольность применения документов по стандартизации за исключением стандартов, применение которых обеспечивает безопасность зданий и сооружений [3]. Таким образом, Постановлением правительства от 04.07.2020 №985 утвержден перечень документов по стандартизации обязательных для исполнения, тогда как в Приказе Росстандарта от 02.04.2020 №687 поименован список стандартов, применение которых является добровольным. При этом, судебная практика свидетельствует о том, что нарушение добровольно применяемого СНиП 3.04.01-87 «Изоляционные и отделочные покрытия» является основанием для большого количества исковых требований связанных с недостатками в объектах строительства [6]. При привлечении к административной ответственности в рамках осуществлении контрольно-надзорной деятельности публично-правовыми образованиями застройщики привлекаются к ответственности за нарушение тех же строительных норм, стандартов и правил с большим количеством процессуальных нарушений. Анализ судебной практики показывает, что большая часть постановлений о привлечении к административной ответственности оспаривается на основании разной

квалификации в протоколе об административном правонарушении и постановлении о привлечении к ответственности, вынесении постановлений в отношении ненадлежащих лиц, ошибки в квалификации правонарушения и другое [8, с.218]. Соответственно, можно сделать вывод о том, что объемность и сложность технического регулирования в строительстве вызывает трудности у всех правоприменителей, как у застройщиков, являющихся прямым объектом регулирования, так и у государства, законодательная ветвь власти которого постоянно занимается доработкой, часто безуспешной, существующего законодательства, исполнительная ветвь власти перманентно допускает ошибки при его применении, а судебная, не успевая за законодательными веяниями неверно толкует существующие нормы. В связи с чем представляется возможным осуществить комплексную доработку законодательства в сфере стандартизации строительной деятельности, исключить морально устаревшие нормы в части регулирования правил производства работ, также повысить квалификационные требования и ужесточить ответственность контрольно-надзорных органов.

Положения, регулирующие проведение государственного строительного надзора закреплены в статье 54 ГрК РФ и в соответствующем постановлении Правительства РФ [4]. При проведении анализа данных нормативных актов было установлено, что в настоящий момент у застройщиков отсутствует право на досудебное урегулирование споров, возникающих в связи с проведением контрольно-надзорных мероприятий. Данное обстоятельство, по нашему мнению, является недостатком правового регулирования института защиты прав застройщиков. При этом, государство в целом, нацелено на снижение нагрузки на судебную систему и предпринимает меры по введению обязательного досудебного порядка при разрешении споров, возникающих в том числе при осуществлении государственного контроля. Так, Правительством утвержден перечень видов государственного контроля, по которым утвержден обязательный досудебный порядок обжалования [5], при этом государственный строительный надзор в данный перечень не вошел. Однако, в данный момент на

стадии подготовки заключения об оценке регулирующего воздействия (ОРВ) находится проект Постановления Правительства, регулирующего строительный надзор, которым в том числе предусмотрено и обязательное досудебное урегулирование споров [10]. В данный момент проект по результатам заключения об ОРВ направлен на доработку. Представляется, что вступление настоящего Постановления Правительства в значительной степени снизит судебные издержки как застройщиков, так и контролирующих органов.

Обращаясь к зарубежной практике, хотелось бы упомянуть, что несмотря на многообразие нормативных правовых актов роль государственного надзора и контроля в Великобритании в большей части передана в частные руки: контрольно-надзорной деятельностью помимо уполномоченных на государственных органов могут занимается одобренные инспекторы. Законом о реформе жилищного строительства и городского развития 1993 года предусмотрена обязанность контролирующих лиц в оказании консультационной поддержки субъектов строительной деятельности, выдаче разрешительной, а также комплексной проверке проектной документации. Интересной особенностью является тот факт, что сам застройщик, пройдя соответствующую государственную аккредитацию, и зарегистрировавшись в Национальном Совете Домостроительства, может осуществлять так называемую самосертификацию своих объектов строительства.

В отличие от Великобритании, в США необходимо получать отдельные разрешения на каждый вид работ в соответствующем муниципальном округе, которое выдается при наличии подписи строительных экспертов, имеющих государственную лицензию, и имеющими членство в соответствующей СРО. Соответственно можно сделать вывод о двойной аккредитации специалистов в сфере строительства, как государственной, так и частной.

Во Франции большая часть государственных полномочий по взаимодействию с застройщиками передана муниципалитетам, что, по нашему мнению, является обоснованным решением в виду небольшой территории Франции. Именно муниципалитеты разрабатывают схемы территориального

соответствия и местные градостроительные планы, утверждаемые Министерством жилищного строительства Франции, и уже после, на основании утвержденной документации определяется целевое назначение земель и выдается разрешение на строительство [9, с.76].

Подводя итог, считаем необходимым в очередной раз подчеркнуть диссонанс в отечественном законодальстве между количеством принимаемых нормативно-правовых актов в области регулирования девелоперского процесса со стороны государства и количеством правовых пробелов в регулировании строительной деятельности. Считаем необходимым обратиться к зарубежному опыту, демонстрирующему открытость и минимальное, но достаточное количество государственных требований. При этом, по нашему мнению, российские реалии в настоящий момент не позволяют сделать предложение о переводе контрольно-надзорных функций в частные руки, как это сделано за рубежом, т.к. объективным будет считать, что законодателю необходимо устранить все пробелы в регулировании государственного надзора, отладить механизмы его реализации, и только после этого можно говорить о возможности передачи хотя бы части данных полномочий негосударственным организациям. Также, активное применение института досудебного урегулирования споров позволит в значительной степени оптимизировать процесс взаимодействия застройщиков и контролирующих органов.

Список литературы

1. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 N 190-ФЗ (ред. от 30.04.2021) // Российская газета, N 290, 30.12.2004.
2. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: Федеральный закон от 26.12.2008 №294-ФЗ // Российская газета, N 266, 30.12.2008.
3. О стандартизации в Российской Федерации: Федеральный закон от 29.06.2015 N 162-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Российская газета, N 144, 03.07.2015.

4. О государственном строительном надзоре в Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 01.02.2006 N 54 (ред. от 18.07.2019) // Собрание законодательства РФ, 13.02.2006, N 7, ст. 774.
5. Об утверждении перечня видов федерального государственного контроля (надзора), в отношении которых обязательный досудебный порядок рассмотрения жалоб применяется с 1 июля 2021 г.: Постановление Правительства РФ от 28.04.2021 N 663 // Собрание законодательства РФ, 10.05.2021, N 19, ст. 3220.
6. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации N 2 (2019)"(утв. Президиумом Верховного Суда РФ 17.07.2019) // Бюллетень Верховного Суда РФ, N 2, февраль, 2020.
7. Определение Верховного Суда РФ от 11.12.2019 №302-ЭС19-24075 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был // Справочная правовая система «Консультант Плюс».
8. Маркина М.В. Проблемы привлечения к административной ответственности за нарушение требований строительных норм, стандартов и правил при строительстве // Вопросы устойчивого развития общества. - 2020. - №8. - С. 216-224.
9. Акристиний В.А. Анализ порядка организации инвестиционно-строительной деятельности и градостроительного регулирования в России и за рубежом // Недвижимость: Экономика и управление. – 2019. - №4. - С. 74-79.
10. Об утверждении Положения об осуществлении федерального государственного строительного надзора и общих требований к организации и осуществлению регионального государственного строительного надзора в Российской Федерации: проект Постановления Правительства РФ (в ред. от 21.05.2021) URL: Федеральный портал проектов нормативных правовых актов https://regulation.gov.ru/Projects/List# (дата обращения 30.05.2021).

List of literature

1. Town-planning Code of the Russian Federation of 29.12.2004 N 190-FZ (ed. of 30.04.2021) / / Rossiyskaya gazeta, N 290, 30.12.2004.
2. On the protection of the rights of legal entities and individual entrepreneurs in the exercise of state control (supervision) and municipal control: Federal Law of 26.12.2008 No. 294-FZ // Rossiyskaya Gazeta, No. 266, 30.12.2008.
3. On Standardization in the Russian Federation: Federal Law No. 162-FZ of 29.06.2015 (as amended on 03.07.2016) / / Rossiyskaya Gazeta, No. 144, 03.07.2015.
4. On state construction supervision in the Russian Federation: decree of the RF Government dated 01.02.2006 N 54 (edited on 18.07.2019) // meeting of the legislation of the Russian Federation, 13.02.2006, N 7, p. 774.
5. On approval of the list of types of Federal state control (supervision) in respect of which mandatory administrative grievance procedure applies from 1 July 2021: Resolution of the RF Government dated 28.04.2021 N 663 // meeting of the legislation of the Russian Federation, 10.05.2021, N 19, p. 3220.
6. Review of judicial practice of the Supreme Court of the Russian Federation No. 2 (2019)"(approved by the Presidium of the Supreme Court of the Russian Federation on 17.07.2019) / / Bulletin of the Supreme Court of the Russian Federation, No. 2, February, 2020.
7. Definition of the Supreme Court of the Russian Federation of 11.12.2019 No. 302-ES19-24075 [Electronic resource]. The document was not published / / Reference legal system "Consultant Plus".
8. Markina M. V. Problems of bringing to administrative responsibility for violating the requirements of building codes, standards and rules in construction / / Issues of sustainable development of society. -2020. - No. 8. - pp. 216-224.
9. Akristiniy V. A. Analysis of the order of organization of investment and construction activities and urban planning regulation in Russia and abroad // Real estate: Economics and Management. - 2019. - No. 4. - pp. 74-79.

10. On Approval of the Regulations on the Implementation of Federal State Construction Supervision and General Requirements for the Organization and Implementation of Regional State Construction Supervision in the Russian Federation: draft Resolution of the Government of the Russian Federation (as amended). from 21.05.2021) URL: Federal portal of draft normative legal acts https://regulation.gov.ru/Projects/List# (accessed 30.05.2021).