

Палкина Анна Сергеевна, студентка, ФГБОУВО Крымский филиал

«Российский государственный университет правосудия»

Место работы: МКУ Департамент капитального строительства

Администрации города Симферополя Республики Крым

К ВОПРОСУ ПРОБЕЛЬНОСТИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ В СФЕРЕ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Аннотация: Статья посвящена исследованию проблемы юридической ответственности должностных лиц за нарушение законодательства в сфере градостроительной деятельности. В целях решения назревших проблем в указанной сфере аргументирована необходимость внесения изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации, а также в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Выводы, сформулированные в работе, позволят решить практические вопросы исследуемой темы.

Ключевые слова: административная ответственность, должностные лица, градостроительное законодательство, составы административных правонарушений в сфере градостроительной деятельности.

Abstracts: The article is devoted to the study of the problem of legal responsibility of officials for violation of legislation in the field of urban planning. In order to solve urgent problems in this area, the need to amend the Urban Planning Code of the Russian Federation, as well as the Code of the Russian Federation on Administrative Offenses is argued. The conclusions formulated in the work will make it possible to solve the practical issues of the research topic.

Keywords: administrative responsibility, officials, urban planning legislation, compositions of administrative offenses in the field of urban planning.

В современных реалиях в научных кругах все больше внимания уделяется теоретической и практической проблеме юридической ответственности должностных лиц [3], в том числе за нарушение законодательства в сфере градостроительной деятельности.

С целью осуществления государственного регулирования градостроительной деятельности в Российской Федерации принят Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (далее – ГрдК РФ). П. 1 ст. 1 ГрдК РФ содержит определение градостроительной деятельности, под которой следует понимать деятельность по развитию территорий, в том числе городов и иных поселений, осуществляемая в виде территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории, архитектурно-строительного проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции, сноса объектов капитального строительства, эксплуатации зданий, сооружений, благоустройства территорий [2].

В указанной сфере деятельности участие должностных лиц реализуется в процессе исполнения органами власти публичных полномочий. В связи с этим необходимо четко понимать, кто является «должностным лицом». Так, ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 02.08.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2019) закреплено, что должностным лицом местного самоуправления является выборное либо заключившее контракт (трудовой договор) лицо, наделенное исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов местного значения и (или) по организации деятельности органа местного самоуправления [5].

Административно предупредительные меры в данной сфере не являются достаточно эффективными, что обусловлено сложным характером охраняемых правоотношений [6].

В сфере градостроительной деятельности наиболее распространенным видом юридической ответственности является административная ответственность, предусмотренная в различных главах КоАП РФ, в которых находят свое отражение свыше 60 составов правонарушений в сфере градостроительной деятельности.

По мнению В.И. Бочкова объектами административных правонарушений в градостроительной деятельности являются общественные отношения, возникающие в связи с проведением изыскательских работ, выделением земельных участков, проектированием, строительством и приемкой в эксплуатацию объектов капитального строительства [1].

Проанализировав составы административных правонарушений, предусмотренных КоАП РФ, отметим, что можно выделить две группы административных правонарушений, совершаемых в сфере градостроительной деятельности: административные правонарушения, непосредственно совершаемые в градостроительной сфере и смежные с ними административные правонарушения, совершаемые в сфере градостроительной деятельности.

В частности, к первой группе относятся административные правонарушения, предусмотренные статьями 9.4, 9.5, 9.5.1 КоАП РФ. Что касается второй группы административных правонарушений, совершаемых в градостроительной сфере, то к ним относятся административные правонарушения, нашедшие свое закрепление в ст. 7.21, 7.24 КоАП РФ [4].

Вместе с тем, несмотря на закрепление в действующем КоАП РФ большого количества составов административных правонарушений, на сегодняшний день все же имеется ряд неурегулированных проблем.

Так, ч. 6 ст. 48 ГрДК РФ предусмотрен перечень необходимой исходной документации, которую заказчик обязан передать индивидуальному

предпринимателю или юридическому лицу, с которым заключен договор подряда на подготовку проектной документации.

Однако конкретных сроков передачи соответствующей документации законодательство не устанавливает. Данное обстоятельство приводит к затягиванию сроков ее передачи со стороны заказчика и вынуждает подрядчика разрабатывать исходную документацию собственными силами, либо приостанавливать работы в соответствии с требованиями гражданского законодательства до устранения заказчиком обстоятельств, послуживших основанием для их приостановления. Непосредственно данные обстоятельства сказываются на нарушении подрядчиком сроков выполнения работ, предусмотренных договором.

После предъявления подрядчиком к оплате работ по договору подряда, выполненных с нарушением сроков, заказчик отказывает подрядчику в их принятии и оплате, ссылаясь на нарушение условий договора в части сроков выполнения работ и предъявляет встречное требование об оплате пени за просрочку исполнения обязательств по договору подряда. Неудовлетворение указанных требований приводит к обращению сторон за их разрешением в Арбитражный суд.

По таким категориям дел сформировалась судебная практика, которая показывает, что в таких случаях суды встают на сторону подрядчика по причине того, что именно невыполнение заказчиком требований ч. 6 ст. 48 ГрДК РФ приводит в дальнейшем к нарушению сроков выполнения работ.

Также подрядчик наряду с требованием об оплате задолженности за выполненные работы предъявляет требование о взыскании пени за просрочку оплаты выполненных работ, а также штраф за непредоставление исходной документации. Как правило, подобные требования суды удовлетворяют в полном объеме, отказывая заказчику в удовлетворении его встречного требования о взыскании пени за просрочку выполнения работ, предусмотренных договором. Таким образом, взыскание сумм задолженности

наряду со штрафными санкциями приводит к значительному ущербу соответствующего государственного или муниципального бюджета.

Так, Арбитражным судом Республики Крым рассматривалось дело А83-14761/2018, которое подтверждает сложившуюся судебную практику на примере Республики Крым. По указанному делу между муниципальным казенным учреждением Департамент капитального строительства Администрации города Симферополя Республики Крым и муниципальным унитарным предприятием «Городские услуги» муниципального образования городской округ Симферополь Республики Крым был заключен муниципальный контракт на выполнение проектно-изыскательских работ.

В соответствии с разделом 12 Технического задания контракта в перечень исходно-разрешительных документов, предоставляемых заказчиком, включены технические условия на присоединение к сетям инженерно-технического обеспечения или документы их заменяющие, которые заказчик передал подрядчику лишь после истечения срока действия контракта. Заказчик в обоснование своей позиции ссылается на то, что специально срок предоставления указанных исходных данных контрактом предусмотрен не был.

Со своей стороны, подрядчик свои обязательства по выполнению работ исполнил в полном объеме, что подтверждается актом приема-передачи проектно-сметной документации по контракту, подписанным сторонами. Работы выполнены надлежащего качества, претензий по качеству выполнения работ от заказчика не поступало.

Вместе с тем заказчик отказал в оплате работ, мотивировав свое решение не соблюдением подрядчиком сроков выполнения работ. Также заказчик указал, что финансовое обеспечение деятельности казенного учреждения согласно п. 2 ст. 161 Бюджетного кодекса Российской Федерации осуществляется за счет средств соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации и на основании бюджетной сметы. В случае остатка субсидий по причине недостижения казенным учреждением установленных государственным заданием показателей, указанный остаток

подлежит возврату в бюджет Республики Крым в объемах, соответствующих не достигнутым показателям государственного задания. Таким образом, по истечению срока действия контракта, заказчик не имеет возможности осуществлять любые перечисления, связанные с контрактом.

Однако суд в своем решении, удовлетворяя требование подрядчика о взыскании задолженности (26 400 000,00 руб.), пени (1 312 960,00 руб.), а также штрафа (528 000,00 руб.) указал, что, несмотря на отсутствие в контракте конкретных сроков передачи исходной документации, исходные данные надлежало предоставить подрядчику в сроки, во-первых, минимально предусмотренными специальной нормативной документацией, сроков, необходимых для выполнения конкретного вида работ, но в любом случае, до истечения срока действия контракта.

Таким образом, вышеуказанное решение суда подтверждает, что невыполнение должностных лицом возложенных на него обязанностей приводит к причинению существенного ущерба бюджету муниципального образования.

Подобных судебных споров можно было бы избежать, закрепив в ч. 6 ст. 48 ГрДК РФ конкретные сроки передачи должностным лицом исходной документации, а также закрепив в действующем КоАП РФ - состав административного правонарушения за нарушение должностным лицом обязанности и сроков предоставления необходимой исходной документации.

В таком случае, возникает немаловажный вопрос – кто из должностных лиц будет привлекаться к административной ответственности за нарушение обязанности по передаче в срок исходной документации? Как правило, именно начальник учреждения принимает подобного рода решения. Привлечение к административной ответственности подчиненного ему должностного лица за невыполнение данной обязанности не является справедливым. Более того, на практике в положениях о соответствующих учреждениях предусматривается, что персональную ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на учреждение задач и функций несет начальник

учреждения. Таким образом, правомерным будет являться привлечение к административной ответственности за не предоставление в срок исходной документации начальника учреждения, а не подчиненное ему должностное лицо.

На основании вышеизложенного, в ГрдК РФ считаем необходимым внести изменения, закрепив в ч. 6 ст. 48 обязанность заказчика передать исходную документацию в разумный срок, но не позднее чем через 30 дней с момента заключения контракта, а также закрепить в КоАП РФ новый состав административного правонарушения в ч. 4.1 ст. 9.5 КоАП РФ - «не предоставление в срок исходной документации, предусмотренной ч. 6 ст. 48 ГрдК РФ».

Библиографический список:

1. Бочков В.И. Административная ответственность за правонарушения в области строительства: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 8, 12.
2. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 02.08.2019) (с изм. и доп., вступ. в силу с 13.08.2019) (с изменениями на 13 августа 2018 года) [Электронный ресурс]//URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 26.10.2019).
3. Правовой статус Республики Крым и города Севастополя: актуальные проблемы правового регулирования и реализации: монография / Н.Ф. Авдеева, И.А. Алешкова, М.С. Алябышев [и др.] под общ. науч. ред. И.А. Умновой (Конюховой), Н.А. Фроловой. – Симферополь: ИТ «АРИАЛ», 2018. – 224 с.
4. Российская Федерация. Законы. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ// Собрание законодательства РФ. 07.01.2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1 – Текст: непосредственный.
5. Российская Федерация. Законы. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 02.08.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с

01.09.2019) [Электронный ресурс]//URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 26.10.2019).

6. Русанова С.Ю. Особенности применения административно-предупредительных мер с целью предупреждения и выявления правонарушений / Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки. 2019. № 4. С. 371-388.