

Научная статья

УДК 342.98

EDN [VNMHMZ](#)

DOI 10.17150/2411-6262.2023.14(3).1236-1243

**Н.Г. Юрѳева^{1✉}, О.И. Бекетов^{2, 3}**¹ Второе территориальное управление службы государственного строительного надзора Ямало-Ненецкого автономного округа, г. Новый Уренгой, Российская Федерация² Омская академия Министерства внутренних дел Российской Федерации, г. Омск, Российская Федерация³ Сибирский юридический университет, г. Омск, Российская ФедерацияАвтор, ответственный за переписку: Н.Г. Юрѳева, NGYureva@yanao.ru

ОБ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОМ СТАТУСЕ КОНТРОЛИРУЕМЫХ ЛИЦ, В ОТНОШЕНИИ КОТОРЫХ ОСУЩЕСТВЛЯЕТСЯ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СТРОИТЕЛЬНЫЙ НАДЗОР

АННОТАЦИЯ. Стратегией развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации на период до 2030 г. с прогнозом до 2035 г. (далее — Стратегия развития строительной отрасли-2022) определены задачи по совершенствованию контрольной (надзорной) деятельности в строительстве, направленные на решение системных проблем в строительной отрасли. В этом контексте актуальным является исследование административно-правовых статусов контролируемых лиц, задействованных в сфере строительства и реконструкции объектов капитального строительства. Благодаря сравнительно-правовому анализу, в данной статье выявляются отличительные особенности прав и обязанностей застройщиков, технических заказчиков и лиц, осуществляющих строительство. Также рассматриваются меры административной ответственности указанных контролируемых лиц. Отдельное внимание уделяется нормативно-правовому регулированию проведения строительного контроля в процессе строительства и саморегулирования в области строительства и реконструкции объектов капитального строительства. В результате проведенного исследования разработаны практико-ориентированные рекомендации по совершенствованию правового регулирования в данной отрасли.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Государственный строительный надзор, застройщик, технический заказчик, лицо, осуществляющее строительство, строительный контроль, саморегулируемые организации.

ИНФОРМАЦИЯ О СТАТЬЕ. Дата поступления 30 мая 2023 г.; дата принятия к печати 05 июля 2023 г.; дата онлайн-размещения 31 августа 2023 г.

Original article

N.G. Yureva^{1✉}, O.I. Beketov^{2, 3}¹ Second Territorial Administration of the State Construction Supervision Service of the Yamalo-Nenets Autonomous Okrug, Novy Urengoy, Russian Federation² Omsk Academy of the Ministry of the Interior of the Russian Federation, Omsk, Russian Federation³ Siberian Law University, Omsk, Russian FederationCorresponding author: N.G. Yureva, NGYureva@yanao.ru

ON THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF CONTROLLED PERSONS IN RESPECT OF WHOM STATE CONSTRUCTION SUPERVISION IS CARRIED OUT

ABSTRACT. The Strategy for the Development of the Construction industry and Housing and Communal Services of the Russian Federation for the period up to 2030 with

© Юрѳева Н.Г., Бекетов О.И., 2023

a forecast up to 2035 defines tasks for improving control (supervisory) activities in construction. These are reducing the administrative burden on developers; improving the quality and establishing the responsibility of construction control; establishing state construction supervision bodies; digitalization of state construction supervision and construction control. This is due to the fact that currently, in the vast majority of cases, there is a low quality of construction control, due to the lack of clear requirements for professionals conducting construction control and their blurred responsibility, as well as duplication of the subject of state construction supervision and the subject of construction control. In this context, it is relevant to study the administrative and legal statuses of controlled persons involved in the construction and reconstruction of capital construction projects, in respect of which regional state construction supervision is carried out. Due to the comparative legal analysis, this article identifies the distinctive features of the rights and duties of developers, technical customers and persons carrying out the construction. Measures of administrative responsibility of the above-mentioned controlled persons are also being considered. Special attention is paid to the regulatory and legal regulation of construction control in the construction process and self-regulation in the field of construction and reconstruction of capital construction facilities. As a result of the conducted research, practice-oriented recommendations for improving legal regulation in this industry have been developed.

KEYWORDS. State construction supervision, developer, technical customer, the person carrying out the construction, construction control, self-regulating organizations.

ARTICLE INFO. Received May 30, 2023; accepted July 05, 2023; available online August 31, 2023.

Деятельность по строительству и реконструкции зданий, строений и сооружений в определенных случаях подлежит государственному строительному надзору. Согласно ч. 1 ст. 31 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»¹ в качестве контролируемых лиц рассматриваются субъекты, деятельность, действия или результаты деятельности которых либо производственные объекты, находящиеся во владении и (или) в пользовании которых, подлежат государственному контролю (надзору), муниципальному контролю.

Органы государственного строительного надзора наделяются государственными полномочиями по обеспечению исполнения требований законодательства о градостроительной деятельности иными участниками административно-правовых отношений, которые не находятся в их организационном подчинении (в том числе, физическими лицами, организациями и предприятиями) [1, с. 164]. Также указанные органы осуществляют деятельность по предупреждению, выявлению и пресечению нарушений обязательных требований при строительстве и реконструкции объектов капитального строительства, проектная документация которых в соответствии со ст. 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ² (далее также — ГрК РФ) подлежит экспертизе. Указанное взаимодействие порождает административно-публичные правоотношения.

Известно, что правовой статус участников административных правоотношений определяется правами, свободами, их гарантиями, обязанностями, правоограничениями, объемом ответственности [2, с. 160].

Особое значение имеет региональный государственный строительный надзор, к объектам которого относятся деятельность, действия (бездействие) субъектов градостроительных отношений, таких как застройщик, технический заказчик и

¹ Собрание законодательства РФ. 2020. № 31, ч. I. Ст. 5007.

² Собрание законодательства РФ. 2005. № 1, ч. I. Ст. 16.

лицо, осуществляющее строительство³. Права и обязанности указанных лиц имеют определенные особенности и устанавливаются ГрК РФ, положением о виде контроля и рядом других нормативных правовых актов. Рассмотрим их отдельно применительно к каждому субъекту.

Центральной фигурой строительной деятельности является застройщик. Физическое или юридическое лицо, выступающее застройщиком, осуществляет действия, указанные в п. 16 ст. 1 ГрК РФ. При этом строительство может осуществляться не только на принадлежащем застройщику земельном участке, но и на участке иных правообладателей, к которым могут относиться не только юридические лица и индивидуальные предприниматели, но и органы публичной власти, а также государственные корпорации, внебюджетные фонды [3, с. 177].

Особый правовой статус приобретает застройщик, которому передали свои полномочия государственного (муниципального) заказчика, при осуществлении бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной (муниципальной) собственности, органы государственной власти, «Росатом», «Роскосмос», «Фонд развития территорий» или органы местного самоуправления, выступающие в возникающих правоотношениях заказчиком с наделением специальных организационных, материально-технических функций в рамках выполняемых строительных работ [4, с. 755].

Отметим, что в сфере долевого строительства предъявляются дополнительные требования к опыту участия в долевом строительстве, общей площади построенных объектов, полученным разрешениям на ввод в эксплуатацию таких домов, кроме того в наименовании общества обязательно должны быть слова «специализированный застройщик»⁴. Основная цель введения особых требований к застройщику в области долевого участия — создание дополнительных гарантий защиты прав участников долевого строительства, снижение рисков невыполнения застройщиком своих обязательств.

Российское законодательство предусматривает возможность выступать в качестве застройщика не только профессиональным субъектам, зарегистрированные в установленном законом порядке, но и не обладающим предпринимательской правосубъектностью физическим лицам [5, с. 81; 6, с. 21]. Вместе с тем, законодатель исходит из соблюдения общих требований к застройщикам о членстве в саморегулируемой организации (далее также — СРО). Следовательно, если в роли застройщика выступает физическое лицо, оно должно передать функции застройщика техническому заказчику, хотя из содержания положений п. 16 ст. 1 ГрК РФ можно сделать вывод, о том, что заключение договора с техническим заказчиком право, а не обязанность застройщика⁵.

Полагаем, что в случаях, когда застройщиками являются физические лица или организации, не являющиеся членами СРО и субъектами профессиональной строительной деятельности, необходимо законодательно закрепить обязанность заключения договоров с техническими заказчиками [о возможных видах договорах см. 7, с. 235], так как застройщики, не обладающие профессиональ-

³ Об утверждении общих требований к организации и осуществлению регионального государственного строительного надзора, внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2021 г. № 1087 и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации : Постановление Правительства РФ от 1 дек. 2021 г. № 2161 // Собрание законодательства РФ. 2021. № 50, ч. IV. Ст. 8553.

⁴ Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации : Федер. закон от 30 дек. 2004 г. № 214-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2005. № 1, ч. I. Ст. 40.

⁵ Саморегулирование в строительстве: вопросы и ответы // Законы России: опыт, анализ, практика. 2016. № 12. С. 71.

ными познаниями в области строительства, не могут обеспечивать и организовывать строительное производство и осуществлять строительный контроль при осуществлении строительных работ, который при строительстве объекта на основании договора строительного подряда является обязательным (ч. 2 ст. 53 ГрК РФ).

Таким образом, можно сделать вывод, что что технического заказчика можно назвать профессиональным представителем застройщика в силу заключенного договора. Согласимся с мнением В.Л. Невмержицкого утверждающего, что по характеру выполняемой деятельности службу технического заказчика, задействованную в инвестиционном проекте, по-другому можно назвать управляющей компанией, знающей толк в градостроительстве [8, с. 8].

Необходимо отметить, что в случае, если застройщик не сам осуществляет строительство, а по договору строительного подряда, к термину «застройщик» применяется термин «заказчик» с учетом положений части второй Гражданского кодекса Российской Федерации от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ (далее — ГК РФ) о строительном подряде⁶.

Исполнителем строительных работ по договору строительного подряда согласно ГК РФ является подрядчик, который должен отвечать ряду специальных требований и к которому в градостроительном законодательстве применяется термин «лицо, осуществляющее строительство». Данное лицо несет ответственность как за качество выполненных работ, так и обеспечение установленных законодательством требований.

Как уже отмечалось выше, по общему правилу строительные работы осуществляют только члены СРО, за исключением некоторых случаев, определенных законодательством. Кроме того, на лицо, осуществляющее строительство, также возложена обязанность по осуществлению строительного контроля на объекте. Так, в ч. 1 ст. 53 ГрК РФ установлены объекты государственного строительного контроля, целями контрольной деятельности названа безопасность возведенных зданий и сооружений, которая должна быть обеспечена всеми субъектами, задействованными в строительстве⁷.

Важно отметить, что возможность передачи функций по осуществлению строительного контроля иному лицу не должна подразумевать допустимость их передачи подрядчику (лицу, осуществляющему строительство). Данную позицию можно встретить в разъяснениях Минстроя России, по мнению которого, достоверно засвидетельствовать факт надлежащего выполнения работ, конструкций и участков инженерных сетей, подлежащих закрытию, их соответствие установленным требованиям может только независимое и незаинтересованное в сдаче работ лицо⁸. Такого же мнения придерживаются и судьи при рассмотрении дел о ничтожности договоров строительного контроля и недопустимости передачи функций строительного контроля подрядчику⁹.

В нормативно-правовом поле не урегулирована ситуация, когда застройщик самостоятельно строит объект, т.е. является и лицом, осуществляющим строительство. Нужно ли ему в этом случае заключать договор с техническим заказчиком либо договор на проведение строительного контроля с иным лицом?

⁶ Собрание законодательства РФ. 1996. № 5. Ст. 410.

⁷ О порядке проведения строительного контроля при осуществлении строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов капитального строительства : Постановление Правительства РФ от 21 июня 2010 г. № 468 // Собрание законодательства РФ. 2010. № 26. Ст. 3365.

⁸ Об осуществлении строительного контроля : Письмо Минстрой РФ от 20 дек. 2018 г. № 55067-ОГ/08. URL: <https://internet.garant.ru/#/document/72238006>.

⁹ Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 12 июля 2019 г. № Ф07-7624/19 по делу № А56-68227/2018 // СПС «Консультант Плюс». Документ опубликован не был.

Принимая во внимание, что Стратегией развития строительной отрасли-2022 в пилотном режиме планируется введение аттестации лиц, проводящих строительный контроль, с одновременным исключением проведения контрольных (надзорных) мероприятий органами государственного строительного надзора¹⁰, считаем крайне важным обязывать застройщика в указанном случае к привлечению независимого лица для проведения строительного контроля. Ведь помимо того, что в первую очередь не должно быть отклонений в конструктивных и других характеристиках надежности и безопасности возведенного объекта, он должен соответствовать установленным требованиям, также необходимо обеспечить безопасность деятельности, создающей повышенную опасность для окружающих [7, с. 235], поэтому очень важен контроль и за процессом ведения строительных работ.

Также следует отметить, что отсутствует единообразие правоприменительной практики в вопросе о необходимости наличия свидетельства о допуске к соответствующему виду работ при осуществлении строительного контроля: одни суды приходят к выводу об обязательности его наличия¹¹, другие обосновывают отсутствие такой необходимости¹² [9, с. 587–588].

По мнению Минстроя России, из совокупности норм следует, что лицо, выполняющее функции технического заказчика, в том числе проведение строительного контроля, с 1 июля 2017 г. должно быть членом СРО соответствующих видов либо СРО, к сфере деятельности которой относится часть таких функций. При выполнении только функций строительного контроля такое лицо должно быть членом СРО, основанной на членстве лиц, осуществляющих строительство¹³.

Повышению качества строительного контроля также может способствовать установление административной ответственности за необеспечение строительного контроля или ненадлежащего его ведения.

В настоящее время за ведение строительного контроля на объекте капитального строительства с нарушением требований нормативных документов органы государственного строительного надзора возбуждают дела об административных правонарушениях по ч. 1, 2 ст. 9.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ).

Выделение отдельной статьи или части статьи в КоАП РФ за необеспечение строительного контроля при строительстве объекта или ненадлежащее его ведение считаем целесообразным для преодоления «размытости» ответственности, обозначенной в стратегии развития строительной отрасли.

Также необходимо дополнить ч. 1 ст. 9.5.1 КоАП РФ о выполнении указанных в диспозиции нормы работ, если для выполнения таких работ членство в СРО является обязательным, словами «за ведение строительного контроля».

В результате проведенного исследования выявлены существующие правовые проблемы, связанные с недостаточным регулированием некоторых вопросов, связанных с участниками строительного производства, а также с отсутствием четких требований и размытой ответственностью лиц, проводящих строительный кон-

¹⁰ Об утверждении Правил аттестации физических лиц на право проведения строительного контроля в процессе строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов капитального строительства на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области : Постановление Правительства РФ от 18 апр. 2023 г. № 616 // Собрание законодательства РФ. 2023. № 17. Ст. 3151.

¹¹ Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 18 февраля 2015 г. № Ф09-8971/14 по делу N А60-1100/2014 // СПС «Консультант Плюс». Документ опубликован не был.

¹² Постановление Верховного Суда РФ от 26 июля 2016 г. № 304-АД16-2390 по делу № А45-8339/2015 // СПС «Консультант Плюс». Документ опубликован не был.

¹³ Письмо Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ от 5 сентября 2017 г. № 31723-ТБ/02. URL: <https://internet.garant.ru/#/document/71943622>.

троль и сформулированы изменения, которые могут быть учтены в целях повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности.

1. Обязать застройщика, являющегося физическим лицом или организацией, не являющейся членом СРО, заключать договор с техническим заказчиком, либо в крайнем случае, с лицом для проведения строительного контроля. Важно учитывать, что этим лицом не должно быть лицо, осуществляющее строительство¹⁴.

2. В случае, когда застройщик самостоятельно строит объект, т.е. является лицом, осуществляющим строительство, обязать его заключать договор с техническим заказчиком либо договор на проведение строительного контроля с иным лицом.

3. Дополнить ст. 53 Градостроительного кодекса РФ требованием состоять в СРО в области строительства лицам, уполномоченным на проведение строительного контроля.

4. Выделить отдельную статью или часть статьи в КоАП РФ предусматривающую административную ответственность за необеспечение строительного контроля при строительстве объекта или ненадлежащее его ведение.

5. Дополнить ч. 1 ст. 9.5.1 КоАП РФ словами «за ведение строительного контроля лицом, не являющимся членом саморегулируемой организации в области строительства, реконструкции объектов капитального строительства».

¹⁴ О правомерности выполнения строительно-монтажных работ и проведения строительного контроля одной организацией : Разъяснения Федеральной антимонопольной службы от 23 дек. 2019 г. URL: <https://internet.garant.ru/#/document/73325946>.

Список использованной литературы

1. Стахов А.И. Административное право России / А.И. Стахов, П.И. Кононов. — Москва : Юрайт, 2021. — 686 с.
2. Общее административное право : учебник / под ред. Ю.Н. Старилова. — 2-е изд., пересмотр. и доп. — Воронеж : Изд. дом ВГУ, 2016. — 760 с.
3. Терюков Е.О. Проблематика определения правового статуса лиц, привлекаемых к административной ответственности за совершение правонарушений в сфере строительства / Е.О. Терюков. — EDN [VTQCGP](#) // Социально-экономические исследования, гуманитарные науки и юриспруденция: теория и практика. — 2016. — № 6. — С. 173–181.
4. Дедяева М.С. Адаптивное управление инвестиционной деятельностью — воспроизводственный аспект / М.С. Дедяева. — EDN [YSWSIX](#) // Экономика и предпринимательство. — 2018. — № 12 (101). — С. 751–756.
5. Чумакова О.В. Правовой статус застройщика в сфере капитального строительства / О.В. Чумакова. — DOI 10.25799/AR.2019.71.1.010. — EDN [WNJLFW](#) // Вопросы российского и международного права. — 2019. — Т. 9, № 1-1. — С. 81–88.
6. Пахаруков А.А. Застройщик как правовая категория в современном российском праве / А.А. Пахаруков, В.Н. Белоусов. — EDN [QBDNVP](#) // Пролог: журнал о праве. — 2013. — № 2. — С. 20–27.
7. Гришаев С.П. Постатейный комментарий к Разделу IV «Отдельные виды обязательств» части второй Гражданского кодекса Российской Федерации / С.П. Гришаев, Ю.П. Свит, Т.В. Богачева. — Москва : Новая правовая культура, 2021. — 598 с.
8. Невмержицкий В.Л. Технический заказчик / В.Л. Невмержицкий. — EDN [VSQRZH](#) // Фундаментальные и прикладные исследования: проблемы и результаты. — 2016. — № 25. — С. 6–10.
9. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ / Н.Н. Мельников, Р.В. Амалин, А.А. Борисов [и др.]. — Москва, 2018. — 772 с. — EDN [UKEKOH](#).

References

1. Stakhov A.I., Kononov P.I. *Administrative Law of Russia*. Moscow, Yurait Publ., 2021. 686 p.

2. Starilov Yu.N. *General Administrative Law*. Voronezh State university Publ., 2016. 760 p.
3. Teryukov E.O. The Problem of Determining the Legal Status of Persons Brought to Administrative Responsibility for Committing Offenses in the Field of Construction. *Sotsial'no-ekonomicheskie issledovaniya, humanitarnye nauki i yurisprudentsiya: teoriya i praktika = Socio-Economic Studies, Humanities and Jurisprudence: Theory and Practice*, 2016, no. 6, pp. 173–181. (In Russian). EDN: [VTQCGP](#).
4. Dedyayeva M.S. Adaptive Management of Investment Activities — Reproduction Aspect. *Ekonomika i predprinimatel'stvo = Journal of Economy and Entrepreneurship*, 2018, no. 12, pp. 751–756. (In Russian). EDN: [YSWSIX](#).
5. Chumakova O.V. The Legal Status of the Developer in the Sphere of Capital Construction. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava = Matters of Russian and International Law*, 2019, vol. 9, no. 1-1, pp. 81–88. (In Russian). EDN: [WNJLFW](#). DOI: 10.25799/AR.2019.71.1.010.
6. Pakharukov A.A., Belousov V.N. Developer as a Legal Category in Contemporary Russian Law. *Prolog: zhurnal o prave = Prologue: Law Journal*, 2013, no. 2, pp. 20–27. (In Russian). EDN: [QBDNVP](#).
7. Grishaev S.P., Svit Yu.P., Bogacheva T.V. *Article-by-article Commentary to Section IV "Certain Types of Obligations" of Part Two of the Civil Code of the Russian Federation*. Moscow, Novaya pravovaya kul'tura Publ., 2021. 598 p.
8. Nevmerzhitskii V.L. Technical Customer. *Fundamental'nye i prikladnye issledovaniya: problemy i rezul'taty = Basic and Applied Research: Problems and Results*, 2016, no. 25, pp. 6–10. (In Russian). EDN: [VSQRZH](#).
9. Melnikov N.N., Amelin R.V., Borisov A.A., Vorobev N.I., Vorobeva L.V., Ivanov A.V. [et al]. *Commentary to the Town Planning Code of the Russian Federation dated December 29, 2004 No. 190-FZ*. Moscow, 2018. 772 p. EDN: [UKEKOX](#).

Информация об авторах

Юрьева Наталья Геннадьевна — заместитель начальника отдела специальных видов надзора, Второе территориальное управление службы государственного строительного надзора Ямало-Ненецкого автономного округа, г. Новый Уренгой, Российская Федерация, NGYureva@yanao.ru.

Бекетов Олег Иванович — доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел, Омская академия Министерства внутренних дел Российской Федерации; заведующий кафедрой конституционного и административного права, Сибирский юридический университет, г. Омск, Российская Федерация, ol_beketov@mail.ru, SPIN-код: 8037-2010, AuthorID РИНЦ: 681693.

Authors

Natalia G. Yurieva — Deputy Head of the Department of Special Types of Supervision, Second Territorial Administration of the State Construction Supervision Service of the Yamalo-Nenets Autonomous Okrug, Novy Urengoy, Russian Federation, NGYureva@yanao.ru.

Oleg I. Beketov — D.Sc. in Law, Professor, Professor of the Department of Administrative Law and Administrative Activity of Internal Affairs Bodies, Omsk Academy of the Ministry of the Interior of the Russian Federation; Head of the Department of Constitutional and Administrative Law, Siberian Law University, Omsk, Russian Federation, ol_beketov@mail.ru, SPIN-Code: 8037-2010, AuthorID RSCI: 681693.

Вклад авторов

Все авторы сделали эквивалентный вклад в подготовку публикации. Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Contribution of the Authors

The authors contributed equally to this article. The authors declare no conflicts of interests.

Для цитирования

Юрьева Н.Г. Об административно-правовом статусе контролируемых лиц, в отношении которых осуществляется государственный строительный надзор / Н.Г. Юрьева, О.И. Бекетов. — DOI 10.17150/2411-6262.2023.14(3).1236-1243. — EDN [VNMHMZ](#) // Baikal Research Journal. — 2023. — Т. 14, № 3. — С. 1236–1243.

For Citation

Yureva N.G., Beketov O.I. On the Administrative and Legal Status of Controlled Persons in Respect of Whom State Construction Supervision Is Carried Out. *Baikal Research Journal*, 2023, vol. 14, no. 3, pp. 1236–1243. (In Russian). EDN: [VNMHMZ](#). DOI: 10.17150/2411-6262.2023.14(3).1236-1243.