

N.V. Subanova, K.V. Kamchatov

PROSECUTOR'S COUNTERING ADMINISTRATIVE OFFENCES AND CRIMES IN SHARED CONSTRUCTION OF BLOCKS OF FLATS

Natal'ya Subanova – A Deputy Director, Research Institute of "The Academy of the Office of the Prosecutor General of the Russian Federation", Doctor of Law, Moscow; **e-mail: 9991888@mail.ru.**

Kirill Kamchatov – a leading researcher, Research Institute of "The Academy of the Office of the Prosecutor General of the Russian Federation", PhD in Law, Moscow; **e-mail: niiagp@mail.ru.**

The relevance of the subject matter presented in the article is being proved by the analysis of prosecutors' law enforcement practice in countering wrongdoings in shared construction of block of flats. The article contains a brief analysis of the practice of prosecutorial supervision over the law enforcement and observance of rights of shared construction participants as well as over procedural activity of the pretrial investigation bodies, ensuring rights and legitimate interests of crime victims.

The main conclusion of the research stresses upon the priority of the said line of action of the prosecutor's office and on the need for the increase of its efficiency based on the comprehensive approach.

The whole set of conclusions of the presented study might be used to increase the efficiency of the state bodies activities when protecting rights and legitimate interests of the participants of shared construction as well as in the course of developing new forms of organizational cooperation of law enforcement bodies.

Keywords: *countering wrongdoings; prosecutors activities; shared construction of blocks of flats; crime; proceedings on administrative offenses; protection of rights and legitimate interests.*

Н.В. Субанова, К.В. Камчатов

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ ПРОКУРАТУРЫ АДМИНИСТРАТИВНЫМ ПРАВОНАРУШЕНИЯМ И ПРЕСТУПЛЕНИЯМ В СФЕРЕ ДОЛЕВОГО СТРОИТЕЛЬСТВА МНОГОКВАРТИРНЫХ ДОМОВ

Наталья Викторовна Субанова – заместитель директора Научно-исследовательского института Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, доктор юридических наук, г. Москва; **e-mail: 9991888@mail.ru.**

Кирилл Викторович Камчатов – ведущий научный сотрудник Научно-исследовательского института Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук, г. Москва; **e-mail: niiagp@mail.ru.**

Актуальность поднятой в статье проблематики подтверждается анализом правоприменительной практики органов прокуратуры Российской Федерации в сфере противодействия правонарушениям в сфере долевого строительства многоквартирных домов. Статья содержит краткий анализ практики прокурорского надзора в сфере исполнения законов и соблюдения прав участников долевого строительства, а также в сфере процессуальной деятельности органов предварительного расследования, обеспечения прав и законных интересов лиц, потерпевших от преступлений.

В качестве основного вывода указано на приоритетность данного направления деятельности органов прокуратуры, необходимости повышения ее эффективности на основе комплексного подхода.

Выводы представленного исследования могут быть использованы с целью повышения эффективности деятельности государственных органов в рассматриваемой сфере при защите прав и законных интересов участников долевого строительства, разработке новых форм организационного взаимодействия правоохранительных органов.

Ключевые слова: *противодействие правонарушениям; деятельность органов прокуратуры; долевое строительство многоквартирных домов; преступление; потерпевший; возмещение ущерба; уголовное судопроизводство; производство по делам об административных правонарушениях; защита прав и законных интересов.*

Работа по выявлению, пресечению и предупреждению административных правонарушений и преступлений в сфере долевого строительства осуществляется органами прокуратуры на системной основе. Принимаемые прокурорами меры позволили скоординировать работу по защите прав граждан, пострадавших от действий недобросовестных застройщиков, и повысить ее эффективность. Вместе с тем, ситуация в рассматриваемой сфере по-прежнему остается напряженной.

Выявляются факты совершения административных правонарушений не только субъектами предпринимательской деятельности, но и должностными лицами уполномоченных органов государственной власти и местного самоуправления.

По-прежнему имеют место случаи, когда строительная деятельность в нарушение требований ст. 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГСК РФ) осуществляется до получения разрешения на строительство; договоры долевого участия подменяются иными видами гражданско-правовых договоров (инвестирования, займа, предварительных договоров участия в долевом строительстве и т.п.). Денежные средства граждан при этом привлекаются без учета ст.ст. 1, 3 и 4 Федерального закона от 30.12.2004 г. № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации». Также с нарушением ст. 19 указанного закона застройщиками не обеспечивается опубликование (размещение) проектной декларации в средствах массовой информации (информационно-телекоммуникационных сетях общего пользования). Поскольку органы контроля нередко бездействуют, в отношении должностных и

юридических лиц прокурорами возбуждаются дела об административных правонарушениях по ч. 1 ст. 14.28 КоАП РФ. Также прокурорами выявляются факты незаконного использования застройщиками земельных участков, на которых осуществляется долевое строительство многоквартирных домов.

Например, в одной из областей установлены факты самовольного занятия застройщиками земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, при организации строительных площадок многоквартирных домов. По итогам прокурорской проверки в отношении застройщиков и их руководителей возбуждены дела об административных правонарушениях по ст. 7.1 КоАП РФ, в суд предъявлены иски об обязанности лиц, допустивших нарушения, освободить самовольно занятые земельные участки путем демонтажа существующих ограждений строительных площадок в месячный срок. Исковые требования прокурора удовлетворены в полном объеме, лица, виновные в совершении административных правонарушений, привлечены к административной ответственности с назначением административного наказания в виде штрафа.

Незаконные действия (бездействие) органов государственной власти и местного самоуправления зачастую способствуют нарушениям прав дольщиков. Допускаемые ими в этой связи нарушения законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан влекут возбуждение прокурорами дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 5.59 КоАП РФ, а несоблюдение требований законодательства о государственном контроле (надзоре) (например, проведение плановой проверки, не включенной в ежегодный план проведения плановых прове-

рок) – по ч. 1 ст. 19.6.1 КоАП РФ. Прокурорами устанавливаются многочисленные нарушения органами контроля законодательства об административных правонарушениях при привлечении виновных лиц к административной ответственности по ст. 14.28 КоАП РФ (при составлении протоколов об административных правонарушениях не истребуются объяснения лиц, привлекаемых к ответственности; они не уведомляются о дате и времени рассмотрения дел; не принимаются должных мер к взысканию неоплаченных штрафов и пр.). Тогда как несоблюдение формальных процессуальных требований в данном случае создает предпосылки для освобождения виновных лиц от ответственности.

Более того, прокурорская практика свидетельствует о ненадлежащем исполнении органами государственной власти субъектов Российской Федерации, предусмотренных ст. 8.1 ГСК РФ полномочий по контролю за деятельностью органов местного самоуправления в градостроительной сфере [5]. В этом контексте стоит заметить, что исследователями обоснованно упоминается необходимость избирательного подхода к применению мер прокурорского реагирования по фактам выявленных нарушений законов в зависимости от конкретных результатов проверок. В частности, высказано мнение, что возбуждение прокурором дел об административных правонарушениях, не относящихся к его исключительной компетенции, будет необходимо и оправданно в целях немедленного пресечения административного правонарушения, а также в случаях явного бездействия уполномоченных органов государственной власти и местного самоуправления, складывающейся незаконной практики [3. С. 14].

Анализ правоприменительной практики свидетельствует, что проверки сообщений о преступлениях анализируемой категории носят длительный характер, процессуальные решения долгое время не принимаются или принимаются незаконные или необоснованные решения об отказе в возбуждении уголовного дела, в

том числе неоднократно.

В значительном числе случаев прокуроры отмечают неполноту проверочных мероприятий, проводимых следователями, и недостаточный уровень ведомственного контроля при проведении проверок сообщений о преступлениях. Нередко выявляются факты ненадлежащего исполнения сотрудниками органов внутренних дел своих служебных обязанностей, последовательное вынесение двух и более незаконных решений об отказе в возбуждении уголовного дела до момента возбуждения уголовного дела, что приводит к существенному увеличению сроков проводимых проверок, нарушению разумного срока уголовного судопроизводства¹.

Длительные сроки расследования уголовных дел вызваны: межрегиональным характером преступлений; большим объемом подлежащих изучению финансовых документов; значительным количеством физических и юридических лиц, задействованных в финансовых операциях, и потерпевших, участие которых в предварительном расследовании должно быть обеспечено. Использование для совершения преступлений фирм-«однодневок» также требует установления местонахождения причастных к этому лиц и доказывания связи между недобросовестными застройщиками и лицами, обналичившими денежные средства через такие схемы.

Кроме того, имеют место проблемы с установлением приобретенного на похищенные денежные средства имущества подозреваемых в совершении преступлений и их родственников (особенно в случае нахождения такого имущества за пределами Российской Федерации). Нередко необходим розыск подозреваемых и обвиняемых с последующим осуществлением процедуры экстрадиции. Неопределенность вносит и затяжное рассмотрение споров в порядке гражданского судопроизводства относительно возведения многоквартирного жилого дома, без результатов которых окончательную юридическую

¹ О выявляемых прокурорами фактах низкого качества расследования по таким делам см., напр. [4].

оценку действиям лиц, совершивших противоправные деяния, дать не всегда представляется возможным (вероятной здесь представляется и возможность использования длительных судебных тяжб как способа противодействия расследованию преступления).

Вместе с тем, анализ практики расследования уголовных дел указанной категории показывает, что основную сложность вызывает доказывание субъективной стороны совершенного преступления, в рамках которого в ходе расследования проводятся комплексные экспертизы (бухгалтерские, программно-технические, финансово-аналитические, строительные). Проведение таких экспертиз занимает длительное время в связи с объемом проводимых исследований и востребованностью соответствующих специалистов. Нередко возникает необходимость проведения повторных и дополнительных судебных экспертиз.

При этом преступления рассматриваемой категории совершаются, как правило, людьми с высоким уровнем образования, опыта в области строительства и оформления документации, которые маскируют свои преступные действия под гражданско-правовые сделки. Нередко правоохранительными органами отмечается активное противодействие со стороны лиц, совершивших преступление на всех этапах расследования, начиная с уничтожения бухгалтерской документации и завершая злоупотреблением процессуальными правами (например, затягивание процесса ознакомления с материалами уголовного дела).

Так, в ходе расследования уголовного дела, возбужденного в отношении С. по ч. 4 ст. 159 УК РФ, следователь столкнулся с противодействием со стороны потерпевших, которые, будучи введенными в заблуждение представителями стороны защиты в период следствия (в том числе при рассмотрении судом постановления следователя об избрании в отношении С. меры пресечения в виде заключения под стражу), ходатайствовали о неприменении к нему данной меры пресечения, полагая, что застройщик исполнит взятые обяза-

тельства по строительству многоквартирного дома.

К числу типичных недостатков расследования по делам рассматриваемой категории следует отнести ненадлежащие меры к возмещению причиненного потерпевшим вреда. Это обусловлено отсутствием на счетах либо вкладах обвиняемых (подозреваемых) денежных средств, иных ценностей и имущества, на которое может быть наложен арест, либо предусмотренных законом оснований для принятия данного решения. Иногда сумма причиненного ущерба несоизмерима стоимости имущества обвиняемых, на которое наложен арест.

Иногда только вмешательство органов прокуратуры позволяет преодолеть последствия ненадлежащего ведомственного контроля на этом направлении.

Так, по одному уголовному делу, возбужденному по фактам хищения неустановленным лицом путем обмана под видом заключения договора долевого участия в строительстве многоквартирного дома более 100 млн руб., меры к возмещению ущерба, причиненного потерпевшим, были приняты только после внесения прокуратурой требования в порядке п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ. В результате были приняты обеспечительные меры и наложены аресты на имущество обвиняемых: два жилых дома, три земельных участка и жилое строение, две трехкомнатные квартиры, гараж, автотранспортные средства, а также долю в размере 25% в уставном капитале юридического лица.

При возмещении ущерба, причиненного преступлениями, путем наложения ареста на имущество, следственные и оперативные подразделения также сталкиваются с активным противодействием со стороны лиц, совершивших преступление. Как свидетельствует прокурорская практика, распространенными являются такие способы сокрытия имущества подозреваемых (обвиняемых), как его переоформление на третьих лиц, не являющихся родственниками подозреваемого; перечисление денежных средств на расчетные счета аффилированных организа-

ций под видом договорных отношений на основании подложных документов либо составление фиктивных документов, подтверждающих выполнение строительных работ, оплатой за которые являются доли в строящемся (построенном) доме.

Предпосылкой качественного расследования по делам данной категории является эффективное проведение оперативно-розыскных мероприятий, которое нередко не обеспечивается. Вместе с тем, можно отметить и положительный опыт работы оперативных подразделений Главного управления экономической безопасности и противодействия коррупции МВД России. Так, в ходе сопровождения уголовного дела в отношении руководителей командитного товарищества «Социальная инициатива и компания» (КТ «СиК») выявлено 11 новых фактов мошенничества в отношении 544 физических и юридических лиц, совокупный ущерб которым составил около 600 млн руб. В 2005 г. в результате широкой рекламной кампании на строительство жилого комплекса «Москва» в Ленинском районе Московской области было собрано более 126 млн руб. По имеющейся информации, часть суммы выведена из инвестиционного проекта и присвоена руководителями КТ «СиК». В целях придания легитимности получению данных денежных средств было создано подконтрольное КТ «СиК» юридическое лицо, на расчетный счет которого по фиктивным основаниям перечислено порядка 157 млн руб.

Однако, безусловно, важнейшую роль с позиции организации противодействия преступлениям играет современное состояние уголовно-правовой политики России, которое справедливо характеризуется как отсутствием четко сформулированных концептуальных основ в сфере борьбы с преступностью в целом, так и наличием спонтанных и непоследовательно реализуемых идей, порождающих деструкцию и десистематизацию уголовного закона [6]. Так, создание искусственной конкуренции составов преступлений, предусмотренных ст. 159 УК РФ и ст. 159⁴ УК РФ повлекло закономерное признание ст. 159⁴ УК РФ неконституционной в те-

чение менее двух лет с момента начала действия [1]. Федеральный закон от 01.05.2016 г. № 139-ФЗ добавил в УК РФ статью 200³, т.е. специальный состав, предусматривающий уголовную ответственность за привлечение для строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости денежных средств граждан в нарушение требований законодательства Российской Федерации об участии в долевом строительстве, что, как представляется, позволит разрешить многие вопросы правоприменительной практики и сформировать единый подход к уголовно-правовой оценке деяний, совершенных в отношении «обманутых дольщиков». Предусмотренное ст. 200³ УК РФ положение о возможности освобождения от уголовной ответственности лица, впервые совершившего преступление и возместившего ущерб в полном объеме, призвано способствовать более эффективной защите прав граждан, участвующих в долевом строительстве, поскольку для этих лиц своевременное возмещение ущерба, как правило, имеет исключительно большое значение.

В то же время нельзя не отметить, что бланкетная диспозиция ст. 200³ УК РФ не содержит ни криминообразующих признаков в виде общественно опасных последствий деяния, ни указаний по поводу того, какие конкретно нарушения законодательства о долевом строительстве являются основанием для привлечения лица к уголовной ответственности. Названные обстоятельства, как представляется, могут привести к расширительному толкованию правоприменителями ст. 200³ УК РФ, во многом нивелируя положительный эффект от изменения уголовного закона.

Кроме того, по-прежнему отсутствует действенный уголовно-правовой механизм привлечения к ответственности лиц, осуществляющих фиктивную предпринимательскую деятельность (с использованием фирм-«однодневок»). Несмотря на внесенные изменения в уголовный закон, предусматривающий уголовную ответственность по ст. 173¹ УК РФ за незаконное образование юридического лица и ст. 173² УК РФ за незаконное использование до-

кументов для образования юридического лица, отсутствует уголовная ответственность физических лиц по факту оформления на свое имя за денежное вознаграждение организаций, к которым впоследствии они фактически не имеют отношения.

Следует согласиться, что дальнейшее нормативное ужесточение требований к застройщику (например, посредством установления соотношения размера уставного фонда фирмы застройщика и площади возводимого жилья, требований информационной открытости, ограничения деятельности строительных кооперативов, распространение строительного надзора на жилые дома блокированной застройки (так называемые «таунхаусы»), и т.д.) не исключает возможности появления новых способов совершения подобных преступлений [4].

Таким образом, противодействие административным правонарушениям и преступлениям в сфере долевого строительства многоквартирных домов (в том числе, в рамках надзора за исполнением законов органами, осуществляющими предварительное расследование и оперативно-розыскную деятельность) остается одним из приоритетных направлений деятельности прокуратуры. Исправление сложившейся негативной практики бездействия органов государственного контроля (надзора), некачественного расследования преступлений по делам рассматриваемой категории требует реализации комплексного подхода, обеспечивающего защиту прав граждан, пострадавших от действий недобросовестных застройщиков. Совершенствование законодательства, составляющего правовую основу прокурорской деятельности в соответствующей сфере, на основе выработанных наукой принципов, критериев, способов и методологических подходов является необходимым условием повышения ее эффек-

тивности и требует проведения самостоятельного комплексного исследования с привлечением специалистов в различных отраслях права.

ЛИТЕРАТУРА

1. Постановление Конституционного Суда РФ от 11.12.2014 г. № 32-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 159.4 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Салехардского городского суда Ямало-Ненецкого автономного округа» // Российская газета. 2014. 24 декабря. № 293.

2. Федеральный закон от 03.07.2016 г. № 304-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации"» // Российская газета. 2016. 12 июля. № 151.

3. *Алхутова Е.Ю.* Прокурорский надзор за исполнением законов об административной ответственности за правонарушения в сфере экономики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013.

4. *Жнакин А.Н.* Противодействие преступлениям в сфере долевого строительства многоквартирных домов // Законность. 2016. № 3. С. 4–5.

5. Информационное письмо первого заместителя Генерального прокурора РФ «Об исчерпывающем перечне процедур в сфере жилищного строительства» от 13.09.2016 г. № 76/1-366-2015.

6. *Коробеев А.И.* Современное состояние уголовно-правовой политики России и проблемы действия уголовного закона во времени // Уголовное право. 2012. № 5. С. 89–91.