

УДК: 347:342.9

DOI 10.21661/r-559650

*Провоторов М.В.*

**ОРГАНЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ  
КАК СУБЪЕКТЫ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ  
(НА ПРИМЕРЕ МИНИСТЕРСТВА СТРОИТЕЛЬСТВА И ЖИЛИЩНО-  
КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ)**

*Аннотация:* в статье речь идёт о том, что органы исполнительной власти в сфере своей компетенции обладают двойственной правовой природой. Так, органы исполнительной власти обладают властно-публичными полномочиями, которые направлены на регулирование тех или иных правоотношений, с другой стороны, для достижения поставленных целей они могут выступать участниками частных правоотношений, с определенными особенностями, которые будут раскрыты в статье на примере главенствующего органа исполнительной в сфере градостроительной деятельности и сфере строительства – Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации. В статье также будут раскрыты особенности защиты прав Министерства как субъекта градостроительных правоотношений.

*Ключевые слова:* градостроительная деятельность, сфера строительства, Указы Президента РФ, Постановления Правительства РФ, Минстрой РФ, градостроительный кодекс, гражданский кодекс, субъекты градостроительной деятельности, строительные нормы, органы исполнительной власти, участники гражданских правоотношений.

Исполнительная власть – ветвь государственной власти, выраженная системой органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление, делами общества, обеспечивая его поступательное развитие на основе законодательства и самостоятельной реализации государственно-властных полномочий исполнительно-распорядительного характера [1].

Президент РФ вправе определять государственную политику России в области градостроительной деятельности, а также выступать субъектом законодательной инициативы в сфере градостроительной деятельности и сфере строительства. Президент РФ по представлению Правительства РФ утверждает систему и структуру федеральных органов исполнительной власти, в которую входят органы государственной власти, решающие вопросы, связанные с регулированием градостроительства.

Согласно положениям ч. 2 ст. 5 Градостроительного кодекса РФ (далее – ГрК РФ) от имени Российской Федерации и её субъектов, муниципальных образований могут выступать соответственно органы государственной власти РФ, органы власти субъектов РФ, органы местного самоуправления в пределах своей компетенции, установленной законодательством Российской Федерации [2].

Правовой статус, компетенция, порядок организации и деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления определяются Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, законами субъектов РФ, а также подзаконными нормативными правовыми актами федерального, регионального и местного уровня [3].

Главенствующим органом государственной исполнительной власти выступает Правительство Российской Федерации.

Правовой статус Правительства РФ установлен положениями ст. 110–117 Конституции Российской Федерации [4] и положениями Федерального конституционного закона «О Правительстве РФ» [5]. Именно Правительство РФ принимает многочисленные так называемые «иные нормативные правовые акты» (подзаконные нормативные акты) и исполнительно-распорядительные документы, которые принимают органы, которые находятся в ведении Правительства РФ, касающиеся управления и решения конкретных вопросов в сфере градостроительства.

Правительство РФ возглавляет всю структуру органов исполнительной власти, в которую входят федеральные министерства, агентства и службы.

Общий перечень полномочий органов государственной власти Российской Федерации в области градостроительной деятельности определен в ст.6 ГрК РФ,

который не является исчерпывающим, и может определяться другими федеральными законами и иным нормативно-правовыми актами.

Заслуживает внимания, как ведущий научный сотрудник Центра местного самоуправления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (РАНХиГС), профессор кафедры конституционного и муниципального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор Шугрина Е.С. в своей работе с помощью системного анализа полномочий, указанных в ст. 6 ГрК РФ, делит их на три основные категории (группы), а именно:

1. Законодательные (нормотворческие) полномочия в сфере градостроительной деятельности;
2. Полномочия по разработке и утверждению документов в процессе правоприменительной деятельности в градостроительной сфере;
3. Исполнительно-распорядительные (управленческие) полномочия текущего характера, а также контрольно-надзорные полномочия в градостроительной сфере [6].

Вторая и третья группа относится к ведению градостроительной деятельности органов исполнительной власти, которые являются предметом настоящей научной статьи и которые будут раскрыты на примере Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ (далее Минстрой РФ / Министерство), т.к. его функции в градостроительной деятельности значительны и осуществляют государственную политику в сферах строительства, жилищной политики, жилищно-коммунального хозяйства, в сфере обеспечения энергетической эффективности зданий, строений и сооружений, в сфере долевого строительства многоквартирных домов и иных объектов недвижимости, нормирование и ценообразования при проектировании и строительстве, градостроительное зонирование, функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере строительства и другое, за исключением территориального планирования, т.к. территориальное планирование

находится в ведении первой группы, которая справедливо относится Шугриной Е.С. к законодательным (представительным) органам власти.

Указом Президента Российской Федерации «О министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации» (далее – Указ Президента РФ №819) ранее существовавшее Федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству было преобразовано в ныне существующий и функционирующий Минстрой РФ [7].

В соответствии с Указом Президента РФ №819 было принято Постановление Правительства Российской Федерации от 18.11.2013 №1038 (далее – Постановление Правительства РФ №1038), устанавливающее положение о деятельности Минстроя РФ [8].

Правовой статус, в том числе, порядок деятельности федеральных министерств и ведомств, с учетом федерального законодательства, определяется Указами Президента и Постановлениями Правительства РФ.

Вот лишь некоторые из Постановлений Правительства РФ по вопросам регулирования градостроительных отношений:

– от 19.01.2006 №20 «Об инженерных изысканиях для подготовки проектной документации, строительства, реконструкции объектов капитального строительства»;

– от 31.08.2019 №1132 «Об утверждении Положения о зоне охраняемого объекта»;

– от 23.03.2008 №198 «Об утверждении Положения о подготовке и согласовании проекта схемы территориального планирования РФ»;

– от 24.03.2007 №178 «Об утверждении Положения о согласовании проектов схем территориального планирования субъектов РФ» и др.

Немало вопросов в сфере градостроительства регулируются так называемыми ведомственными нормативными правовыми актами, которые также охватываются понятием «иные нормативные правовые акты». Это нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, в частности, Минстроя РФ.

Характерной особенностью законодательства, регулирующего градостроительные отношения, является то, что многие правовые акты в этой сфере (особенно ведомственные) содержат нормы технико-правового характера (стандарты и своды правил – СНИПы).

Например, разработаны и широко применяются в сфере строительства:

– СП 305.1325800.2017 «Здания и сооружения. Правила проведения геотехнического мониторинга при строительстве», утв. Приказом Минстроя от 17.10.2017 №1435/пр.;

– СП 496.1325800.2020 «Основания и фундаменты зданий и сооружений на многолетнемерзлых грунтах. Правила производства работ», утв. Приказом Минстроя России от 21.12.2020 №821/пр.;

– СП 256.1325800.2016 «Электроустановки жилых и общественных зданий. Правила проектирования и монтажа», утв. Приказом Минстроя России от 29.08.2016 №602/пр.;

– СП 433.1325800.2019 «Огнезащита стальных конструкций. Правила производства работ», утв. Приказом Минстроя России от 24.01.2019 №38/пр.

У Минстроя РФ, как у органа исполнительной власти, есть немалое количество властно-публичных полномочий, к которым относятся.

1. Нормативно-техническое регулирование. Издание сводов правил и других нормативно-технических документов, т.е. осуществлении функций по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере строительства, архитектуры, градостроительства (за исключением территориального планирования).

2. Осуществление жилищной политики, жилищно-коммунального хозяйства.

3. Деятельность в сфере обеспечения энергетической эффективности зданий, строений и сооружений.

4. Регулирования ценообразования и сметного нормирования в сфере градостроительной деятельности, градостроительного зонирования, функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере строительства, градостроительства.

## 5. Осуществление функций государственного заказчика.

Из содержания указанных положений можно сделать вывод, что деятельность Минстроя РФ по большей части направлена на регулирование правоотношений в градостроительной деятельности и сфере строительства, в которых Министерство выступает публичным органом власти, а не участником градостроительных правоотношений в качестве субъекта градостроительной деятельности [9].

Однако, как указано в положениях о Минстрое РФ в Постановлении Правительства РФ №1038, Минстрой РФ может осуществлять функции государственного заказчика, а также государственного заказчика-координатора федеральных целевых и ведомственных программ в установленной сфере своей деятельности (п. 5.4.29 указанного Постановления), т.е. становится участником частных правоотношений, в котором Министерство наделено также статусом юридического лица. Конституционный суд в своём Определении также отмечает, что органы государственной власти наделены правами юридических лиц [10].

Таким образом, Минстрой РФ может становится участником гражданских правоотношений, которые регулируются Гражданским кодексом Российской Федерации (далее – ГК РФ), иными цивилистическими нормами и принимать на себя договорные (контрактные) обязательства и права.

Примечательным в данном случае является то, что Минстрой РФ отчасти утрачивает свои административные «регалии» и приобретает равенство вместе с другими субъектам гражданского законодательства.

Так, в соответствии с п. 1 ст. 1 ГК РФ гражданское законодательство основывается на признании равенства участников регулируемых им отношений, неприкосновенности собственности, свободы договора, недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в частные дела, необходимости беспрепятственного осуществления гражданских прав, обеспечения восстановления нарушенных прав, их судебной защиты [11].

Важно отметить, что в соответствии со ст. 124, ч. 1 и 3 ст. 125 ГК РФ, которые регламентирует, что от имени Российской Федерации могут своими действиями приобретать и осуществлять имущественные и личные неимуществен-

ные права, и обязанности, выступать в суде органы государственной власти в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов. Указанные положения гражданского законодательства, с учётом положений градостроительного законодательства (ч. 2 ст. 5 ГрК РФ), прямо указывает, что Минстрой РФ, как федеральный орган государственной власти, может быть не только органом исполнительной власти, с указанными ранее властно-публичными полномочиями, но и участником гражданских (договорно-обязательственных) правоотношений, но не мало важно отметить, что участником таких правоотношений они могут выступать только в рамках своей компетенции, которая ограничена законом.

Минстрой РФ, как федеральный орган исполнительной власти имеет двойственную публично-правовую и частноправовую природу.

Так, Минстрой РФ зарегистрирован в качестве юридического лица в Едином государственном реестре юридических лиц под основным государственным регистрационным номером 1127746554320.

Согласно данным Единого государственного реестра юридических лиц, учредителем Минстроя РФ выступает Российская Федерация, а лицом, которое вправе выступать от имени Российской Федерации – Правительство РФ.

Согласно, данным сайта картотеки арбитражных дел: <https://kad.arbitr.ru/>, Минстрой является активным участником судебных дел.

Согласно картотеке арбитражных дел, наиболее чаще встречаются дела, связанные с обжалованием ненормативных правовых актов министерств строительства субъектов Российской Федерации, в которых Минстрой РФ выступает не как сторона процесса, которая является непосредственным участником по делу, а как третье лицо (рис. 1).

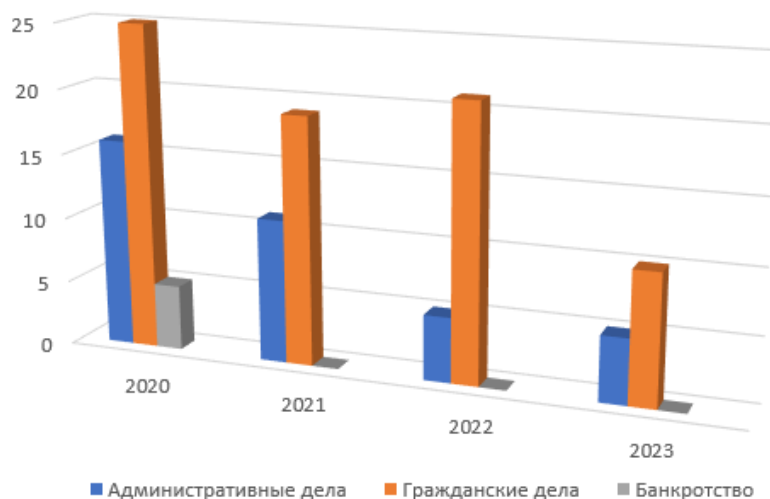


Рис. 1. Статистика арбитражных судебных дел, в которых участвовал(ет) Минстрой РФ

В картотеке арбитражных судебных дел имеются и гражданские дела, где Минстрой РФ выступает как истец и ответчик, т.е. активным участником судебного процесса, который заинтересован в исходе дела в свою пользу.

Для целей настоящей статьи, автор разберет конкретное судебное дело, которое рассматривалось Арбитражным судом города Москвы, по исковому заявлению ООО «Магнетом-М» (далее – Истец) к Минстрою РФ под номером №А40–28625/19–41–259 от 07.02.2019.

Истец просил взыскать с Минстроя РФ 779 934 руб. 89 коп. в оплату услуг, оказанных по государственному контракту на оказание услуг по проведению диспансеризации федеральных государственных гражданских служащих, замещающих должности в Министерстве и признать недействительным уведомление Минстроя РФ об одностороннем отказе от указанного государственного контракта.

Судом было установлено, что между Истцом и Минстроем РФ в качестве государственного заказчика был заключен государственный заказ, согласно которому исполнитель обязуется оказать услуги по проведению диспансеризации федеральных государственных гражданских служащих, замещающих должности в Министерстве, в соответствии с техническим заданием и ведомостью ока-



зания услуг, а государственный заказчик обязуется принять и оплатить услуги в пределах цены контракта.

Министром РФ в отзыве на исковое возражал относительно исковых требований Истца, ссылаясь на то, что Истцом неправильно был соблюден порядок передачи документов, подтверждающих исполнение обязанности по государственному контракту. Так, Истец был обязан предоставить заполненный в предусмотренном контрактом порядке акт сдачи-приемки оказанных услуг, который Министерство подписывает и направляет в течение 10-ти рабочих дней при положительном заключении государственного заказчика, а при выявлении факта оказания услуг, не соответствующих требованиям контракта и технического задания, оформляется акт в порядке, установленном контрактом, который направляется исполнителю обратно. Также Министерство возражало против исковых требований, ссылаясь на то, что услуги оказаны ненадлежащим образом, аргументировав это тем, что государственным гражданским служащим не было проведено функциональное исследование, предусмотренное разделом 3 технического задания, а именно электрокардиография с нагрузкой (тредмилметрия либо велоэргометрия); часть функциональных исследований некоторым государственным гражданским служащим не проведена, а именно электрокардиография без нагрузки не проведена 1-му служащему, УЗИ сосудов головного мозга не проведено 4-м служащим, УЗИ сердца (эхокардиография) не проведено 2-м служащим и т. д.

Судом было установлено, что при выявлении недостатков оказываемых услуг, Истец в соответствии с указанным Порядком проводил диспансеризацию государственных гражданских служащих, допускаемые недостатки устранял недостатки путем передачи надлежащим образом оформленных паспортов здоровья, что подтверждается письмами Истца и актами приема-передачи. Как было отмечено судом в своем решении, Министром РФ не возражал о факте передачи паспортов здоровья.

На основании изложенного и с учётом, что единичные нарушения, которые допускал Истец при исполнении государственного контракта, им устранены,

фактически диспансеризация государственных гражданских служащих проведена, суд посчитал, что оснований для одностороннего отказа ответчика от государственного контракта по причине неисполнения Истцом обязательств по контракту в полном объеме, у Минстроя РФ не имелось.

Решением Арбитражного суда города Москвы иски Истца были удовлетворены полностью. Попытки Министерства обжаловать решение суда в апелляционной, а в последующем в кассационных инстанциях не увенчались успехом, решение осталось без изменения, а жалобы Минстроя РФ – без удовлетворения.

Подобный исход свидетельствует о том, что в гражданских правоотношениях все его участники равны и не находятся перед друг другом во властном подчинении, что прямо отражено в п. 1 ст. 1 ГК РФ.

Указанный принцип равенства является одним из основных начал гражданского законодательства и не имеет значения какими иными правовыми административными «регалиями» обладает тот или иной участник гражданских правоотношений. Однако, ряд аспектов участия Российской Федерации и её органов в гражданских правоотношениях не урегулирован действующим законодательством в силу теоретической непроработанности в цивилистической науке, законодательство в рассматриваемой сфере носит несистематизированный, противоречивый характер, имеет множество пробелов, затрудняющих практическое воплощение даже имеющихся норм [12].

Минстрой РФ, как участник гражданских правоотношений, пользуется тем же способами защиты своих прав и интересов, которые перечислены в ст. 12 ГК РФ, в том числе с использованием своего права на судебную защиту в силу ст. 11 ГК РФ, которое регулируется нормами процессуального законодательства.

В гражданско-правовой сфере защита интересов Минстроя РФ осуществляется посредством гражданского законодательства с правом обращение в суд. Полагаем, что при гипотетическом обращении в суд, имеется возможность урегулировать спорный вопрос в обязательном досудебном (претензионном) порядке.

Подводя итоги, мы можем условно разделить деятельность Минстроя РФ в градостроительстве на две основные правовые сферы:

1. Административно-правовую (управленческую), в публичных правоотношениях, где Минстрой РФ выступает как регулятор градостроительной деятельности, имея ряд полномочий, в том числе нормотворческих и надзорно-управленческих, деятельность которых регулируется Правительством РФ.

2. Гражданская (договорно-обязательственная) правовая сфера или же частноправовая сфера.

Для исполнения возложенных Российской Федерацией и, в частности, Правительством РФ, обязательств, Минстрой РФ, как орган исполнительной власти для достижения своих целей должен быть участником гражданских правоотношений. В данной сфере Минстрой РФ, как любой другой субъект гражданского права обладает одинаковыми правами и обязанностями, при этом субъекты не находятся в отношении власти-подчинения, как это предусмотрено в административно-правовой сфере.

Заслуживает мнение доцента кафедры гражданского права и процесса Калмыцкого государственного университета (г. Элиста), кандидата юридических наук Б.Б. Инжиевой, которая считает, что вид федеральных органов исполнительной власти не может быть признан соответствующим признакам юридического лица, указанного в ст. 48 ГК РФ, а их участие в гражданско-правовых отношениях не является для них самостоятельной целью ни в момент создания, ни в текущей деятельности [13], т.е. Минстрой РФ вступает в гражданские правоотношения не для осуществления предпринимательской деятельности, а для осуществления и реализации своих полномочий, установленных в соответствии с Постановлением Правительства РФ №1038 и Указом Президента РФ №819.

Также, получается, что деятельность Минстроя РФ в гражданско-правовой сфере можно отнести к частно-публичной, т.к. Министерство ограничено в указанной сфере своими полномочиями, которые направлены на выработку и реализацию государственной политики и нормативно-правовое регулирование в сфере строительства, архитектуры, градостроительства и жилищно-

коммунального хозяйства, а также иных полномочий, установленных Постановлениями Правительства РФ и Указами Президента РФ [14].

### *Список литературы*

1. Токтогулов А.А. Место исполнительной власти в системе государственной власти / А.А. Токтогулов // Проблемы современной науки и образования. – 2016. – С. 108–110.

2. «Градостроительный кодекс Российской Федерации» от 29.12.2004 №190-ФЗ // Российская газета, №290, 30.12.2004.

3. «Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации от 29.12.2004 №190-ФЗ» (постатейный) (отв. ред. Н.Н. Мельников).

4. «Конституция Российской Федерации», принятая всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020.

5. Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 №4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».

6. Шугрина Е.С. Кто осуществляет полномочия по решению вопросов местного значения, или опять о перераспределении полномочий / Е.С. Шугрина // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – №11 – С. 71–75.

7. Указ Президента РФ от 01.11.2013 №819 (ред. от 15.05.2018) «О Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации».

8. Постановление Правительства РФ от 18.11.2013 №1038 (ред. от 09.02.2023) «О Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации» (вместе с «Положением о Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации»).

9. Шаряпова Э.А. Общественные обсуждения и публичные слушания как форма прямого волеизъявления в Российской Федерации / Э.А. Шаряпова, В.Э. Обухович, И.С. Таубе // Социология и право. – 2022. – Т. 14, №1. – С. 84–88. – DOI 10.35854/2219-6242-2022-1-84-88.

10. Определение Конституционного Суда РФ от 02.10.2003 №384-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы ООО «Дизайн-группа «Интерьер

Флора» на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 3 статьи 161 Налогового кодекса Российской Федерации».

11. «Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая)» от 30.11.1994 №51-ФЗ (ред. от 14.04.2023) (с изм. и доп., вступ. в силу с 28.04.2023).

12. Жерелина О.Н., Цокур Е.Ф. Участие государства в гражданских правоотношениях / О.Н. Жерелина // Социально-политические науки. – 2017. – №5 – С. 72–75.

13. Инжиева Б.Б. Участие государства в современном гражданском обороте: монография / Б.Б. Инжиева; под ред. А.Я. Рыженкова. – М.: Юстицинформ, 2014.

14. Uskov, V.O. On Possible Security Risks of Contract Tenders for Developers / V. Uskov, E. Shariapova, A. Ivanova [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://www.researchgate.net/publication/347201326\\_On\\_Possible\\_Security\\_Risks\\_of\\_Contract\\_Tenders\\_for\\_Developers](https://www.researchgate.net/publication/347201326_On_Possible_Security_Risks_of_Contract_Tenders_for_Developers) (дата обращения: 02.05.2023).

---

**Провоторов Михаил Валерьевич** – магистрант ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный архитектурно-строительный университет», Россия, Санкт-Петербург.

---