

## Конституционно-правовые аспекты защиты интересов «обманутых дольщиков» мерами административного принуждения

Рузанов И.В.

старший преподаватель кафедры государственного и административного права Самарского государственного университета  
E-mail: iruzanov@yandex.ru

**Аннотация.** В статье поднят вопрос о концептуальных основах административного воздействия на субъектов экономической деятельности. Для выработки оптимальной модели регулирования экономики посредством административно-правового инструментария предлагается использовать методологию экономической науки, в частности концепцию сокращения трансакционных издержек как цели государства. Опираясь на такой подход, автор анализирует конституционность ст. 14.28 КоАП РФ, направленную на защиту прав участников долевого строительства.

**Ключевые слова:** Конституция, общее благо, трансакционные издержки, участники долевого строительства, административное законодательство, экономический анализ права, цели государства, Конституционный Суд, реформирование законодательства, долевое строительство.

Можно констатировать, что российские юристы в настоящее время переживают и уже в значительной части введены в действие новый ГК РФ. Представители цивилистической науки еще не успели полностью осмыслить изменения, произошедшие в гражданском праве, а депутаты уже заявили о начале работы над новым КоАП РФ. Полагаем, что в силу объемности административного права, его слабой систематизированности, процесс реформирования отрасли может быть еще более сложным и болезненным, чем реформа гражданского права. В этой связи вопрос о фундаментальных основах, о концепции административного права в РФ приобретает особо актуальное звучание.

В процессе выработки такой концепции необходимо ориентироваться на конституционное право, на императивные требования, которые оно выдвигает по отношению к отраслевому регулированию.

В рамках настоящей статьи мы сконцентрируемся исключительно на тех административно-правовых нормах, которые оказывают воздействие на экономику. В настоящее время ученые пришли к более-менее консолидированному мнению, что конституционно-правовой дух экономики формирует требование обеспечения общего блага. Например, Д.И. Дедов считает, что публичное право должно соответствовать высшей цели, которой является общее благо<sup>1</sup>. Профессор Г.А. Гаджиев отмечает, что идея об общем благе как цели государства является достижением современной

культуры<sup>2</sup>. В.Д. Зорькин, анализируя сущность и функции государства, пишет: «Многочисленные и разнообразные эмпирические цели в конечном счете восходят к общей цели (идее), которая объединяет людей в политическое сообщество и на которой держится все государство. Эта цель в своем содержательном аспекте выражается в общем благе (общее добро)»<sup>3</sup>.

Приведенные концептуальные положения могут быть действенным инструментом анализа правомерности вмешательства государства в экономику. В том случае если государственная активность направлена на обеспечение общего блага, она отвечает требованиям Конституции. В противном случае имеется избыточное административное вмешательство в частную сферу.

Здесь, однако, возникает вопрос о способах оценки административно-правовых норм: как определить, направлены ли они на достижение общего блага?

Мы полагаем, что для решения указанной задачи необходимо использовать методологию экономической науки. В отечественной юридической науке имеются полярные мнения по поводу допустимости данного методологического подхода. Например, такой авторитетный ученый, как Е.А. Суханов, выступает категорически против использования экономической повестки в правовых исследованиях<sup>4</sup>. В рамках настоящей статьи у автора отсутствует возможность

<sup>1</sup> Новая редакция КоАП может появиться в ближайшее время. URL: <http://er.ru/news/117391/> (дата обращения — 16 ноября 2014 г.).

<sup>2</sup> См.: Дедов Д.И. Общее благо как система критериев правомерного регулирования экономики: монография. М.: Юрист, 2003. С. 3.

<sup>3</sup> См.: Гаджиев Г.А. Экономическая политика государства: оказывает ли суд воздействие на ее очертания // Конституционно-правовые основы собственности и предпринимательства: проблемы реализации: сб докл. М.: Ин-т права и публич. политики, 2010. С. 16.

<sup>4</sup> Зорькин В.Д. Ценностный подход в конституционном регулировании прав и свобод // Журнал Российского права. 2008. № 12 (144). С. 8.

<sup>5</sup> См., напр.: Суханов Е.А. О частных и публичных интересах в развитии корпоративного права // Журнал российского права. 2013. № 1. С. 5–9.

подробно рассуждать на эту тему. В связи с этим ограничимся лишь декларированием своей приверженности к экономическому анализу праву. В качестве аргумента, подтверждающего правомерность такой позиции, сошлемся на Постановление Конституционного Суда от 25.02.2014 №4-П<sup>6</sup>, в котором Суд призвал ординарные суды при назначении административных наказаний анализировать большое количество обстоятельств, в том числе экономического характера. Полагаем, что соблюдение требований Конституционного Суда неизбежно приведет к внедрению экономического анализа права в повседневную деятельность российских судов.

Таким образом, с нашей точки зрения, использование экономических подходов в правовых исследованиях вполне допустимо.

Выработке конкретных способов применения экономического инструментария к анализу правовых норм и институтов посвящена данная статья.

Экономическим эквивалентом юридической идеи общего блага является концепция сокращения трансакционных издержек. Последние понимаются в современной экономической литературе как расходы ресурсов и затраты времени на поиск покупателя или продавца, измерения качества товара, ведения переговоров и заключения договора<sup>7</sup>. При этом трансакционные издержки — это главный фактор, препятствующий эффективному функционированию рынка. Для их устранения или минимизации необходимы определенные институты, главным из которых, безусловно, является государство.

На основе концепции сокращения трансакционных издержек и может быть выстроена методология применения экономического анализа права. Предложенный подход дает следующий алгоритм выявления конституционности деятельности государства и его органов: *любые действия, направленные на минимизацию трансакционных издержек в экономике, обоснованы, в то же время действия за пределами указанной задачи неправомерны*.

Для полноты картины необходимо сделать еще одну оговорку предварительного характера — нужно поднять вопрос о видах трансакционных издержек.

Все они объединены в классификации Т. Эггертссона<sup>8</sup>, выделявшего:

- *издержки поиска информации*. Издержки поиска приемлемой цены, качественной информации об имеющихся товарах и услугах, о продавцах и покупателях.

<sup>6</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 25.02.2014 №4-П // Собрание законодательства РФ. 2014. № 10. Ст. 1087.

<sup>7</sup> См.: Одинцова М.И. Институциональная экономика: учеб. пособие. М.: Изд. дом ВШЭ, 2009. С. 385.

<sup>8</sup> Эггертссон Т. Экономическое поведение и институты. М.: Дело, 2001. С. 28–35.

- *издержки ведения переговоров*. Они складываются из времени ведения переговоров, стоимости ресурсов, затраченных во время проведения переговоров или связанных с попытками улучшить переговорные позиции, а также любых потерь, понесенных в результате срыва переговоров или задержки с заключением взаимовыгодного соглашения<sup>9</sup>.

- *издержки заключения контрактов*. Это затраты на прогнозирование будущего поведения субъектов, участвующих в контрактах.

- *издержки мониторинга исполнения условий контракта*. Возникают после заключения контракта и связаны с отслеживанием исполнения контракта каждым из субъектов, его заключивших;

- *издержки принуждения к исполнению условий контракта*. Если одна из сторон договора не исполняет или не надлежащим образом исполняет условия договора, другая сторона вынуждена принимать меры к принудительному исполнению. Государство как главный институт формирует систему органов, чьи функциями является принуждение (суд, судебные приставы). Однако на устранение этого типа издержек работают и общественные организации, в частности саморегулируемые организации;

- *издержки защиты прав собственности*. Они складываются из расходов собственников на предотвращение ущерба своей собственности. Попробуем применить предложенную методологию на практике. В качестве материала для апробации возьмем составы КоАП РФ, направленные на решение очень актуальной проблемы — проблемы обманутых дольщиков.

Указанную задачу законодатель пытается решать с помощью ч. 1 и 2 ст. 14.28 КоАП РФ<sup>10</sup>.

Полагаем, что эти составы могут быть отнесены к числу составов, минимизирующих издержки принуждения к исполнению контрактов, поскольку, по существу, они направлены на создание дополнительной нагрузки для лиц, не исполняющих обязательные требования в области долевого строительства и, как следствие, — не исполняющие договор долевого участия в строительстве (или исполняющие его ненадлежащим образом).

Ч. 1 ст. 14.28 КоАП РФ устанавливает ответственность за привлечение денежных средств дольщика в обмен на помещение в жилом доме, не введенном в эксплуатацию, либо с нарушением требований законодательства.

Анализ законодательства об участии в долевом строительстве многоквартирных домов показыва-

<sup>9</sup> Одинцова М.И. Указ. соч. С. 377.

<sup>10</sup> Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 21.07.2014) // Российская газета. 2001. 31 декабря.

ет, что нарушениями законодательства могут быть не соблюдение требований, указанных в ч. 1 ст. 3 Закона об участии в долевом строительстве (получение разрешения на строительство, опубликование проектной декларации, государственная регистрация права на земельный участок), а также требований ч. 2 ст. 3 и ч. 3 ст. 4 этого Закона (наличие договора участия в долевом строительстве, заключенного в письменной форме и прошедшего государственную регистрацию).

Справедливость этого вывода подтверждается и материалами судебной практики. Арбитражные суды привлекают субъектов правоотношений к ответственности по ч. 1 ст. 14.28 за следующие деяния: привлечение средств дольщиков индивидуальным предпринимателем, тогда как, в соответствии с законом, правом на привлечение средств наделены только юридические лица (Постановление ФАС Поволжского округа от 13.08.2009 по делу № А49-3832/2009); привлечение денежных средств граждан для целей строительства многоквартирного дома при отсутствии правоустанавливающих документов на ведение строительства (Постановление ФАС Поволжского округа от 10.03.2009 по делу № А12-16426/2008); не осуществление действий по государственной регистрации договора долевого участия (Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 30.06.2011 по делу № А58-7521/2010) и др.

Необходимо отметить, что во многих приведенных делах инициатором привлечения застройщика к ответственности выступали сами дольщики. Такая ситуация ставит вопрос о мотивах действий дольщиков. Дело в том, что добросовестные дольщики заинтересованы в завершении строительства, сдачи дома в эксплуатацию и передачи дольщикам их квартир. Если участники долевого строительства выступают инициаторами наложения штрафа на застройщика (а санкция рассматриваемого состава предполагает штраф в размере от 500 тыс. руб. до 1 млн), то фактически они осложняют финансовое положение своего контрагента, возможно, даже подталкивают его к банкротству. Вряд ли добросовестные дольщики заинтересованы в таком развитии событий. В связи с этим, возможно, рассматриваемая норма используется как инструмент недобросовестной конкуренции или недружественных поглощений.

По существу хотелось бы отметить, что столь суровые санкции, которые предлагает ч. 1 ст. 14.28 КоАП РФ, должны применяться крайне взвешенно. Представляется, что рассматриваемая статья во многом имеет политический характер, поскольку борьба за права дольщиков достаточно остро стояла на повестке дня в середине 2000-х гг. Поэтому, по-видимому, законодатель не всегда принимал во внимание юридическую сторону

вопроса. Между тем, анализируя объективно те деяния, которые подпадают под ч. 1 ст. 14.28, можно заметить, что большинство из них не являются крупными издержками для участников правоотношений. Дольщики, вкладывая значительные средства в покупку будущей квартиры, должны сами проявлять осмотрительность и проверять наличие у застройщика прав на земельный участок, разрешения на строительство и пр. Вряд ли можно сказать, что эти действия несут в себе непреодолимые издержки.

Следовательно, в перспективе, когда это позволит сделать политическая конъюнктура, деяния, подпадающие под действие рассматриваемой нормы, должны быть изъяты из-под действия КоАП РФ. Единственным исключением является, пожалуй, ответственность за неосуществление государственной регистрации договора долевого участия в строительстве. Дело в том, что государственная регистрация защищает не столько того дольщика, с кем этот договор заключен, сколько третьих лиц. Это тот механизм, который исключает так называемую двойную продажу квартир и таким образом защищает дольщиков в той сфере, в которой сами себя они объективно защитить не могут. В этой связи представляется целесообразным сохранение административной ответственности за неосуществление государственной регистрации договоров долевого участия в строительстве.

Ч. 2 ст. 14.28 КоАП РФ, по сути дела, выполняет функции, снижающие издержки мониторинга исполнения договора, и является средством, снижающим издержки принуждения к исполнению договора. Функция мониторинга обеспечивается за счет того, что в составе публикуемой информации застройщик должен представлять сведения о своей финансовой устойчивости. Это должно помогать контрагентам застройщиков следить за исполнением договора.

Минимизация издержек принуждения к исполнению обеспечивается тем, что, по существу, административные методы являются единственным возможным способом понудить застройщика исполнить обязанность по публикации сведений, поскольку гражданско-правовой институт возмещения убытков к рассматриваемым правоотношениям применить сложно. В этой связи, безусловно, наличие такой нормы оправдано и необходимо для обеспечения эффективного функционирования сферы долевого строительства многоквартирных домов.

Единственное, что хотелось бы отметить: опубликование недостоверной информации — это, скорее, уже состав уголовного преступления, чем административного правонарушения. Умысел правонарушителя однозначно направлен на введение в заблуждение дольщиков и иных лиц, что отрицательно влияет как на возможность прини-

мать взвешенные решения по инвестированию в доленое строительство, так и на возможность эффективно контролировать ход строительства. По степени общественной опасности данное деяние ближе к преступлению, чем к административному правонарушению. В остальном, на взгляд автора, ч. 2 ст. 14.28 КоАП РФ эффективна.

Некоторые выводы, к которым пришел автор в результате анализа, проведенного в настоящей статье, могут показаться спорными. Однако в задаче работы не входила выработка конкретных предложений по реформированию КоАП РФ. Принципиальным было показать, что экономическая идея необходимости снижения транзакционных издержек может быть действенным инструментом исследования правовых феноменов. Безусловно, не все экономические подходы могут быть слепо перенесены в правовую материю. Однако, как было продемонстрировано на примере анализа ст. 14.28 КоАП РФ, экономический анализ права может раскрыть привычные юридические конструкции в новом свете и обогатить правовую науку.

## Список литературы:

1. Гаджиев Г.А. Экономическая политика государства: оказывает ли суд воздействие на ее очертания // Конституционно-правовые основы собственности и предпринимательства: проблемы реализации: сб. докл. М.: Ин-т права и публич. политики, 2010. 307 с.
2. Дедов Д.И. Общее благо как система критериев правомерного регулирования экономики: монография. М.: Юрист, 2003. 147 с.
3. Зорькин В.Д. Ценностный подход в конституционном регулировании прав и свобод // Журнал Российского права. 2008. № 12 (144). С. 3–14.
4. Гилинский Я.И. Современное состояние и перспективы российской криминологии // Российский журнал правовых исследований. 2014. № 4 (1). С. 175–181.
5. Одинцова М.И. Институциональная экономика: учеб. пособие. М.: Изд. дом ВШЭ, 2009. 397 с.
6. Исаенкова О.В. Медиация в Проекте Концепции Кодекса гражданского судопроизводства // Российский журнал правовых исследований. 2014. № 4 (1). С. 97–100.
7. Суханов Е.А. О частных и публичных интересах в развитии корпоративного права // Журнал российского права. 2013. № 1. С. 5–9.
8. Эггертссон Т. Экономическое поведение и институты. М.: Дело, 2001. 408 с.
9. Романовский Г.Б. Модернизация медицинского права: формирование отрасли права или законодательства? // Российский журнал правовых исследований. 2014. № 4 (1). С. 92–96.

## Constitutional aspects of defending of participants of shared-equity construction through the administrative coercion measures

Ruzanov I.V.

professor assistant of the chair of state and administrative law of Samara State University  
E-mail: iruzanov@yandex.ru

**Abstract.** *The question about the conceptual bases of administrative influence on the participants of economic life is raised in the paper. It is suggested to use the methodology of economy, particularly the conception of transaction costs minimization as an aim of state, to work out the optimal model of economy regulation through the administrative measures. Based on this approach, the author analyses the article 14.28 of Administrative Code of the Russian Federation.*

**Keywords:** *Constitution, general good, transaction costs, participants of shared-equity construction, administrative law, law and economic, aims of the state, Constitutional Court, modernization of the law, shared-equity construction.*

## References:

1. Gadzhiev G.A. Ekonomicheskaya politika gosudarstva: okazyvaet li sud vozdeistvie na ee ochertaniya // Konstitucionno-pravovye osnovy sobstvennosti i predprinimatel'stva: problemy realizacii: sb. dokl. M.: In-t prava i publich. politiki, 2010. 307 s.
2. Dedov D.I. Obshee blago kak sistema kriteriev pravomernogo regulirovaniya ekonomiki: monografiya. M.: Yurist, 2003. 147 s.
3. Zor'kin V.D. Cennostnyi podhod v konstitucionnom regulirovanii prav i svobod // Zhurnal Rossiiskogo prava. 2008. № 12 (144). S. 3–14.
4. Gilinskii Ya.I. Sovremennoe sostoyanie i perspektivy rossiiskoi kriminologii // Rossiiskii zhurnal pravovykh issledovaniy. 2014. № 4 (1). S. 175–181.
5. Odincova M.I. Institucional'naya ekonomika: ucheb. posobie. M.: Izd. dom VShE, 2009. 397 s.
6. Isaenkova O.V. Mediatsiya v Proekte Konceptii Kodeksa grazhdanskogo sudoproizvodstva // Rossiiskii zhurnal pravovykh issledovaniy. 2014. № 4 (1). S. 97–100.
7. Suhanov E.A. O chastnykh i publichnykh interesakh v razvitii korporativnogo prava // Zhurnal rossiiskogo prava. 2013. № 1. S. 5–9.
8. Eggertsson T. Ekonomicheskoe povedenie i instituty. M.: Delo, 2001. 408 s.
9. Romanovskii G.B. Modernizatsiya medicinskogo prava: formirovanie otrasli prava ili zakonodatel'stva? // Rossiiskii zhurnal pravovykh issledovaniy. 2014. № 4 (1). S. 92–96.