

УДК 342.95(476)

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В СФЕРЕ СТРОИТЕЛЬСТВА

С.А. ПАРМЕНОВ*(Министерство архитектуры и строительства Республики Беларусь, Минск)*

Рассмотрены некоторые проблемы административной ответственности вообще и административной ответственности в сфере строительства в частности. Обращено внимание на отсутствие единого мнения о понятии административной ответственности и об определении ее границ. Для наступления административной ответственности в строительстве необходимо наличие системы норм административного права, регулирующих ответственность. Представляется, что в эту систему должны входить нормы Особенной части КоАП, предусматривающие административную ответственность за конкретные деяния, нарушающие требования нормативных правовых актов в области строительства, а также нормы ПИКоАП, устанавливающие административно-правовой статус субъектов административной юрисдикции, права и обязанности участников административного процесса, процессуальные нормы, определяющие порядок осуществления административного процесса. Сделан вывод о несовершенстве существующего законодательства об административной ответственности в сфере строительства, что проявляется в «разбросанности» норм по различным главам КоАП и их конкуренции между собой, что создает значительные проблемы квалификации административных правонарушений.

Введение. Строительство – это многогранная, сложная деятельность. В процесс строительства вовлекаются многочисленные субъекты. Между ними возникают разнообразные общественные отношения, урегулированные нормами различных отраслей права – административного, трудового, финансового, земельного, гражданского, хозяйственного и иных. Эти отношения возникают не одновременно и не в равной степени для участников процесса строительства. Одни отношения возникают на стадии выделения участка под строительство, другие – на стадии возведения объекта, третьи – на стадии ввода объекта в эксплуатацию. Соответственно, участники общественных отношений в данной сфере могут выступать в качестве заказчиков, инвесторов, соинвесторов, застройщиков, подрядчиков, регистрирующих органов и др. Между ними возникают правоотношения по поводу заключения договоров на строительство объектов, поставку стройматериалов, трудовых договоров или договоров подряда с работниками, получения разрешения на строительство, осуществления контрольно-надзорных мероприятий и т.д.

Ввиду такой разнообразной деятельности, причем в сфере, отличающейся повышенной опасностью, возникающие общественные отношения требуют правовой охраны, которая обеспечивается различными отраслями права, и в первую очередь – административным правом. Поэтому, исследуя составы правонарушений в строительстве и различные аспекты ответственности, связанные с ними, представляется целесообразным несколько подробнее остановиться на институте административной ответственности. Это объясняется тем, что административная ответственность выполняет не только карательную функцию (позволяет привлечь к ответственности за наиболее распространенные правонарушения в строительной сфере), но и превентивную функцию (способствует предупреждению совершения более опасных, уголовно-наказуемых деяний в данной сфере).

Основная часть. Понятие административной ответственности определяется в юридической литературе, преимущественно в теории административного права, и имеет разное толкование. В словаре по административному праву под административной ответственностью понимается самостоятельный вид юридической ответственности физических и юридических лиц, установленный законодательными актами в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов организаций, охраны природных ресурсов, общественного порядка, всех форм собственности, безопасности, а также порядка осуществления государственной власти [1, с. 8].

Административную ответственность В.А. Круглов определяет как правоотношение, возникающее между лицом, совершившим административное правонарушение, и государством, в лице компетентных органов (должностных лиц) [2, с. 69 – 70; 3, с. 51]. Как правоотношение, правовой институт рассматривает административную ответственность и И.И. Мах [4, с. 382 – 383].

Более развернутое определение содержится у А.Н. Крамника, который отмечает, что административная ответственность является отдельным видом юридической ответственности и, обладая всеми чертами последней, содержит в себе 11 особенностей, таких как: 1) воздействие на лицо; 2) принудительное воздействие (принуждение); 3) государственное принуждение; 4) правовое государственное принуждение; 5) реакция государства на совершение правонарушения; 6) обязанности конкретного лица отвечать

за содеянное; 7) претерпевание лицом неблагоприятных мер государственного правового принуждения; 8) штрафное, карательное государственное правовое воздействие; 9) неодобрение (осуждение) деяния лица; 10) применение государственного правового принуждения на основе доказанности чьей-то вины в совершении правонарушения; 11) применение государственного правового принуждения с целью частной и общей превенции правонарушений [5, с. 189].

Под административной ответственностью Д.А. Гавриленко понимает форму реагирования государства на правонарушения. Это реагирование проявляется в применении полномочными органами (должностными лицами) конкретных административно-правовых санкций (административных взысканий) к виновным лицам, совершившим правонарушения, в пределах и порядке, установленных государством [6, с. 256].

По мнению Т.В. Телятицкой, административная ответственность – это вид государственного принуждения, реализуемого в предусмотренной законодательством процессуальной форме и отражающего такое правовое состояние лица, при котором оно претерпевает неблагоприятные последствия морального, личного, имущественного или организационного характера в результате государственного осуждения совершенного им административного правонарушения [7, с. 142].

Таким образом, можно сделать вывод о том, что среди ученых до сих пор отсутствует единое мнение о том, что следует понимать под административной ответственностью. Вместе с тем административная ответственность обусловлена определенными границами, т.е. моментами ее возникновения и окончания, а также промежуточными стадиями реализации, что не бесспорно и имеет в юридической литературе своих противников и сторонников. Высказываются мнения, что административная ответственность возникает в момент совершения правонарушения и оканчивается обычно с исполнением взыскания. Другая точка зрения исходит из того, что если возникновение административной ответственности связывается с фактом совершения правонарушения, то в первую очередь констатируется наличие основания ее возникновения, но не самой ответственности. Третья – что административная ответственность наступает с момента установления состава правонарушения и привлечения лица к административной ответственности, т.е. когда установлен конкретный субъект правонарушения. Другие ученые убеждены, что в полном соответствии с законом административная ответственность наступает с момента вынесения решения по делу и вступления его в силу. На наш взгляд, представляется более предпочтительной точка зрения, что начальным моментом административной ответственности является привлечение лица, совершившего правонарушение, на стадии составления протокола.

Что же касается вопроса, связанного с основанием административной ответственности, то действующее законодательство в статье 4.1. Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях (далее – КоАП) довольно четко определяет: «Административная ответственность выражается в применении административного взыскания к физическому лицу, совершившему административное правонарушение...». Поэтому никакие мысли, взгляды и убеждения, если они не связаны с совершением правонарушения, не могут повлечь за собой административную ответственность, так как она наступает только за конкретное действие или бездействие, предусмотренное КоАП.

Состав же правонарушения представляет собой законодательное описание противоправного деяния. При оформлении составов законодатель всегда исходит из сущности и содержания проступка, что выражается в формулировках составов.

Административная ответственность наступает лишь при наличии оснований. Можно выделить три вида оснований, наличие которых обязательно для наступления любой юридической ответственности:

- нормативные: система норм административного права, регулирующих ее;
- фактические: деяния субъектов, нарушающие правовые предписания, охраняемые административными санкциями (административные правонарушения);
- процессуальные: акты компетентных субъектов о наложении конкретных административных взысканий на виновных лиц.

Для наступления реальной ответственности необходимо, чтобы были все три основания и именно в такой последовательности [8, с. 11 – 12]. Следовательно, для наступления административной ответственности в строительстве необходимо наличие системы норм административного права, регулирующих ответственность. Представляется, что в эту систему должны входить нормы Особенной части КоАП, предусматривающие административную ответственность за конкретные деяния, нарушающие требования нормативных правовых актов в области строительства, а также нормы Процессуально-исполнительного Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях (далее – ПИКоАП), устанавливающие административно-правовой статус субъектов административной юрисдикции, права и обязанности участников административного процесса, процессуальные нормы, определяющие

порядок осуществления административного процесса. Может быть, в перспективе эту совокупность норм следует кодифицировать в едином нормативно-правовом акте, например, Строительном кодексе.

Для наступления административной ответственности необходимо также фактическое основание – собственно событие административного правонарушения – противоправного, виновного действия (бездействия) физического или юридического лица, за которое КоАП предусмотрена административная ответственность. Это означает, что должен быть в наличии полный состав административного правонарушения, его объективные и субъективные признаки, потому что отсутствие любого обязательного признака (недостижение возраста административной ответственности, невменяемость, отсутствие вины или наличие других обстоятельств, исключающих административную деликтность деяния) означает отсутствие состава административного правонарушения, что влечет невозможность начала административного процесса, а если он начат – его прекращение.

Однако наличия нормативного и фактического основания еще не достаточно для наступления административной ответственности. Необходимо также процессуальное основание – акт соответствующего государственного органа или должностного лица о привлечении лица к административной ответственности. Справедливости ради, следует отметить, что данное утверждение не бесспорно. Ряд ученых полагает, что помимо ретроспективной или негативной юридической ответственности возможно наличие так называемой позитивной или активной юридической ответственности, когда правоотношение юридической ответственности возникает с момента совершения правонарушения, и процессуальное основание не нужно [9, с. 214; 10, с. 6, 7, 42, 43 и др.; 11, с. 222 и др.]. С этим вряд ли можно согласиться, поскольку под позитивной ответственностью предполагается понимать внутреннюю, психическую ответственность, осознание противоправности поступка. Но это не юридическая ответственность. Она не устанавливается государством, государство вообще не участвует в соответствующих правоотношениях, да и правоотношения не возникают, человек переживает ее самостоятельно (если он на это способен). В отношении же юридического лица говорить о позитивной ответственности вообще не приходится. Кроме того, принципы административной ответственности исключают возможность существования позитивной ответственности, поскольку лицо привлекается к административной ответственности исключительно постановлением судьи, органа, должностного лица, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях.

Фактическим основанием административной ответственности является административное правонарушение – противоправное, виновное деяние физического или юридического лица, главным признаком которого является наказуемость, т.е. предусмотренность нормами Особенной части КоАП. В настоящей работе нашей задачей является выявление составов административных правонарушений в строительстве, предусмотренных КоАП.

В Особенной части КоАП содержится специальная глава (глава 21) «Административные правонарушения в области архитектурной, градостроительной и строительной деятельности, благоустройства и пользования жилыми помещениями», в которой выделен ряд составов об административной ответственности в строительстве, к которым можно отнести:

- отступление от утвержденного архитектурного проекта (статья 21.1);
- самовольное внесение изменений в утвержденный строительный проект или отступление от него (статья 21.2);
- нарушение требований технических нормативных правовых актов в области архитектурной, градостроительной и строительной деятельности (статья 21.3);
- нарушение требований проектной документации при проведении строительно-монтажных работ (статья 21.4);
- подписание документов, содержащих сведения, не соответствующие фактическим состоянию или качеству строительно-монтажных работ, строительных материалов, изделий или конструкций (статья 21.5);
- нарушение порядка приемки в эксплуатацию объектов строительства (очереди строительства, пускового комплекса) (статья 21.6);
- завышение объемов и (или) стоимости выполненных строительно-монтажных работ (статья 21.7);
- ненадлежащее выполнение работ, повлекшее завышение объемов или стоимости выполненных строительно-монтажных работ и произведенных затрат (статья 21.8);
- нарушение порядка представления информации об авариях зданий и сооружений и их расследования (статья 21.9);
- нарушение требований к содержанию строительной площадки (статья 21.11);
- самовольное строительство (статья 21.12);
- нарушение архитектурного решения фасада здания или сооружения (статья 21.13);
- нарушение правил благоустройства и содержания населенных пунктов (статья 21.14);
- нарушение правил пользования жилыми помещениями (статья 21.16);

- нарушение порядка проведения подрядных торгов при заключении договоров на строительство объектов (статья 21.17);

- нарушение законодательства в сфере строительства (статья 21.19).

Как видно, подавляющее большинство правонарушений, входящих в главу 21 КоАП, имеют непосредственное отношение к сфере строительства. Термин «строительство» встречается в диспозициях статей Особенной части и в других главах (например, ст. 12.10, 12.47, 15.2, 15.43, 18.5, 18.36, 20.2, 20.8, 22.3 КоАП). Кроме того, в КоАП есть статьи, в тексте которых термин «строительство» прямо не упоминается, однако отношения, охраняемые санкциями этих статей, возникают, в том числе и при осуществлении строительных работ. Это, например, ст. 9.19, 10.1, 10.2, 15.12, 15.13, 15.14, 15.52, 15.54, 20.10, 23.41 и др. В то же время не все названные нормы имеют непосредственное отношение к строительству, даже если в их тексте используется этот термин.

Вышесказанное обуславливает необходимость анализа составов административных правонарушений, описываемых соответствующими статьями, и осуществления их классификации, что позволит создать упорядоченную систему административной ответственности в строительстве и выявить пробельность КоАП в этой части.

Основная статья, которая, по нашему мнению, предусматривает наиболее общий состав административного правонарушения, введена в КоАП Законом Республики Беларусь от 28.12.2009 № 98-З. Это – статья 21.19 КоАП «Нарушение законодательства в сфере строительства». Объективной стороной состава административного правонарушения является строительство, включая реконструкцию, ремонт, реставрацию, благоустройство объекта (очереди строительства, пускового комплекса), а также выполнение видов, этапов, комплексов строительно-монтажных работ без наличия проектно-сметной документации, разработанной в установленном порядке, если иное не предусмотрено законодательными актами, либо по проектно-сметной документации, не прошедшей обязательную государственную экспертизу, либо по проектно-сметной документации, не утвержденной в установленном порядке.

Диспозиция данной нормы является бланкетной, т.е. для квалификации административного правонарушения необходимо обращаться к обширному законодательству в сфере строительства, которое составляют довольно разнообразные акты как по субъекту, их издавшему, так и по юридической силе. Все они объединены тем, что обеспечивают регулирование строительной деятельности. Однако представляется, что диспозиция статьи 21.19 КоАП не в полной мере соответствует ее чрезвычайно широкому названию. К нарушениям законодательства в сфере строительства вполне можно отнести и иные составы, предусмотренные как статьями главы 21 КоАП, так и некоторыми иными, упоминавшимися нами выше.

Для обоснования данного тезиса необходимо обратиться к сущности и содержанию строительства.

Согласно статье 1 Закона Республики Беларусь от 5 июля 2004 г. № 300-З «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Беларусь» под строительством понимается деятельность по возведению, реконструкции, ремонту, реставрации, благоустройству объекта, сносу, консервации не завершенного строительством объекта, включающая выполнение организационно-технических мероприятий, подготовку разрешительной и проектной документации, выполнение строительно-монтажных, пусконаладочных работ [12, ст. 1].

Несколько более развернутое определение рассматриваемого термина содержится в Конвенции Международной Организации Труда от 20 июня 1988 г. № 167 «О безопасности и гигиене труда в строительстве». Для целей названной конвенции установлено, что термин «строительство» охватывает:

- строительные работы, включая земляные работы и возведение, конструктивные изменения, реставрационные работы, капитальный и текущий ремонт (включая чистку и покраску) и снос всех видов зданий или построек;

- гражданское строительство, включая земляные работы и возведение, конструктивные изменения, капитальный и текущий ремонт и снос, например, аэропортов, доков, гаваней, внутренних водных путей, плотин, защитных сооружений по берегам рек и морей и вблизи зон обвалов, автомобильных дорог и шоссе, железных дорог, мостов, тоннелей, виадуков и объектов, связанных с предоставлением услуг, таких как коммуникации, дренаж, канализация, водоснабжение и энергоснабжение;

- монтаж и демонтаж зданий и конструкций из элементов заводского производства, а также производство сборных элементов на строительной площадке [13].

Как следует из текста статьи 21.19 КоАП, административная ответственность наступает за нарушение законодательства в сфере строительства, если оно велось без наличия проектно-сметной документации, разработанной в установленном порядке, либо по проектно-сметной документации, не прошедшей обязательную государственную экспертизу, либо по проектно-сметной документации, не утвержденной в установленном порядке.

Под проектной документацией на возведение, реконструкцию, реставрацию, капитальный ремонт, благоустройство объекта понимаются взаимоувязанные проектные документы, служащие основой для

возведения, реконструкции, реставрации, ремонта, благоустройства объекта и представляющие собой обоснование инвестирования в строительство и (или) архитектурный проект, строительный проект в соответствии с выбранными заказчиком, застройщиком стадиями проектирования [12, ст. 1].

Сметная документация определяет стоимость возведения, реконструкции, реставрации, капитального ремонта, благоустройства объекта [12, ч. 1 ст. 51].

Таким образом, проектно-сметная документация включает в себя целый ряд разделов. В частности, для архитектурного проекта строительства объектов жилищно-гражданского назначения требуется: общая пояснительная записка; генеральный план (квартала, микрорайона, градостроительного комплекса или очереди строительства, группы или отдельно стоящих жилых и общественных зданий); архитектурно-строительные решения; технологические решения; решения по инженерному оборудованию; экологический паспорт объекта и др. [14]. Каждый из этих пунктов состоит из множества подпунктов и представляет собой значительный массив информации. Перечисленные акты устанавливают требования не только к организации строительства, но также к обеспечению безопасных условий труда, санитарно-гигиенические, экологические требования и т.д. В связи с этим возникает вопрос о конкуренции статьи 21.19 КоАП с другими нормами данного Кодекса.

Например, статья 9.17 КоАП устанавливает административную ответственность за нарушения правил по охране труда, которые, безусловно, встречаются в сфере строительства и зачастую связаны с ведением строительных работ без проектно-сметной документации либо по проектно-сметной документации, не прошедшей обязательную государственную экспертизу, либо по проектно-сметной документации, не утвержденной в установленном порядке. То есть в данном случае налицо конкуренция двух норм – статьи 21.19 КоАП и статьи 9.17 КоАП, и, соответственно, статья 9.17 будет являться специальной по отношению к статье 21.19.

Специальной нормой по отношению к статье 21.19 КоАП, по нашему мнению, является также статья 20.8 КоАП, предусматривающая нарушение правил и норм безопасности при строительстве, эксплуатации и ремонте систем газоснабжения, магистральных газопроводов, нефтепроводов, нефтепродуктопроводов.

В определенной степени с данной нормой конкурируют статьи 23.41 КоАП «Самовольное занятие земельного участка», статья 15.10 КоАП «Нарушение порядка использования земли и требований по ее охране» и др.

Такие примеры можно продолжить. Представляется, что подавляющее большинство нарушений, так или иначе затрагивающих строительную сферу, – это «нарушения законодательства в сфере строительства», что подтверждает неудачное название статьи 21.19 КоАП и позволяет сделать вывод о том, что составы административных правонарушений в строительстве по объекту противоправного посягательства можно разделить на две группы: первая группа – общественные отношения, урегулированные непосредственно строительным законодательством; вторая группа – общественные отношения, урегулированные другими отраслями и институтами права, но возникающие в связи с осуществлением строительства. В свою очередь, по объему эти нормы делятся на общие и специальные.

Результаты проведенного исследования позволяют сделать следующие **выводы**:

1) для наступления административной ответственности в строительстве необходимо наличие системы норм административного права, регулирующих ответственность. Представляется, что в эту систему должны входить нормы Особенной части КоАП, предусматривающие административную ответственность за конкретные деяния, нарушающие требования нормативных правовых актов в области строительства, а также нормы ПИКоАП, устанавливающие административно-правовой статус субъектов административной юрисдикции, права и обязанности участников административного процесса, процессуальные нормы, определяющие порядок осуществления административного процесса. В этой совокупности норм выделяются общие, единые для административного процесса по всем делам об административных правонарушениях, и специальные, относящиеся непосредственно к административной ответственности в строительстве;

2) составы административных правонарушений в строительстве предусмотрены статьями нескольких глав КоАП. Наряду с нормами главы 21 КоАП, в которой предпринята попытка сгруппировать эти нормы, сфера строительства так или иначе затронута в 12, 15, 18, 20, 22, 23 главах;

3) нормы КоАП, устанавливающие административную ответственность за нарушения обязательных требований в сфере строительства, зачастую конкурируют друг с другом, что создает значительные проблемы квалификации административных правонарушений.

ЛИТЕРАТУРА

1. Словарь административного права / авт. кол.: И.Л. Бачило [и др.]; отв. ред. И.Л. Бачило. – М.: Фонд «Правовая культура», 1999. – 318 с.

2. Круглов, В.А. Административная ответственность: общие положения / В.А. Круглов. – Минск: Амалфея, 2004. – 159 с.
3. Круглов, В.А. Административно-деликтное право и процесс: теория и практика: моногр. / В. А. Круглов. – Минск, 2006. – 340 с.
4. Мах, И.И. Административное право Республики Беларусь: курс лекций / И.И. Мах. – Минск: Амалфея, 2008. – 704 с.
5. Крамник, А.Н. Административно-деликтное право. Общая часть: пособие для студ. вузов / А.Н. Крамник. – Минск: Тесей, 2004. – 288 с.
6. Гавриленко, Д.А. Административное право: учеб. пособие / Д.А. Гавриленко, С.Д. Гавриленко. – Минск: Амалфея, 2002. – 416 с.
7. Телятицкая, Т.В. Генезис дефиниции административной ответственности / Т.В. Телятицкая // Проблемы гісторыі дзяржавы і права Беларусі: матэрыялы міжнар. навук.-практ. канф., прысв. 90-годдзю з дня нараджэння І.А. Юхо, Мінск, 18 – 19 сак. 2011 г.; рэдкал.: С.А. Балашэнка (адк. рэд.) [і інш.]. – Мінск: БДУ, 2011. – 199 с.
8. Административная ответственность (часть общая): учеб. пособие / под ред. Д.Н. Бахраха. – Екатеринбург: Изд-во УрГУ, 2004. – 231 с.
9. Лейст, О.Э. Санкции и ответственность по советскому праву / О.Э. Лейст. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1981. – 240 с.
10. Самощенко, И.С. Ответственность по советскому законодательству / И.С. Самощенко, М.Х. Фарукшин. – М.: Юрид. лит, 1971. – 240 с.
11. Назаров, Б.Л. Социалистическое право в системе социальных связей / Б.Л. Назаров. – М.: Юрид. лит., 1976. – 312 с.
12. Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Беларусь: Закон Республики Беларусь, 5 июля 2004 г., № 300-З: в ред. Закона Респ. Беларусь от 14.07.2011 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2004. – № 109. – 2/1049; 2011. – № 82. – 2/1845.
13. О безопасности и гигиене труда в строительстве: Конвенция Международной Организации Труда, 20 июня 1988 г., № 167 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2001. – № 48. – 2/761.
14. Об утверждении государственных строительных норм Республики Беларусь: приказ М-ва архитектуры и строительства Респ. Беларусь, 4 окт. 1996 г., № 344: в ред. приказа М-ва архитектуры и строительства Респ. Беларусь от 04.04.2011 // Информ. бюл. Минстройархитектуры Респ. Беларусь. – № 11. – 1996; Республ. строительная газета. – № 18.

Поступила 30.07.2012

SOME PROBLEMS OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY IN THE CONSTRUCTION SPHERE

S. PARMENOV

This article considers some problems of administrative responsibility, particularly in the sphere of construction. Special attention is paid to the absence of a common opinion about the concept of administrative responsibility and to the determination of its limits. To bring into effect the administrative responsibility in the construction sphere it is necessary to create a standard system of administrative law regulating the responsibility. In the author's opinion, this system should include regulations of the Special part of the Code of the Republic of Belarus about the administrative infractions stipulating the administrative responsibility for the concrete actions that break the requirements of the standard legal acts in the construction sphere, as well as the regulations of Belarusian procedural-executive Code of the administrative infractions, establishing the administrative and legal status of subjects in administrative jurisdiction, the rights and the obligations of the participants of the administrative process, the procedural norms determining the realisation of the administrative process. It is concluded that the existing legislation on the administrative responsibility in the construction sphere is imperfect, because different norms are placed in different parts of the Code of the administrative infractions and they are opposed to each other, which makes it very difficult to determine the administrative infractions.