

ПРОБЛЕМЫ КОДИФИКАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ В СТРОИТЕЛЬСТВЕ

С.А. Парменов

ОАО «МонолитГрад», worklarionov@gmail.com

В Особенной части Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях (далее – 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 строительномонтажных работ (статья 21.4);
- подписание документов, содержащих сведения, не соответствующие фактическим состоянию или качеству строительномонтажных 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 строительномонтажных работ (статья 21.7);
- ненадлежащее выполнение работ, повлекшее завышение объемов или стоимости выполненных строительномонтажных 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.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.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.

Основная статья, которая, по нашему мнению, предусматривает наиболее общий состав административного правонарушения, введена в КоАП Законом Республики Беларусь от 28.12.2009 г. № 98–З. Это – статья 21.19 КоАП «Нарушение законодательства в сфере строительства». Объективной стороной 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 законченного строительством объекта, включающая выполнение организационно–технических мероприятий, подготовку разрешительной и проектной документации, выполнение строительно–монтажных, пусконаладочных работ.

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 энергообеспечение;
- монтаж и демонтаж зданий и конструкций из элементов заводского производства, а также производство сборных элементов на строительной площадке.

Как следует из текста ст. 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.

Сметная документация определяет стоимость возведения, реконструкции, реставрации, капитального ремонта, благоустройства объекта.

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. 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 ст. 21.19 КоАП с другими нормами данного Кодекса.

Например, ст. 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 наличие 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 ст. 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 неудачность названия статьи 21.19 КоАП и позволяет сделать вывод, что составы административных правонарушений в строительстве по объекту противоправного посягательства можно разделить на две группы: 1 группа – общественные отношения, урегулированные непосредственно строительным законодательством; 2 группа – общественные отношения, урегулированные другими отраслями и институтами права, но возникающие в связи с осуществлением строительства.