

Яковлева А. И.

соискатель,
Современная гуманитарная академия

Гражданские правонарушения градостроительного законодательства: понятие, содержание

***Аннотация.** В данной статье автор с позиции традиционных подходов к сущности и классификации правонарушений, предпринимает попытку дать определение дефиниции гражданского правонарушения градостроительного законодательства, уточнить его сущность и содержание. В результате проведенного исследования предложен авторский подход к определению данной дефиниции, определены его признаки, сделаны иные доктринальные выводы.*

***Ключевые слова:** правонарушение, градостроительная деятельность, гражданское законодательство.*

Torts of Urban-Planning Law: Definition and Substance

***The summary.** In this article the author from the perspective of traditional approaches to the nature and classification of offenses, attempts to define the tort of urban-planning law, to clarify its nature and content. The article proposes «tort of urban-planning legislation» interpretation, defines its characteristics, made certain doctrinal conclusions.*

***Keywords:** offence, urban-planning activity, civil law.*

Социальное и экономическое развитие современной России в процессе выхода на траекторию устойчивого и сбалансированного роста в целях модернизации и создания соответствующей ей инфраструктуры постиндустриального общества неразрывно связано с параллельно идущим процессом урбанизации. Эффективная градостроительная политика в целях создания комфортной среды жизнедеятельности человека должна удовлетворять жилищные потребности граждан и обеспечивать высокое качество и безопасность жизни в целом.

Характерной чертой норм градостроительного права является тесное переплетение публично-правового регулирования, обусловленного необходимостью реализации государственного и общественного интереса в оптимальной модели землепользования и застройки, и частно-

правового регулирования, связанного с учетом интересов конкретного правообладателя земельного участка и объекта недвижимости¹. Таким образом, комплексность градостроительного законодательства предполагает, что при его применении, в том числе необходимо учитывать гражданско-правовые нормы, содержание которых имеет непосредственное влияние на градостроительные отношения.

При этом в отличие от многих других отраслей российского права, градостроительное право обладает теснейшей взаимосвязью с техническими нормами и требованиями, вырабатываемыми в рамках архитектурно-градостроительной науки и практики. Поэтому данная сфера общественных отношений находится в сфере правового регулирования, воздействуя на внешние, социально значимые для общества и государства виды деятельности субъектов градостроительных отношений². Это обуславливает, в частности, необходимость обеспечения учета принципов законодательства о градостроительной деятельности (ст. 2 ГрК РФ³), а также создание и развитие действенных механизмов защиты комплекса прав и интересов лиц, чьи законные права и интересы могут быть нарушены в результате ее осуществления.

В качестве факультативного признака любой отрасли права⁴ допустимо считать наличие у той или иной отрасли самостоятельного вида юридической ответственности, классифицирующим критерием которой выступает ее отраслевая принадлежность.

Согласно ст. 58 ГрК РФ, за нарушение законодательства о градостроительной деятельности предусматриваются традиционные виды ответственности: дисциплинарная, административная, имущественная, уголовная. Определения градостроительного правонарушения градост-

¹ См. Анисимов А. П., Юшкова Н. Г. Градостроительное право – новая отрасль в системе российского права // Право и политика. 2008. № 3. С. 23; Аракелян Н. В. Правовое регулирование градостроительной деятельности (гражданско-правовой аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2010. С. 17–21.

² Под градостроительной деятельностью (градостроительством) нами понимается деятельность государственных органов, органов местного самоуправления, физических лиц, а также коммерческих и некоммерческих организации по развитию территорий, в том числе городов и иных поселений, осуществляемая в виде территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории, архитектурно-строительного проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции объектов капитального строительства.

³ Градостроительный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 29.12.2004 № 190-ФЗ: ред. от 06.12.2011 // Собрание законодательства РФ, 03.01.2005, N 1 (часть 1), ст. 16.

⁴ Автор статьи придерживается распространенного мнения, что градостроительное право является самостоятельной отраслью права.

роительное законодательство не содержит. Недостаточно разработаны в доктрине и вопросы гражданско-правовой ответственности за нарушения градостроительного законодательства.

В этой связи говоря о градостроительных правонарушениях в целом, следует отметить, что в общей теории права сложились следующие концепции правонарушения: правонарушение как разновидность юридических фактов (Ю.А. Денисов); правонарушение как общественно опасное деяние (Г.Е. Авилов, Н.И. Матузова, А.В. Малько, Е.А. Суханов); правонарушение как основание юридической ответственности (Л.С. Явич).

Понятие гражданского правонарушения разными авторами раскрывается по-разному. В.Л. Слесарев пишет: «гражданское правонарушение «представляет собой противоправное действие (бездействие), посягающее на общественные отношения, урегулированные нормами гражданского права»⁵. Т. Д. Зражевская под гражданским правонарушением понимает противоправное «действие или бездействие, нарушающее нормы объективного права и субъективные права участников гражданских правоотношений»⁶. Гражданский кодекс РФ не дает определения понятию «гражданское правонарушение». На отсутствие законодательного определения правонарушения как на недостаток указывают В.М. Ведяхин, А.Ф. Галузин, Н.С. Малеин и другие.

Под сущностью⁷ правонарушения следует понимать главную, внутреннеприсущую правонарушению характеристику, которая позволяет выделять его среди иных актов поведения, указывает на его родовые свойства и признаки. Традиционно в качестве признаков любого правонарушения выделяются следующие: 1) правонарушением может быть как действие, так и бездействие; 2) противоправность; 3) общественная опасность; 4) виновность; 5) деликтоспособность лица, совершившего противоправное деяние.

Итак, в первую очередь, любое правонарушение — это всегда определенное деяние, находящееся под постоянным контролем воли и разума человека. В юридической литературе не встречается возражений против отнесения данного признака к существенному характерному

⁵ Слесарев В. Л. Объект и результат гражданского правонарушения. Томск, 1980. С. 5.

⁶ Зражевская Т. А. Ответственность по советскому государственному праву. Воронеж, 1980. С. 87.

⁷ В логике сущность (как существенный признак — лат. *essentialia constitutiva*) — это неотъемлемое качество, без которого предмет невозможно мыслить. Сущность предмета выражается в его определении. Определение понятия, или дефиниция — логическая операция установления смысла термина.

признаку правонарушения. Правонарушениями градостроительного законодательства являются акты поведения деликтоспособных лиц, которые способны контролировать свою волю и свое поведение, отдавать отчет в своих действиях, осознавать их противоправность и быть в состоянии нести ответственность за их последствия.

Противоправность — следующий весьма важный признак любого правонарушения. Не всякое деяние — действие или бездействие — является правонарушением, а лишь то, которое совершается вопреки правовым велениям, нарушает закон, его нормы и положения⁸. Противоправное поведение субъектов градостроительной деятельности может выражаться в неправомерном действии или бездействии (например, непредоставление земельного участка, на котором предварительно согласовано место размещения объекта строительства⁹, непринятие администрацией муниципального образования решения по заявлению о выборе земельного участка и т.п.).

В свою очередь противоправность гражданского правонарушения имеет свои особенности, и неоднозначно трактуется в юридической науке. Наиболее распространенным является определение противоправности как поведения, которое не соответствует, противоречит нормам права, нарушает их¹⁰. Особенностью гражданского законодательства можно считать то, что оно содержит диспозитивные нормы. Соответственно нарушение прав и обязанностей, согласованных сторонами в договоре, тоже, с точки зрения гражданского права, противоправно¹¹. Следует также учитывать, что иногда, при наличии определенных условий, имущественные отношения регулируются не нормами гражданского закона, а обычаями делового оборота.

Некоторые ученые выделяют в качестве самостоятельного признака правонарушения его наказуемость или предусмотренность юриди-

⁸ В отличие от правомерного поведения противоправное поведение не соответствует, противоречит нормам права, нарушает их. Противоправное поведение может выражаться как в действии, так и в бездействии, которое является одной из форм поведения лица. С юридической точки зрения бездействие есть не совершение конкретных действий, которые предписаны данному субъекту.

⁹ Обзор практики разрешения споров, связанных с применением норм законодательства, регулирующих предоставление земельных участков для строительства Челябинского областного суда. [Официальный сайт Челябинского областного суда]. URL: <http://www.chel-oblsud.ru> (дата обращения: 22.05.2011).

¹⁰ См. Грибанов В. П. Ответственность за нарушение гражданских прав и обязанностей. М., 1973. С. 54–55.

¹¹ См. Гусев О. Б., Завидов Б. Д. Справочник практикующего юриста: Гражданско-правовая ответственность / Под ред. Г. Б. Мирзоева и [др.]. М.: Экзамен, 2001. С. 428.

ческой ответственности. На наш взгляд, здесь налицо смешение понятий наказанности и наказуемости, которая как составная часть противоправности в градостроительных отношениях выражается в угрозе применения наказания при нарушении запрета совершать те или иные деяния либо несовершении действий.

Представляется, что наказуемость есть отдельный обязательный признак только правонарушений публично-правовых норм в сфере градостроительного регулирования. В случае нарушения субъектом градостроительных отношений норм частного права наказуемость не является существенным признаком, т.к. охрана частных интересов заключается не в наказании, а в пресечение противоправных действий и принудительном восстановлении нарушенного права. Более того, пострадавшая от нарушения градостроительного законодательства сторона может по своему усмотрению отказаться от восстановления причиненного ущерба. К тому же, гражданское законодательство не содержит в себе исчерпывающего перечня запрещаемых им действий.

Следующим обязательным признаком правонарушения является наличие общественного вреда как совокупности отрицательных последствий правонарушения. Вред от конкретного нарушения градостроительного законодательства может иметь материальный или моральный характер, быть измеримым или неизмеримым, восстановимым или нет, более или менее значимым, ощущаемым отдельными гражданами, хозяйствующими субъектами и обществом в целом¹². «...Деяния, которые по своим свойствам не способны причинить вред общественным отношениям ... не могут и объективно не должны признаваться правонарушениями»¹³. Сама угроза наступления вредоносных последствий уже есть вред, который в данном случае выражается в нарушении общественных отношений. Потенциальная опасность вреда, причиненного в ходе осуществления градостроительной деятельности, выражается в том, что последствия нарушения требований градостроительного законодательства могут проявиться не сразу, а лишь через значительный промежуток времени и быть разноплановыми — привести к человеческим жертвам, уничтожению или повреждению имущества, негативным последствиям для экологии публично-территориального образования.

¹² Мнения о том, что та или иная характеристика вреда зависит от видов нарушенных интересов, субъективных прав, объекта правонарушения придерживаются Н.С. Малейн, Г.И. Петров, Л.Л. Попов, М.С. Студеникина.

¹³ См.: Лазарев В. В. Правонарушение и юридическая ответственность // Проблемы общей теории права и государства / Под ред. В. С. Нерсесянца. М.: НОРМА, 2001. С. 231.

Что касается вопроса об общественной опасности правонарушения, то до настоящего времени в юридической науке не сложилось единого подхода к его решению. Мнение о том, что общественная опасность — специфическое качество правонарушений стало господствующим в российской общетеоретической науке. Его поддерживаются такие ученые как: Д.Н. Бахрах, И.А. Галаган, М.И. Еропкин, А.Е. Лунев, М.С. Студеникина. В литературе существует и другая позиция. Так, Д.Н. Бахрах отмечает, что «противоправность есть юридическое выражение общественной вредности правонарушений»¹⁴.

Гражданский кодекс РФ также не указывает на общественную опасность как признак правонарушения¹⁵, последовательно употребляя термин «вред» личности или имуществу (п. 1 ст. 1064 ГК РФ)¹⁶. При этом классифицировать общественную опасность не представляется возможным, вред же, причиняемого градостроительными правонарушениями, классифицируется на физический и имущественный (ст. 59 ГрК РФ¹⁷), моральный.

При характеристике гражданского правонарушения необходимо обязательно выявить: виновно ли совершено противоправное деяние. На это указывают в своих работах С. С. Алексеев, И. З. Геллер, В. П. Грибанов, О. Э. Лейст, И. С. Самощенко, Р. Л. Хачатуров, Г. Ф. Шершеневич и многие другие. Позиция признания виновности обязательным признаком гражданского правонарушения имеет своих противников (М. С. Строгович). На наш взгляд, такой субъективный признак, как вина, должен обязательно присутствовать для определения состава гражданского правонарушения градостроительного законодательства. Другое дело, что вопрос об ответственности за невиновно причиненный в результате градостроительной деятельности вред требует своего решения.

¹⁴ См. Бахрах Д. Н. Советское законодательство об административной ответственности. Пермь, 1969. С.73.

¹⁵ См. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации: Постатейный. Часть первая /А. К. Губаева, Н. Д. Егоров, И. В. Елисеев и [др.]; Под ред. Н. Д. Егорова, А. П. Сергеева. — 3-е изд., перераб. и доп., науч. М.: Проспект, Велби, 2006.

¹⁶ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая): федеральный закон от 26.01.1996 № 14-ФЗ: ред. от 30.11.2011 // Собрание законодательства РФ, 29.01.1996, № 5, ст. 410.

¹⁷ В соответствии со ст. 59 ГрК РФ возмещение вреда, причиненного жизни или здоровью физических лиц, имуществу физических или юридических лиц в результате утверждения не соответствующих требованиям технических регламентов документов территориального планирования муниципальных образований, правил землепользования и застройки, документации по планировке территорий муниципальных образований, осуществляется в полном объеме.

В отличие от градостроительного законодательства, содержащего нормы публичного права, решен в Гражданском кодексе РФ и вопрос о характере ответственности юридического лица.

Прежде, на этот счёт, в научной литературе существовали две основные точки зрения: вина юридического лица не может сводиться к вине отдельных работников, а представляет собой вину коллектива как единого целого¹⁸; вина юридического лица может проявиться и в виновных действиях его работников¹⁹. Более правильной является вторая позиция, поскольку для юридической науки, права важное значение имеет то обстоятельство, что внешне вина юридического лица не может проявиться иначе, как через виновное поведение его работников. Эта точка зрения воспринята и новым ГК РФ (ст. 402)²⁰.

Так, В.А. Тархов, признавая, что вина юридического лица — это вина «любого человека, осуществляющего деятельность данного юридического лица», полагает, что нельзя полагать, будто вина юридического лица может выразиться лишь в действиях отдельных лиц, но не в действиях коллектива²¹. Мы разделяем общепринятую точку зрения на вину юридического лица как на вину отдельных его работников, в то же время аргументы В.А. Тархова представляются убедительными²². Поэтому под виной юридического лица предлагаем понимать как вину отдельных работников, так и коллектива в целом. Субъект градостроительной деятельности — юридическое лицо не обладает психикой, а его вину следует понимать как «совокупное психическое отношение всех или части работников юридического лица к выполнению его обязательств».

Вина может иметь форму умысла или неосторожности. Несмотря на законодательное закрепление форм вины — умысла и неосторожности для привлечения к гражданско-правовой ответственности форма вины значения не имеет.

В завершении настоящей статьи нам представляется необходимым сделать следующие выводы.

¹⁸ См.: Матвеев Г. К. Вина в советском гражданском праве. Киев, 1955. С. 216.

¹⁹ Грибанов В. П. Ответственность за нарушение гражданских прав и обязанностей. М., 1973. С. 74.

²⁰ В отдельных случаях должник отвечает за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств третьими лицами, на которых было возложено исполнение законом или договором (ст. 403 ГК РФ), при наличии вины самого должника или третьего лица.

²¹ Тархов В. А. Гражданские права и ответственность. Уфа, 1996. С. 94.

²² Маштаков И. В. Сравнительно-правовая характеристика правонарушений: дис. канд. юрид. наук. Тольятти, 2005. С. 12.

Общими для всех видов градостроительных правонарушений являются юридические признаки, присущие всем без исключения правонарушениям: 1) это определенное деяние, находящееся под постоянным контролем воли и разума человека; 2) противоправность как нарушение объективного и субъективного права; 3) вина правонарушителя; 4) общественный вред как совокупность отрицательных последствий правонарушения²³.

Все градостроительные правонарушения по степени общественной вредности (опасности) целесообразно классифицировать на преступления и проступки (деликты).

Под гражданским правонарушением в сфере градостроительного регулирования предлагается понимать виновное противоправное действие или бездействие субъекта градостроительной деятельности (государственных органов, органов местного самоуправления, физических лиц, а также коммерческих и некоммерческих организации), посягающее на общественные отношения, складывающиеся в сфере градостроительной деятельности, причиняющее физический, имущественный или моральный вред физическим или юридическим лицам, или создающее угрозу причинения такого вреда, совершение которого может повлечь применение мер гражданско-правовой ответственности.

Используемые источники

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая): федеральный закон от 26 янв. 1996 г. № 14-ФЗ: ред. от 30 ноябр. 2011 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 5. Ст. 410.
2. Градостроительный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 29 дек. 2004 г. № 190-ФЗ: ред. от 6 дек. 2011 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 1. Ст. 16.
3. Обзор практики разрешения споров, связанных с применением норм законодательства, регулирующих предоставление земельных участков для строительства Челябинского областного суда. [Официальный сайт Челябинского областного суда]. URL: [http:// www.chel-oblsud.ru](http://www.chel-oblsud.ru). — Загл. с экрана.

²³ Данные признаки являются обязательными для каждого градостроительного правонарушения, в совокупности, в системе они позволяют отграничить правонарушения от злоупотребления правом, нарушений субъективных прав, объективно-противоправных деяний и юридических ошибок и получают детализацию в составах конкретных правонарушений, предусмотренных уголовным, административным, гражданским и др. законодательством.

4. Анисимов А. П. Градостроительное право – новая отрасль в системе российского права / А. П. Анисимов, Н. Г. Юшкова // Право и политика. 2008. № 3. С. 21–23.
5. Анисимов А. П. Правовое регулирование гражданско-правовой ответственности в сфере градостроительной деятельности // Юргород: юридический интернет-портал. 2011. URL: http://www.jurgorod.ru/index.php?m=pages_publications_abstract.php&id=1136. — Загл. с экрана.
6. Аракельян Н. В. Правовое регулирование градостроительной деятельности (гражданско-правовой аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Н. В. Аракельян. Краснодар, 2010.
7. Бутенко Е. В. Новое понимание вины должников в нарушение договорных обязательств: автореф. канд. юрид. наук / Е.В. Бутенко. Краснодар, 2002.
8. Грибанов В. П. Ответственность за нарушение гражданских прав и обязанностей : Пособие для слушателей / В. П. Грибанов. М.: Знание, 1973.
9. Кодолова А. Массовые экологические деликты в российском и зарубежном праве / А. Кодолова // Хозяйство и право. 2009. № 6. С. 52–58.
10. Лазарев В. В. Правонарушение и юридическая ответственность // Проблемы общей теории права и государства / Под ред. В. С. Нерсесянца. М. : Норма, 2001.
11. Маштаков И. В. Сравнительно-правовая характеристика правонарушений: дис. ... канд. юрид. наук / И. В. Маштаков. Тольятти, 2005.
12. Символоков О. А. Гражданско-правовая ответственность за нарушение обязательств при осуществлении предпринимательской деятельности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О. А. Символоков. Волгоград, 2002.
13. Слесарев В. Л. Объект и результат гражданского правонарушения / В.Л. Слесарев. Томск : Изд-во Том. ун-та, 1980.
14. Тархов В. А. Гражданские права и ответственность / В. А. Тархов. Уфа: Уфимский юр. ин-т МВД РФ , 1996.