

УДК 347.23

Н.В. Корнилова,*канд. юрид. наук, доцент,**завкафедрой гражданского права и гражданского процессуального права**юридического факультета**Хабаровского государственного университета экономики и права*

ПРАВОВОЙ РЕЖИМ САМОВОЛЬНЫХ ПОСТРОЕК В РОССИЙСКОМ ГРАЖДАНСКОМ ПРАВЕ

Автор исследует понятие и признаки самовольной постройки. В статье рассматриваются условия приобретения права собственности на самовольную постройку, а также порядок и процедура принятия решения о сносе самовольной постройки.

Ключевые слова: право собственности, самовольная постройка, суд, органы местного самоуправления.

The author examines the concept and signs of unauthorized construction. The article considers the conditions for the acquisition of ownership of unauthorized construction, as well as the procedure for decision on the demolition of unauthorized construction.

Keywords: property right, unauthorized construction, court, local self-government bodies.

Признание права собственности на самовольную постройку является одним из первоначальных способов приобретения права собственности. Вместе с тем вопросы приобретения права собственности на самовольную постройку являются одними из самых злободневных в российском праве. Принятые, в том числе и в 2015 г., законодателем изменения в ГК РФ свидетельствуют о том, что попытки их разрешить предпринимаются. Ещё в 2009 г. в Концепции развития законодательства гражданского законодательства [9] указывалось на необходимость смягчения законодательства о самовольных постройках. С 1 сентября 2015 г. меры по либерализации режима самовольных построек нашли закрепление в п. 3 ст. 222 ГК РФ, а именно в части возможности приобретения права соб-

ственности на самовольную постройку за лицом, в собственности, пожизненном наследуемом владении, постоянном (бессрочном) пользовании которого находится земельный участок, на котором создана постройка, при одновременном исполнении нескольких условий: если в отношении земельного участка лицо, осуществившее постройку, имеет права, допускающие строительство на нём данного объекта; если на день обращения в суд постройка соответствует параметрам, установленным документацией по планировке территории, правилами землепользования и застройки или обязательными требованиями к параметрам постройки, содержащимися в иных документах; если сохранение постройки не нарушает права и охраняемые законом интересы других лиц и не создаёт угрозу жизни и здоровью

граждан. Причём право на приобретение собственником земельного участка на самовольную постройку не зависит от того, за чей счёт возводилась постройка. Нельзя не согласиться с мнением К.И. Скловского о том, что «процесс строительства является с юридической точки зрения процессом утраты строительными материалами своей идентичности... утрата идентичности означает исчезновение самой вещи как объекта права» [13]. Вместе с тем целый ряд положений ГК РФ, инкорпорированных в наше право в 2015 г., вызвал вопросы, что потребовало вмешательства законодателя в их разрешение. 26 июля 2018 г. Федеральным законом № 339-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации и статью 22 Федерального закона «О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» [1] был привнесён целый ряд изменений в правовой режим самовольной постройки.

В соответствии с п. 1 ст. 222 Гражданского кодекса РФ самовольной постройкой является здание, сооружение или другое строение, возведённые или созданные на земельном участке, который не отвечает одному из признаков:

- земельный участок не предоставлен в установленном порядке;
- разрешённое использование земельного участка не допускает строительства на нём данного объекта;
- строения возведены или созданы без получения на это необходимых в силу закона согласований, разрешений или с нарушением градостроительных и строительных норм и правил, если разрешённое

использование земельного участка, требование о получении соответствующих согласований, разрешений и (или) указанные градостроительные и строительные нормы и правила установлены на дату начала возведения или создания самовольной постройки и являются действующими на дату выявления самовольной постройки.

Таким образом, для признания постройки самовольной достаточно одного из вышеназванных признаков.

В качестве позитивного момента необходимо указать на обозначение тех случаев, когда постройка, обладающая одним из признаков самовольной, тем не менее не может быть признана таковой. Так, новеллой Федерального закона № 339 является положение, согласно которому невозможно будет признать постройку самовольной, если она хотя и возведена или создана с нарушением градостроительных норм и правил, но тем не менее они (*нормы и правила – Н.К.*) утратили силу на момент выявления такой самовольной постройки. Кроме того, согласно абз. 2 п. 2 ст. 222 ГК РФ не будет являться самовольной постройка здание, сооружение или другое строение, возведённые или созданные с нарушением установленных в соответствии с законом ограничений использования земельного участка, если собственник данного объекта не знал и не мог знать о действии указанных ограничений в отношении принадлежащего ему земельного участка, то есть таких сведений не должно быть в публичном доступе. Претерпели изменения и положения о правомочиях лица, осуществившего самовольную постройку, в от-

ношении такой постройки.

Получило закрепление императивное положение о том, что использование самовольной постройки не допускается (п. 2 ст. 222 ГК РФ). Другое дело, что названное положение должно быть подкреплено нормами, предусматривающими ответственность за эксплуатацию такой постройки. В настоящее же время в Кодексе об административных правонарушениях предусматривается лишь ответственность за нарушение установленного порядка строительства, реконструкции, капитального ремонта объекта капитального строительства, ввода его в эксплуатацию (ст. 9.5. КоАП). Поэтому необходимость закрепления таких норм назрела.

Сохранилось в ГК РФ краеугольное положение о последствиях возведения самовольной постройки, в котором закреплено, что лицо, её осуществившее, не приобретает на неё право собственности и соответственно не вправе распоряжаться ею – продавать, дарить, сдавать в аренду, совершать другие сделки (п. 2 ст. 222 ГК РФ). Как отмечается в Обзоре судебной практики Верховного Суда РФ от 7 июня 2006 г., 14 июня 2006 г. «Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за первый квартал 2006 года» [6], из положений данной нормы следует, что самовольная постройка не может являться объектом гражданских прав. Однако в п. 3 ст. 222 ГК РФ содержится ряд положений, когда допускается возможность установления права собственности на самовольную постройку, а именно о том, что право собственности на самовольную постройку может быть признано судом, а

в предусмотренных законом случаях в ином установленном законом порядке за лицом, в собственности, пожизненном наследуемом владении, постоянном (бессрочном) пользовании которого находится земельный участок, на котором создана постройка, при одновременном соблюдении следующих условий:

- если в отношении земельного участка лицо, осуществившее постройку, имеет права, допускающие строительство на нём данного объекта;
- если на день обращения в суд постройка соответствует установленным требованиям;
- если сохранение постройки не нарушает права и охраняемые законом интересы других лиц и не создаёт угрозу жизни и здоровью граждан.

Такие дела рассматриваются в порядке искового производства, на что неоднократно обращает внимание в своих актах Верховный Суд РФ, так как «в данном случае речь идёт о признании права собственности на имущество, которое имеет денежную оценку... указанные споры носят имущественный характер» [7]. Соответственно истец должен подтвердить ряд юридически значимых обстоятельств, к которым могут быть, в частности, отнесены:

- наличие прав на земельный участок;
- подтверждение соблюдения целевого назначения и разрешённого использования земельного участка;
- наличие необходимой проектной документации;
- разрешение на строительство;
- соблюдение градостроительных норм и правил;
- отсутствие нарушений прав других

лиц и угрозы жизни и здоровью граждан [11].

В этом случае лицо, за которым признано право собственности на постройку, возмещает осуществившему её лицу расходы на постройку в размере, определённом судом. Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в п. 8 Обзора судебной практики по некоторым вопросам применения арбитражными судами ст. 222 Гражданского кодекса Российской Федерации [8] указал на то, что суд при определении возмещения, подлежащего выплате лицу, создавшему самовольную постройку исходит не только из действительно понесённых этим лицом расходов, но и оценивает, не превышают ли эти расходы рыночную стоимость спорного объекта. Но в любом случае размер понесённых расходов определяет суд.

В этой части нельзя не признать заслуживающим внимание опыт других стран [12]. Так, согласно § 417 Всеобщего Гражданского кодекса Австрии (далее – ВГКА) [10], добросовестный застройщик должен будет возместить потерпевшему материалы по обычной цене, а недобросовестный – по самой высокой цене и сверх того возместить иным образом причинённый вред (§ 417 ВГКА). И наоборот, если кто-либо из своих материалов возвёл на чужом земельном участке строение без воли собственника участка, не ставя его об этом в известность, то строение будет принадлежать собственнику участка (§ 418 ВГКА). Таким образом, цена возмещаемых материалов будет варьироваться в зависимости от добросовестности застройщика.

В первоначальной редакции п. 3 ст. 222

ГК РФ (еще 1995 г. – Н.К.) было закреплено, что право собственности на самовольную постройку может быть признано судом за лицом, осуществившим постройку на не принадлежащем ему земельном участке, при условии, что данный участок будет в установленном порядке предоставлен этому лицу под возведённую постройку. Право собственности на самовольную постройку может быть признано судом за лицом, в собственности, пожизненном наследуемом владении, постоянном (бессрочном) пользовании которого находится земельный участок, где осуществлена постройка. В этом случае лицо, за которым признано право собственности на постройку, возмещает осуществившему её лицу расходы на постройку в размере, определённом судом. Нельзя не видеть, что все вопросы, касающиеся признания права собственности на самовольную постройку, решались только судом.

В то же время нельзя не заметить, что в действующей редакции ст. 222 ГК РФ указывается на то, что право собственности на самовольную постройку может быть признано судом, а в предусмотренных законом случаях *в ином установленном законом порядке за лицом, в собственности, пожизненном наследуемом владении, постоянном (бессрочном) пользовании которого находится земельный участок, на котором создана постройка (выделено мною – Н.К.)*. Такая возможность была закреплена в 2006 г. Федеральным законом от 16 июня 2016 г. № 93-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу оформления в упрощённом порядке прав граждан на отдельные объекты недвижимого имущества» [4].

Разберёмся, что же это за порядок?

Указанным выше Федеральным законом № 93-ФЗ, помимо указания на возможность признания во внесудебном порядке, Федеральный закон от 17 июня 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» [2] был дополнен ст. 25.3 «Особенности государственной регистрации права собственности на некоторые создаваемые или созданные объекты недвижимого имущества», в которой предусматривались специальные основания для государственной регистрации права собственности на следующие объекты:

– создаваемый или созданный объект недвижимого имущества, если для строительства, реконструкции такого объекта недвижимого имущества в соответствии с законодательством Российской Федерации не требуется выдачи разрешения на строительство;

– объект индивидуального жилищного строительства, создаваемый или созданный на земельном участке, предназначенном для индивидуального жилищного строительства;

– объект индивидуального жилищного строительства, создаваемый или созданный на земельном участке, расположенном в границе населённого пункта и предназначенном для ведения личного подсобного хозяйства (на приусадебном земельном участке).

Для государственной регистрации перехода права собственности на вышеуказанные объекты недвижимости требуются:

– документы, подтверждающие факт создания такого объекта недвижимого имущества и содержащие его описание;

– правоустанавливающий документ на земельный участок, на котором расположен такой объект недвижимого имущества.

Нельзя не согласиться с тем, что «данный порядок не может быть признан способом внесудебного признания права собственности на самовольную постройку, так как указанные строения не являются таковыми в соответствии с указанным Законом. В связи с этим необходимо отметить, что в настоящее время отсутствует иной, административный порядок узаконивания самовольной постройки, в действующем законодательстве не предусмотрено процедуры его осуществления» [11].

Вместе с тем если вопросы признания права собственности на самовольную постройку в настоящее время исключительно прерогатива суда, что касается принятия решения о сносе самовольных построек, то значительная роль отводится органам местного самоуправления. Причём вершиной в предоставлении прерогатив для органов местного самоуправления стал 2015 г., когда Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 258-ФЗ «О внесении изменений в статью 222 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и Федеральный закон «О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» [3] ст. 222 ГК РФ была дополнена п. 4 следующего содержания:

«4. Органы местного самоуправления городского округа (муниципального района в случае, если самовольная постройка расположена на межселенной территории) вправе принять решение о сносе самовольной постройки в случае создания

или возведения её на земельном участке, не предоставленном в установленном порядке для этих целей, если этот земельный участок расположен в зоне с особыми условиями использования территорий (за исключением зоны охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации) или на территории общего пользования либо в полосе отвода инженерных сетей федерального, регионального или местного значения.

В течение семи дней со дня принятия решения о сносе самовольной постройки орган местного самоуправления, принявший такое решение, направляет лицу, осуществившему самовольную постройку, копию данного решения, содержащего срок для сноса самовольной постройки, который устанавливается с учётом характера самовольной постройки, но не может составлять более чем 12 месяцев.

В случае, если лицо, осуществившее самовольную постройку, не было выявлено, орган местного самоуправления, принявший решение о сносе самовольной постройки, в течение семи дней со дня принятия такого решения обязан:

обеспечить опубликование в порядке, установленном уставом городского округа (муниципального района в случае, если самовольная постройка расположена на межселенной территории) для официального опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов, сообщения о планируемом сносе самовольной постройки;

обеспечить размещение на официальном сайте уполномоченного органа местного самоуправления в информационно-

телекоммуникационной сети Интернет сообщения о планируемом сносе самовольной постройки;

обеспечить размещение на информационном щите в границах земельного участка, на котором создана самовольная постройка, сообщения о планируемом сносе самовольной постройки.

В случае, если лицо, осуществившее самовольную постройку, не было выявлено, снос самовольной постройки может быть организован органом, принявшим соответствующее решение, не ранее чем по истечении двух месяцев после дня размещения на официальном сайте уполномоченного органа местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети Интернет сообщения о планируемом сносе такой постройки».

Таким образом, органы местного самоуправления получили исключительное право по сносу в административном порядке построек, которые отвечали признакам самовольных. Сносу в ряде случаев подлежали постройки, право собственности на которые было зарегистрировано. Известным примером является снос строений возле станций метрополитена в Москве. Однако нельзя не отметить, что ещё в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ № 10, Пленума ВАС РФ № 22 от 29 апреля 2010 г. «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав» [5] указывалось, что в случае, когда недвижимое имущество, право на которое зарегистрировано, имеет признаки самовольной постройки,

наличие такой регистрации не исключает возможности предъявления требования о его сносе. В мотивировочной части решения суда об удовлетворении такого иска должны быть указаны основания, по которым суд признал имущество самовольной постройкой (п. 23).

Причём решение о сносе самовольной постройки либо решение о сносе самовольной постройки или её приведении в соответствие с установленными требованиями принимается судом либо в случаях, предусмотренных п. 4 ст. 222 ГК РФ, органом местного самоуправления поселения, городского округа (муниципального района при условии нахождения самовольной постройки на межселенной территории).

Согласно действующей редакции п. 4 ст. 222 ГК РФ, органы местного самоуправления вправе принимать решение о сносе самовольной постройки только в строго определённых случаях:

1. Решение о сносе самовольной постройки принимается такими органами, если самовольная постройка возведена или создана на земельном участке, в отношении которого отсутствуют правоустанавливающие документы и необходимость их наличия установлена в соответствии с законодательством на дату начала строительства такого объекта, либо самовольная постройка возведена или создана на земельном участке, вид разрешённого использования которого не допускает строительства на нём такого объекта и который расположен в границах территории общего пользования.

2. Решение о сносе самовольной постройки или её приведении в соответ-

ствии с установленными требованиями может быть принято органами местного самоуправления в случае, если самовольная постройка возведена или создана на земельном участке, вид разрешённого использования которого не допускает строительства на нём такого объекта, и данная постройка расположена в границах зоны с особыми условиями использования территории при условии, что режим указанной зоны не допускает строительства такого объекта, либо в случае, если в отношении самовольной постройки отсутствует разрешение на строительство, при условии, что границы указанной зоны, необходимость наличия этого разрешения установлены в соответствии с законодательством на дату начала строительства такого объекта. Причём далее в ГК РФ чётко определены случаи, когда органы местного самоуправления не вправе принимать решения о сносе самовольных построек, а именно:

а) в отношении самовольных построек, возведённых или созданных на земельных участках, не находящихся в государственной или муниципальной собственности, кроме случаев, если сохранение таких построек создаёт угрозу жизни и здоровью граждан;

б) в отношении объекта недвижимого имущества, право собственности на который зарегистрировано в Едином государственном реестре недвижимости или признано судом, либо в отношении которого ранее судом принято решение об отказе в удовлетворении исковых требований о сносе самовольной постройки, или в отношении многоквартирного дома, жилого дома или садового дома.

Положительным моментом является установление в п. 4 ст. 222 ГК РФ минимального срока для сноса самовольной постройки. Срок для сноса самовольной постройки устанавливается с учётом характера самовольной постройки, но не может составлять менее чем три месяца и более чем двенадцать месяцев, срок для приведения самовольной постройки в соответствие с установленными требованиями устанавливается с учётом характера самовольной постройки, но не может составлять менее чем шесть месяцев и более чем три года.

Если лицо, на которое возложена обязанность сноса самовольной постройки, не выполнит её, то ряд норм предусматривают негативные последствия для собственника земельного участка, на котором была возведена самовольная постройка иным лицом.

Так, если сохранилось положение о том, что самовольная постройка подлежит сносу осуществившим её лицом либо за его счёт, то в случае отсутствия сведений о таком лице то лицом, в собственности, пожизненном наследуемом владении, постоянном (бессрочном) пользовании которого находится земельный участок, на котором возведена или создана самовольная постройка, или лицом, которому такой земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, предоставлен во временное владение и пользование, либо за счет соответствующего лица, за исключением случаев, предусмотренных п. 3 ст. 222 ГК РФ, и случаев, если снос самовольной постройки или её приведение в соответствие с установленными

требованиями осуществляется в соответствии с законом органом местного самоуправления.

Если же, наоборот, лицо, в собственности, пожизненном наследуемом владении, постоянном (бессрочном) пользовании которого находится земельный участок, на котором возведена или создана самовольная постройка, и которое выполнило требование о приведении самовольной постройки в соответствие с установленными требованиями, то оно приобретает право собственности на такое здание, сооружение или другое строение (п. 3.2 ст. 222 ГК РФ).

Лицо, во временное владение и пользование которому в целях строительства предоставлен земельный участок, который находится в государственной или муниципальной собственности и на котором возведена или создана самовольная постройка, приобретает право собственности на такое здание, сооружение или другое строение в случае выполнения им требования о приведении самовольной постройки в соответствие с установленными требованиями, если это не противоречит закону или договору. При этом лицо, которое приобрело право собственности на здание, сооружение или другое строение, возмещает лицу, осуществившему их строительство, расходы на постройку за вычетом расходов на приведение самовольной постройки в соответствие с установленными требованиями (п. 3.2 ст. 222 ГК РФ).

Таким образом, можно видеть, что законодательство о самовольных постройках находится в постоянной динамике. Причём ужесточаются требования к порядку

сноса самовольных построек, все более регламентируется процедура признания права собственности на самовольную постройку. Буквально в ближайшее время мы увидим последствия всех предпринятых мер и сделаем вывод об их эффективности.

Список использованных источников

1 О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации и статью 22 Федерального закона «О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» : федер. закон от 26.07.2018 г. № 339-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2018. № 32 (ч. II). Ст. 5132.

2 О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним : федер. закон от 17.06.1997 г. № 122-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1997. № 30. Ст. 3594.

3 О внесении изменений в статью 222 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и Федеральный закон «О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» : федер. закон от 13.07.2015 г. № 258-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2015. № 29 (ч. I). Ст. 4384.

4 О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу оформления в упрощённом порядке прав граждан на отдельные объекты недвижимого имущества : федер. закон от 16.06.2006 г. № 93-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2006. № 27. Ст. 2881.

5 О некоторых вопросах, возни-

кающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав : постановление Пленума Верховного Суда РФ № 10, Пленума ВАС РФ № 22 от 29.04.2010 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2010. № 7.

6 Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за первый квартал 2006 года : обзор судебной практики Верховного Суда РФ от 07.06.2006 г., 14.06.2006 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2006. № 9.

7 Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за четвертый квартал 2004 года : обзор судебной практики Верховного Суда РФ от 09.02.2005 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 7.

8 Обзор судебной практики по некоторым вопросам применения арбитражными судами статьи 222 Гражданского кодекса Российской Федерации : информационное письмо Президиума ВАС РФ от 09.12.2010 г. № 143 // Вестник ВАС РФ. 2011. № 2.

9 Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации / вступ. ст. А. Л. Маковского. М. : Статут, 2009.

10 Всеобщий гражданский кодекс Австрии / пер. с нем. С. С. Маслова. М. : Инфотропик Медиа, 2011.

11 Афонина А. В. Самовольные постройки / А. В. Афонина // Справ.-прав. система «КонсультантПлюс». 2008.

12 Корнилова Н. В. К вопросу о первоначальных способах приобретения права собственности : реформа в России и мировой опыт / Н. В. Корнилова // Российское правосудие. 2017. № 1. С. 56–67.

13 Скловский К. И. О собственности в гражданском праве / К. И. Скловский. М. : Статут, 2010.