

УДК 347.2/.3

ББК 67.404.1

DOI 10.22394/1682-2358-2017-2-123-130

*О.В. Пудовкина, post-graduate student of the Civil and Family Law Department, Saratov State Academy of Law (email: olka88\_91@mail.ru)*

## PROBLEMS OF UNAUTHORIZED CONSTRUCTION AS GROUNDS FOR ACQUIRING PROPERTY RIGHTS

Scientific and practical problems of unauthorized construction in the Russian Federation as grounds for acquiring property rights are studied. Possible solutions for these problems are considered. The author analyzes some judicial decisions as certain examples of imperfection of unauthorized construction legal regulation.

*Key words and word-combinations:* unauthorized construction, demolition of an unauthorized construction, declaration of proprietary rights to an unauthorized construction.

*О.В. Пудовкина, аспирант кафедры гражданского и семейного права Саратовской государственной юридической академии (email: olka88\_91@mail.ru)*

## ПРОБЛЕМЫ САМОВОЛЬНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА КАК ОСНОВАНИЯ ПРИБРЕТЕНИЯ ПРАВА СОБСТВЕННОСТИ

*Аннотация.* Исследуются научные и практические проблемы осуществления самовольного строительства в Российской Федерации как основания приобретения права собственности. Анализируются возможные пути их устранения. Рассматриваются некоторые судебные решения как примеры несовершенства правового регулирования самовольного строительства.

*Ключевые слова и словосочетания:* самовольное строительство, снос самовольной постройки, признание права собственности на самовольную постройку.

**В** настоящее время на территории Российской Федерации все чаще возникают прецеденты незаконного строительства, признания только что возведенных новостроек самовольными, вследствие чего возрастает число обманутых участников долевого строительства. Все это свидетельствует о несовершенном механизме системы действующих нормативных актов, регулирующих порядок строительства, недостаточно действенном порядке государственной регистрации недвижимости, а также недоб-

росовестном исполнении должностных обязанностей сотрудниками органов государственной власти, контролирующими процесс строительства.

Казалось бы, собственнику принадлежит триада правомочий: права владения, пользования и распоряжения своим имуществом. Он вправе по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, не противоречащие закону и иным нормативным актам и не нарушающие права и интересы других лиц. В то же время, осуществляя строительство, собственник или застройщик обязаны действовать только при наличии разрешения на строительство, соблюдать все санитарные, строительные, экологические, противопожарные и иные правила и нормы. Однако, пренебрегая всеми правилами, застройщики нередко возводят незаконные постройки.

Законодательное определение самовольной постройки закреплено в ст. 222 Гражданского кодекса РФ, согласно которому под ней понимается здание, сооружение или другое строение, возведенные, созданные на земельном участке, не предоставленном в установленном порядке, или на земельном участке, разрешенное использование которого не допускает строительства на нем данного объекта, либо возведенные, созданные без получения на это необходимых разрешений или с нарушением градостроительных и строительных норм и правил [1].

Ряд теоретиков гражданского права считают, что самовольное строение представляет собой совокупность строительных материалов [2, с. 517–518], другие ученые исследуют его в качестве особой разновидности недвижимости [3, с. 14], третьи трактуют как гражданское правонарушение [4, с. 5; 5, с. 9]. По нашему мнению, самовольную постройку необходимо рассматривать прежде всего в качестве недвижимости. Ведь самовольно построенное сооружение представляет собой разновидность недвижимого имущества, поскольку оно не будет подлежать сносу как самовольное, если не является недвижимым.

Именно поэтому особое внимание следует уделить арбитражному делу о признании права собственности на торговые ряды, появившиеся вследствие реконструкции рыночного комплекса. Арбитражный суд пришел к выводу, что легко возводимые конструкции, сборно-разборные сооружения модульного типа без фундамента, стационарных коммуникаций, с дощатыми полами и крышей из металлочерепицы не имеют прочной связи с землей. Они не относятся к недвижимому имуществу, и, соответственно, такие конструкции не могут быть признаны самовольными постройками (постановление ФАС МО от 13 февраля 2008 г. № КГ-А41/159-08) [6].

Отметим, что ст. 222 ГК РФ имеет противоречивый, дуалистичный характер. С одной стороны, норма закрепляет санкцию за нарушение требований законодательства в виде сноса самовольного сооружения, с другой — основания для легализации неправомерного строительства. В таком случае недобросовестный застройщик, видя возможные основания признания права собственности на его нелегальную постройку, не будет стремиться выполнять предписания закона в полной мере. В связи с этим нарушение нормы ст. 222 ГК РФ не является редкостью.

По мнению Л.В. Щенниковой, «основанием приобретения права собствен-

ности должна являться исключительно правомерная деятельность, направленная на создание новых вещей (в том числе недвижимых), а ее гражданско-правовым последствием, как подчеркивается в п. 1 ст. 218 ГК РФ, становится приобретение права собственности на новую вещь у лица, ее создавшего. Самовольная же постройка — действие противоправное, и закон призван предусматривать адекватные ей гражданско-правовые последствия» [7].

Н.И. Матузов и А.В. Малько считают, что «рассмотрение самовольной постройки как правовой категории только через характеристику ее как правонарушения может вести только к правовому последствию в виде гражданско-правовой ответственности (сносу), поскольку осуществление самовольной постройки является виновным действием, доказательством совершения которого служит установление хотя бы одного из трех условий, перечисленных в п. 1 ст. 222 ГК РФ» [8, с. 527].

С изложенными взглядами сложно не согласиться, поскольку любое нарушение законодательства должно влечь наступление определенных санкций, а если при этом имеются исключения, тогда и правонарушения будут совершаться чаще. Получается, что законодатель себе противоречит, устанавливая основания признания постройки самовольной, и в то же время даже при наличии данных оснований самовольная постройка может быть легализована.

ГК РФ закрепляет следующие основания признания права собственности на незаконную постройку:

— если в отношении земельного участка лицо, осуществившее постройку, имеет права, допускающие строительство на нем 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 создает угрозу жизни и здоровью граждан [1, ст. 222].

Эти нормы в 2015 г. подверглись реформе: ранее в статье не закреплялся такой четкий перечень оснований признания права собственности на самовольную постройку. Данные изменения смягчили действующую норму и позволили продолжить осуществлять незаконное строительство.

Тем не менее отметим следующее несоответствие позиций законодателя и высшего судебного органа: согласно ст. 222 ГК РФ одним из самостоятельных оснований признания постройки самовольной является отсутствие разрешения на строительство. В то же время в соответствии с Постановлением Пленума ВС РФ и Пленума ВАС РФ «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав» отсутствие данного разрешения само по себе не может служить основанием для отказа в иске о признании права собственности на самовольную постройку [9, п. 26]. В связи с этим суды, ссылаясь на данное разъяснение, часто признают самовольные постройки легальными, хотя они были возведены без разрешения на строительство.

При определенных обстоятельствах приобретение права собственности на

самовольную постройку возможно только по решению суда (хотя есть случаи признания и в ином порядке), к примеру, если строительство осуществлялось самовольным застройщиком без согласия собственника, а также в других ситуациях при наличии спора о праве на строение. Согласно позиции законодателя в случае возведения самовольной постройки на земельном участке, не предоставленном в установленном порядке для этих целей, если такой земельный участок расположен в зоне с особыми условиями использования территорий, то органы местного самоуправления вправе самостоятельно принять решение о ее сносе.

На наш взгляд, признание постройки самовольной, а также решение о ее сносе может быть вынесено только в судебном порядке, поскольку данная процедура является процессуально сложной и осуществлять ее должны только лица, отправляющие правосудие в соответствии с законом. Такой же позиции придерживается, к примеру, и П.А. Шишканов [10, с. 23].

В этом вопросе есть сторонники и другой позиции. Так, А.В. Иваненко [5, с. 11], М.М. Попович [11, с. 8] считают, что и в случае признания права собственности на самовольную постройку, и в случае принятия решения о ее сносе необходимо вынесение судебного решения. Представляется, что при определенных обстоятельствах нет необходимости в вынесении судебного решения для признания права собственности на самовольную постройку — к примеру, если строение возведено без нарушений требований законодательства и других норм и правил, готово к вводу в эксплуатацию, и лицо предпринимало попытки к получению разрешения и тем самым пыталось его легализовать.

ГК РФ на данный момент закрепляет только одно последствие признания постройки самовольной — ее снос. В доктрине же есть и другие предложения. П.А. Шишканов высказывает следующее дополнение: следует предусмотреть возможность переноса самовольной постройки на земельный участок, который находится в собственности или ином вещном праве лица, осуществившего самовольное строительство. В качестве еще одного последствия ученый предлагает передачу самовольной постройки в собственность публично-правового образования, на земельном участке которого было осуществлено самовольное строительство, при условии, что самовольный застройщик не возражает против данной передачи и ему будет компенсирована стоимость материалов, из которых был создан объект самовольного строительства [10, с. 23].

Подчеркнем, что перенос недвижимости может быть осуществлен в исключительных случаях и нередко стоит в разы больше, чем само строение и его снос, поэтому включение данного обстоятельства в качестве санкции за самовольное строительство является сомнительным. Что касается признания права собственности на самовольную постройку за публично-правовым образованием, то вопрос о том, как будет происходить компенсация стоимости материалов самовольному застройщику, остается открытым. Маловероятно и то, что муниципальному образованию будет выгодно выделять деньги из бюджета на данные расходы. В связи с этим сегодня единственным целесообразным последствием признания постройки самовольной видится лишь ее снос.

Одной из причин самовольного строительства является злоупотребление

правом со стороны граждан. Так, граждане, получившие или купившие земельные участки для индивидуального жилищного строительства, строят многоквартирные дома либо иные жилые дома, не являющиеся объектами индивидуального жилищного строительства. Владея данными земельными участками, собственники пользуются упрощенной процедурой государственной регистрации данных земель, представляя только правоустанавливающие документы на землю, без предъявления документов на ввод в эксплуатацию объектов строительства.

По всей стране самовольных построек с каждым годом становится все больше. Суды по этому поводу часто выносят противоречивые решения, иногда признавая, а в других случаях не признавая объекты недвижимости самовольно построенными, хотя закон, закрепляющий критерии самовольного строения, один для всех. Видимо, проблема в пробельности данного закона, в неправильном его толковании, а также в отсутствии надлежащего контроля со стороны органов государственной власти и административной ответственности за несоблюдение предписаний ГК РФ в части осуществления правомерного строительства.

В некоторых случаях судебные органы ни при каких обстоятельствах не смогут признать право собственности на самовольную постройку и тем самым легализовать ее — к примеру, если использование земельного участка, занятого самовольной постройкой, не соответствует разрешенному виду использования, а компетентный орган отказал в его изменении. В этом случае суд не может удовлетворить требование о признании права собственности на самовольную постройку, возведенную с нарушением целевого назначения земельного участка. Иное решение суда противоречило бы положениям ст. 8 Земельного кодекса РФ, определяющей порядок отнесения земель к категориям и перевода их из одной категории в другую [12].

В судебной практике отдельные исковые заявления о сносе самовольно построенных домов являются в некоторой степени абсурдными, например, гражданский спор, по которому администрация города М. обратилась в суд с иском к собственникам многоквартирного жилого дома о сносе данной самовольной постройки. Исковое заявление обосновывается тем, что спорный дом был построен без разрешения на строительство, на земельном участке с целевым назначением для индивидуального жилого строительства, в зоне малоэтажной застройки, без возможности подключения к центральным системам водоснабжения и канализации, с грубым нарушением градостроительного законодательства, а также норм и правил технологии строительства объектов.

Представители ответчиков, возражая против удовлетворения заявленных требований, указали, что генеральный план городского поселения, план застройки не утверждены, администрация препятствует изменению целевого назначения земельного участка. Дом стоит в двадцати метрах от здания администрации и с 2008 г. не ставился вопрос о неправомерности его возведения, истцом не доказано, что самовольная постройка несет угрозу жизни и здоровью граждан. Жилой дом возведен в зоне жилой застройки в соответствии с Правилами застройки города М.

В связи с тем, что спорный объект, в сущности, представляет собой многоквартирный жилой дом, его возведение должно было проводиться юридическими лицами, имеющими свидетельство саморегулируемой организации, на основании проектной документации, которая прошла экспертизу под надзором Госстройнадзора.

Как следует из ответа Главгосстройнадзора города М. и Предписания Главгосстройнадзора города М., застройщик не уведомлял орган о начале строительства объекта, государственный строительный надзор за строительством объекта на указанном земельном участке не осуществлялся. В результате проведенной проверки установлены нарушения противопожарных расстояний между спорным объектом и жилыми домами, находящимися на смежных земельных участках. К центральным сетям водоснабжения и канализации объекты не подключены. На том основании, что качество строительно-монтажных работ в спорном жилом доме не соответствует требованиям нормативно-технических документов, предъявляемым к жилым зданиям, возникают сомнения в продолжительном сроке службы и ремонтпригодности жилого многоквартирного дома (нарушения СП 54.13330.2011 (СНиП 31-01-2003) «Здания жилые многоквартирные»).

Изучив все обстоятельства гражданского дела, суд принял решение о сносе самовольной постройки, поскольку в ходе рассмотрения дела установлен юридически неправомерный акт возведения самовольного многоквартирного дома на земельном участке для индивидуального жилого строительства [13].

В приведенном примере судом в полной мере раскрыты обстоятельства, которые свидетельствуют о нарушениях нормативных актов, регулирующих процесс строительства, допущенных ответчиками, которые в конечном счете привели к возникновению угрозы жизни и здоровью граждан. Но каким образом жилой дом, строительство которого осуществлялось в двадцати метрах от здания администрации, оставался незамеченным разными контролирующими органами вплоть до заселения, остается неизвестным.

Еще один пример вынесенного судебного решения подтверждает противоречивость взглядов и толкования судьями нормы ст. 222 ГК РФ.

Администрация города В. обратилась в суд с исковым заявлением к Г. Установлено следующее: на земельном участке, предназначенном для индивидуального жилищного строительства, возведен объект капитального строительства. Спорный объект по своим характеристикам противоречит полученному разрешению на строительство индивидуального жилого дома, построен с нарушением параметров допустимого размещения объектов, эксплуатируется в качестве гостиницы, соответственно требуются создание проектной документации, которая подлежит государственной экспертизе, и проведение инженерных изысканий. Данные требования выполнены не были, что подтверждает наличие угрозы жизни и здоровью граждан. В связи с этим истец просил суд возложить на Г. обязанность произвести снос самовольной постройки.

Однако, ссылаясь на упомянутое постановление Пленума Верховного Суда РФ и Пленума ВАС РФ, суд определил: в данном случае указанная постройка не подлежит сносу, так как возведена на земельном участке, принадлежащем

ответчику на праве собственности, при этом объективных доказательств того, что сохранение постройки нарушит права и интересы других лиц либо создаст угрозу жизни и здоровью граждан, истцом не представлено. Наличие формальных оснований, таких как отсутствие разрешения на строительство либо возведение постройки с нарушением установленных градостроительных и иных норм и правил, еще не является безусловным основанием к ее сносу. Сам факт несоблюдения такого порядка в отсутствие доказательств нарушения прав и законных интересов других лиц не является безусловным основанием для сноса спорного объекта [13].

Таким образом, рассмотрев данные судебные решения, можно констатировать, что, во-первых, на практике преуменьшается роль разрешительного порядка строительства, а во-вторых, в настоящее время отсутствует надлежащий контроль со стороны соответствующих органов государственной власти за соблюдением гражданского, земельного и градостроительного законодательства. Сотрудники органов местного самоуправления должны выезжать на места предположительно нелегальной застройки и проводить соответствующие экспертизы. Необходим тотальный контроль со стороны государственных органов власти за всеми новостройками, тем более многоэтажными. К примеру, в Казани налажено взаимодействие между управлением градостроительных разрешений и управлением Росреестра по Республике Татарстан. При рассмотрении документов, представленных на государственную регистрацию права собственности на индивидуальный жилой дом площадью более 500 кв. метров, государственный регистратор направляет запрос в управление градостроительных разрешений с просьбой сообщить, не является ли дом многоквартирным. В случае если в ходе выезда сотрудники управления градостроительных разрешений устанавливают факт строительства многоквартирного дома, в государственной регистрации прав отказывается [14].

Важным моментом является и отсутствие в настоящий момент надлежащего порядка государственной регистрации недвижимого имущества. Каким образом регистрируется право собственности на недвижимость, которая возведена без соответствующего разрешения, с нарушением норм и правил, и в конечном счете может быть признана незаконной постройкой, остается непонятным.

Итак, анализ теоретических аспектов, а также рассмотренной практики показал, что в настоящее время норма ст. 222 Гражданского кодекса РФ по сравнению с ее предыдущей редакцией в какой-то степени ослабила запрет на возведение самовольных построек, тем самым, с одной стороны, оказав содействие в решении проблемы с обманутыми дольщиками многоквартирных домов, с другой стороны, поспособствовав гражданам, злоупотребляющим своими правами и возводящим постройки без получения соответствующих разрешений или на участке, не отведенном для этого, в нарушение строительных, санитарных и других норм и правил. В связи с этим можно констатировать, что ст. 222 ГК РФ является несовершенной и нуждается в пересмотре.

Библиографический список

1. Гражданский кодекс РФ. Ч. 1 от 30 нояб. 1994 г. № 51-ФЗ. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_5142/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142/)
2. *Суханов Е.А.* Российское гражданское право: учебник: в 2 т. 2-е изд., стереотип. М., 2011. Т. 1.
3. *Гумилевская О.В.* Основания признания права собственности на самовольную постройку: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2008.
4. *Савина А.В.* Правовой режим самовольной постройки: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2010.
5. *Иваненко А.В.* Теоретические и практические аспекты понимания и легализации самовольной постройки: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2013.
6. *Беляева О.А.* Объекты самовольной постройки: по какому пути идет судебная практика. URL: <http://www.garant.ru/article/6593>
7. *Щенникова Л.В.* Самовольное строительство в России: объективная оценка и неожиданные гражданско-правовые последствия // Законодательство. 2006. № 3. С. 18–22.
8. *Матузов Н.И., Малько А.В.* Теория государства и права: курс лекций. М., 1997.
9. О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав: постановление Пленума ВС РФ № 10, Пленума ВАС РФ № 22 от 29 апр. 2010 г. URL: <http://base.garant.ru/1795065/>
10. *Шишканов П.А.* Самовольное строительство и его правовые последствия: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012.
11. *Попович М.М.* Приобретение права собственности в гражданском праве России: дис. ... канд. юрид. наук. Рязань, 2002.
12. Обзор судебной практики по делам, связанным с самовольным строительством (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 19 марта 2014 г.) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2014. № 6.
13. *Кузина М.* Снести нельзя оставить // Жилищное право. 2015. № 2. С. 15–26.
14. *Шакирова З.М.* Как прекратить незаконное строительство многоквартирных домов на земельных участках, предоставленных для индивидуального жилищного строительства // Законность. 2013. № 1. С. 39–41.