

Самовольные постройки: правовые проблемы и последствия легализации (муниципальный аспект)*

Кабанова Ирина Евгеньевна, ведущий научный сотрудник Центра местного самоуправления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС)
[kabanova-ie@ranepa.ru]
119571, Россия, г. Москва, проспект Вернадского, 82, учебный корпус 9, каб. 1602

Рассматриваются актуальные вопросы признания права собственности на самовольную постройку и возможные негативные последствия легализации самовольных построек для органов местного самоуправления.

Ключевые слова: самовольная постройка, легализация, органы местного самоуправления.

Unauthorized Constructions: Legal Issues and Consequences of Legalization (Municipal Aspect)

Kabanova Irina E., Leading Research Scientist of the Center of Local Self-Government of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA)

There are considered the topical issues of the legalization of unauthorized constructions and its possible negative consequences for the local self-government authorities.

Keywords: unauthorized construction, legalization, local self-government authorities.

Способы легализации самовольных построек

В действующей редакции п. 3 ст. 222 ГК РФ законодателем в силу давности и распространенности такого явления, как самовольное строительство, оставлена «лазейка» — 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 обозначенных в ГК РФ условий. Право собственности на самовольную постройку, возведенную лицом на принадлежащем ему земельном участке, может быть признано судом, если лицо имеет право на земельный участок и соблюдено целевое назначение этого участка, если сохранение самовольной постройки не нарушает права и охраняемые законом интересы других лиц и не создает угрозу жизни и здоровью граждан, а также если лицом соблюдены установленные градостроительные, строительные, экологические, санитарно-гигиенические, противопожарные и иные правила и нормативы.

Статья 222 ГК РФ предлагает два возможных пути легализации:

- 1) судебный порядок;
- 2) иной порядок, установленный законом.

Общая характеристика и проблемы судебного порядка легализации самовольных построек

В материалах судебной практики отмечается, что признание права собственности на самовольную постройку в судебном порядке является **исключительным способом** защиты права, который может применяться в случае, если лицо, обратившееся в суд, по какой-либо не зависящей от него причине было лишено возможности получить правоустанавливающие документы на вновь созданный или реконструированный объект недвижимости в порядке, установленном нормативными правовыми актами, регулируемыми отноше-

ния, связанные с градостроительной деятельностью, и отношения по использованию земель¹. Такой иск не может быть использован для упрощения регистрации прав на вновь созданный объект недвижимости с целью обхода норм специального законодательства, предусматривающего разрешительный порядок создания и ввода в гражданский оборот новых недвижимых вещей.

Если орган местного самоуправления отказывает в выдаче разрешения на строительство на принадлежащем застройщику земельном участке в отношении уже возведенного объекта, такой отказ является правомерным, поскольку ГрК РФ (ст. 51) не предусматривает возможности и процедуры выдачи разрешения на строительство на уже возведенный объект².

Несмотря на то, что в судебной практике присутствует и противоположная позиция — отказ органа местного самоуправления в выдаче разрешения на строительство признается незаконным со ссылкой на то, что действующим законодательством отказ в выдаче разрешения на строительство по тому основанию, что данный объект уже построен и является самовольно возведенным строением, не предусмотрен³, важно учесть, что критерием оценки принятия надлежащих мер к получению разрешительных документов на строительство является добросовестность застройщика.

¹ Обзор судебной практики по делам, связанным с самовольным строительством: утв. Президиумом Верховного Суда РФ 19 марта 2014 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2014. № 6.

² Например: Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 27 октября 2017 г. № Ф08-8130/2017 по делу № А53-12381/2016; Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 10 сентября 2013 г. № Ф03-3235/2013 по делу № А24-4933/2012 // Тексты всех судебных решений, приведенных в настоящей статье, содержатся в СПС «Консультант Плюс».

³ Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 21 апреля 2009 г. по делу № А31-2844/2008-24 // СПС «КонсультантПлюс».

* Продолжение. Начало см.: Кабанова И.Е. Самовольные постройки: правовые проблемы и последствия сноса (муниципальный аспект) // Муниципальное имущество: право, экономика, управление. 2018. № 2. С. 28–33.

Решение по делу будет зависеть от того, предприняло ли лицо, создавшее самовольную постройку, надлежащие меры к ее легализации, в частности к получению разрешения на строительство и/или акта ввода объекта в эксплуатацию, а также правомерно ли отказал уполномоченный орган в выдаче такого разрешения или акта ввода объекта в эксплуатацию.

Правомерным является отказ в выдаче разрешения на строительство в случае наличия на участке законченного строительством объекта, если до начала строительства застройщик не обращался с заявлением о выдаче разрешения на строительство с приложением необходимых документов⁴.

Если же единственными признаками самовольной постройки являются отсутствие разрешения на строительство и/или отсутствие акта ввода объекта в эксплуатацию, к получению которых лицо, создавшее самовольную постройку, предпринимало меры, то иск о признании права собственности на самовольную постройку подлежит удовлетворению при соблюдении критериев легализации.

Отдельные нарушения, которые могут быть допущены при предоставлении земельного участка для строительства и при возведении постройки, в том числе нарушения градостроительных, строительных, иных норм и правил, не являются безусловным основанием для сноса строения, поскольку постройка может быть снесена лишь при наличии со стороны лица, осуществившего ее, тех нарушений, которые указаны в ст. 222 ГК РФ⁵. Новая редакция ст. 222 ГК РФ уточняет и ужесточает правила легализации самовольной постройки. По смыслу ранее действовавшей редакции ст. 222 ГК РФ возведение самовольной постройки без необходимых разрешений само по себе не являлось основанием для удовлетворения иска о сносе этой постройки.

Вопрос безопасности возведенного объекта и возможности его легализации определяется специальными законами, в частности, ГрК РФ, ЖК РФ, Федеральным законом от 17 ноября 1995 г. № 169-ФЗ «Об архитектурной деятельности в Российской Федерации», Федеральным законом от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», Федеральным законом от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности», а также иными специальными нормативно-правовыми актами.

Обязанность подтверждения возможности создания угрозы жизни и здоровью граждан в результате возведения спорного строения возлагается на истца — орган местного самоуправления, равно как и обязанность обоснования, в чем именно может быть реализован публичный интерес муниципального образования, и возможность восстановления его гражданских прав в случае сноса спорного объекта⁶. И если строительные нормы и правила при строительстве истцом не нарушены, самовольное строение не создает угрозу для жизни и здо-

ровья граждан, признание за истцом права собственности не нарушает прав и законных интересов третьих лиц, судом осуществляется признание права собственности на самовольную постройку⁷. Предоставление доказательств, подтверждающих возможность сохранить самовольную постройку, в том числе вследствие ее соответствия требованиям безопасности, возлагается на застройщика⁸.

Для установления наличия (отсутствия) отступлений от градостроительных и строительных правил при возведении самовольной постройки судами, как правило, назначаются судебные строительно-технические экспертизы. При рассмотрении дел, связанных с самовольным строительством, применяются градостроительные и строительные нормы и правила в редакции, действовавшей на время возведения самовольной постройки. В случае если на время их возведения соответствующие нормативные акты не были приняты, застройщик не мог их нарушить, следовательно, несоответствие, к примеру, местоположения построек требованиям градостроительных и строительных норм и правил, вступивших в силу после возведения построек, не может служить основанием для сноса спорных построек как самовольных⁹.

Ненадлежащее оформление органами местного самоуправления разрешительной документации не препятствует признанию права собственности на объект капитального строительства, если не нарушено законодательство, действовавшее на момент возведения постройки, если правоотношения возникли до 1 сентября 2015 г. (до вступления в силу новой редакции п. 3 ст. 222 ГК РФ)¹⁰. Согласно действующей редакции, постройка должна соответствовать параметрам, установленным документацией по планировке территории, правилами землепользования и застройки, или обязательным требованиям иных документов не на момент возведения, а на день обращения в суд с иском о признании права собственности.

При рассмотрении исковых требований органов местного самоуправления, настаивающих на необходимости сноса самовольных построек, суды, с учетом характера указанных требований, исследуют в том числе вопросы наличия нарушений градостроительного и земельного законодательства при возведении спорного объекта и — при отказе в удовлетворении иска — обеспечивают защиту прав владельца спорного объекта, признавая де-факто его действия правомерными или не выходящими за рамки незначительных формальных нарушений, не влияющих на права третьих лиц и не создающих угрозу для жизни и здоровья граждан¹¹.

Дополнительным основанием для отказа в удовлетворении иска о сносе самовольно возведенного строения и о признании на это строение права собственности

⁴ Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 24 марта 2017 г. № Ф06-9969/2016 по делу № А55-19096/2015; Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 8 августа 2013 г. по делу № А11-6876/2012 // СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Обзор судебной практики по делам, связанным с самовольным строительством: утв. Президиумом Верховного Суда РФ 19 марта 2014 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2014. № 6.

⁶ Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 19.02.2018 № Ф04-16/2018 по делу № А75-12756/2016; Апелляционное определение Московского городского суда от 14.12.2017 по делу № 33-45917/2017.

⁷ Постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 12 февраля 2018 г. № 10АП-21204/2017 по делу № А41-55289/17; Постановление Арбитражного суда Московского округа от 23 июня 2017 г. № Ф05-3553/2015 по делу № А40-80657/13 // СПС «КонсультантПлюс».

⁸ Определение Верховного Суда РФ от 25 августа 2015 г. № 49-КГ15-10 // СПС «КонсультантПлюс».

⁹ Обзор судебной практики по делам, связанным с самовольным строительством: утв. Президиумом Верховного Суда РФ 19 марта 2014 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2014. № 6.

¹⁰ Определение Верховного Суда РФ от 2 июля 2013 г. № 5-КГ13-44; Определение Верховного Суда РФ от 19 апреля 2011 г. № 5-В11-17 // СПС «КонсультантПлюс».

¹¹ Постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 1 ноября 2017 г. № 10АП-12669/2017 по делу № А41-11837/17 // СПС «КонсультантПлюс».

в судебной практике является отказ органов местного самоуправления в приеме заявления о выдаче разрешения на строительство в связи с отсутствием полного пакета необходимых документов (пояснительной записки, схемы планировочной организации земельного участка, сведений об инженерном оборудовании, проекта организации строительства, экспертизы проектной документации и т.д.)¹². Хотя, как справедливо отмечается в литературе, такой подход вряд ли может быть признан приемлемым, поскольку, «следуя логике суда, самовольному застройщику после незаконного возведения объекта недвижимости достаточно обратиться с заявлением о выдаче разрешения на строительство в уполномоченный орган, получить законный и обоснованный отказ в его выдаче ввиду как отсутствия необходимых для выдачи такого разрешения документов, так и уже фактического существования объекта недвижимости, а затем обратиться в суд с требованием о признании права собственности на такой самострой, т.к. «необходимые меры» по легализации самовольной постройки им были приняты»¹³.

При рассмотрении дела о признании права собственности на самовольную постройку суд обязан проверить, соблюдены ли условия для удовлетворения такого требования, даже если ответчик признал иск¹⁴. К участию в деле о признании права собственности на самовольную постройку в обязательном порядке привлекается местная администрация как орган, уполномоченный предоставлять земельные участки для возведения на них строений и выдавать разрешения на строительство, чьи права были затронуты несоблюдением порядка создания объекта недвижимого имущества¹⁵.

Общая характеристика и проблемы внесудебного порядка легализации самовольных построек

Легализация самовольно возведенного объекта недвижимости в ином, внесудебном, порядке должна влечь те же правовые последствия, что и осуществление такой легализации в судебном порядке: признание со стороны государства безусловной возможности нахождения такого объекта в обороте ввиду устранения признаков самовольности незаконно построенного объекта недвижимости. Такой порядок до настоящего времени фактически не установлен, поскольку введенный с 1 сентября 2006 г. Федеральным законом от 30 июня 2006 г. № 93-ФЗ (Законом о дачной амнистии) порядок регистрации права собственности на некоторые создаваемые или созданные объекты недвижимого имущества упростил процедуру регистрации прав на такие объекты, но не определил, каким именно образом устраняются признаки самовольности, т.к. регистрирующий орган не проверяет факт самоволь-

ности постройки в силу отсутствия у него таких полномочий¹⁶.

В случае легализации самовольных построек во внесудебном порядке должно иметь место устранение признаков самовольности объекта и признание последнего государством¹⁷. На сегодняшний день указанное имеет место лишь в случае легализации самовольно возведенного объекта недвижимости в судебном порядке.

Выявление публичного интереса в легализации самовольной постройки

Исключительным основанием для легализации самовольной постройки является наличие публичного интереса в ее сохранении.

Так, в ходе осуществления муниципального контроля за соблюдением земельного законодательства было выявлено, что федеральным органом исполнительной власти на земельном участке, относящемся к землям, государственная собственность на которые не разграничена, возведен четырехэтажный не завершенный строительством капитальный объект (не оконченное строительством здание детской поликлиники) без получения необходимых разрешений. Полагая, что названный объект возведен на земельном участке, который не предоставлялся для целей строительства, без соответствующих разрешений, администрация обратилась в суд с иском о сносе самовольной постройки, формально обладая правом на иск вследствие нарушения ее гражданско-правового интереса как лица, наделенного правомочием по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, а также вследствие нарушения публичного интереса — порядка осуществления строительства.

Однако следует учитывать, что в данном споре как истец, так и ответчик являются публично-правовыми образованиями, и потому подразумевается, что их действия должны быть направлены на реализацию публичного интереса.

Здание поликлиники соответствует требованиям строительных, противопожарных, санитарно-эпидемиологических и градостроительных норм и правил, предъявляемых к общественным зданиям, в том числе к медицинским учреждениям, и является безопасным для жизни и здоровья граждан. Истец не обосновал, как публичный интерес будет защищен в результате сноса здания поликлиники, тогда как орган местного самоуправления, распоряжаясь земельными участками, права на которые не разграничены, должен действовать не только от своего имени и в своих гражданско-правовых интересах, но также и от имени и в интересах публично-правовых образований других уровней: Российской Федерации и субъекта Российской Федерации¹⁸.

В вопросе определения публичных интересов при наличии самовольной постройки на территории муниципального образования органам местного самоуправления следует установить:

1) существует ли публичный интерес в сохранении самовольной постройки и признании права собственности на нее;

¹² Например, Определение Верховного Суда РФ от 2 ноября 2016 г. № 18-КГ16-141; Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 20 июля 2017 г. № Ф04-2180/2017 по делу № А45-17873/2016; Апелляционное определение Саратовского областного суда от 12 августа 2014 г. по делу № 33-2776 // СПС «КонсультантПлюс».

¹³ Бетхер В.А. Самовольное создание и изменение объектов недвижимости в Российской Федерации (гражданско-правовой аспект): монография. М.: Юстицинформ, 2017. 312 с. // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁴ Макеев П. О практике легализации самовольных построек и их сноса // Жилищное право. 2018. № 1. С. 7–20.

¹⁵ Определение Верховного Суда РФ от 5 апреля 2016 г. № 16-КГ16-6 // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁶ Богданова И.С., Деев А.В. Правовой режим объектов самовольного строительства: некоторые вопросы теории и практики // Закон. 2007. № 9. С. 168.

¹⁷ См.: Бетхер В.А. Указ. соч.

¹⁸ Определение Верховного Суда РФ от 10 марта 2016 г. № 308-ЭС15-15458 по делу № А32-22681/2014 // СПС «КонсультантПлюс».

2) существует ли публичный интерес в сносе самовольной постройки;

3) существует ли конфликт публичных интересов на уровне одного публично-правового образования либо конфликт публичных интересов различных публично-правовых образований.

Помимо интереса, проявляющегося в необходимости соблюдения строительных и градостроительных норм и правил и т.п., публичный интерес может проявляться в том, что снос самовольных построек необходим для осуществления программ благоустройства и развития территорий. Новая редакция ст. 222 ГК РФ, позволившая органам местного самоуправления некоторых типов муниципальных образований (городских округов и муниципальных районов в отдельных случаях) принимать решение о сносе самовольной постройки, предоставила возможность для реализации программ массового сноса «проблемной недвижимости», в ходе которых проводится единовременный снос аварийных и бесхозных объектов недвижимости (Кабардино-Балкарская Республика, Республика Дагестан, Калининградская, Московская, Саратовская области и другие субъекты Российской Федерации). Например, в Московской области при осуществлении региональной программы «Общественная инвентаризация» в 2016 г. был снесен 431 объект — самовольные постройки, а также аварийные и бесхозные объекты недвижимости¹⁹. На месте демонтируемых объектов муниципалитеты планируют благоустройство территорий, а также жилую и общественную застройку. Легализация самовольных построек может заблокировать либо существенно осложнить реализацию программ благоустройства.

В случае если не менее 50% от общей площади всей территории занимают земельные участки, на которых расположены объекты капитального строительства, признанные аварийными и подлежащими сносу, являющиеся самовольными постройками, либо снос или реконструкция которых предусмотрены адресными программами, по инициативе самого органа местного самоуправления может быть принято решение о комплексном развитии территории (ст. 45, 46.10 ГрК РФ). Такие меры хотя и связаны с ограничением права собственности, но направлены на реализацию публично значимых интересов по комплексному освоению территорий и созданию благоприятных условий для жизнедеятельности²⁰.

На основании проведенного исследования можно сделать вывод об отсутствии стабильности и последовательности в законодательном установлении правового режима самовольной постройки. Этот правовой институт неоднократно подвергался и подвергается концептуально противоположным изменениям — от узаконивания либерального подхода к самовольной постройке как основанию приобретения права собственности на недвижимую вещь до сужения использования названного института в качестве исключительной меры.

Ключом к нахождению адекватного правового режима самовольных построек может стать нахождение баланса между публичными и частными интересами, сталкивающимися как при сносе, так и при легализа-

ции самовольных построек. И снос, и легализация самовольной постройки происходит в инициативном порядке. Для решения о сносе нужен выраженный органом местного самоуправления либо прокуратурой публичный интерес в ее сносе, для легализации — воля частного лица к приобретению права собственности на самовольную постройку.

Если органы местного самоуправления усматривают публичный интерес не в сносе, а в признании права собственности на самовольную постройку, им следует учитывать, что по общему правилу использование муниципального земельного участка не в соответствии с его целевым назначением и видом разрешенного использования нарушает права и законные интересы органа местного самоуправления²¹.

Отсутствие права на земельный участок влечет отказ в удовлетворении иска о признании права собственности на самовольную постройку, поэтому для признания права собственности на самовольную постройку, расположенную на земельном участке, находящемся в муниципальной собственности, органам местного самоуправления важно иметь достаточные доказательства наличия публичного интереса в сохранении самовольной постройки (как правило, это может быть социальное назначение объекта или отнесение лиц, проживающих в таких объектах, к категории лиц, нуждающихся в социальной помощи и поддержке).

Если встает вопрос о легализации самовольной постройки, расположенной на земельном участке, находящемся в частной собственности, органам местного самоуправления следует учитывать возможные расходы местного бюджета на инфраструктурное обслуживание легализуемого объекта и в зависимости от ожидаемых экономических и социальных эффектов признания права собственности на самовольную постройку занимать в суде активную позицию.

Органам местного самоуправления следует определить, отвечает ли легализация самовольной постройки интересам муниципального образования, учитывая следующее:

— к наиболее явным для муниципалитета отрицательным последствиям правомерного сноса самовольных построек относится невозможность ввода в хозяйственный оборот этих объектов и недовольство значительного числа лиц, не причастных к возведению объекта самовольного строительства, но страдающих в результате его сноса (если речь идет, например, о сносе многоквартирного жилого дома, признанного самовольной постройкой);

— к отрицательным последствиям неправомерного сноса относится обязанность возмещения причиненного ущерба и «имиджевые потери» для органов местного самоуправления. Здесь действительно, прежде чем один раз снести, нужно семь раз отмерить и удостовериться в соответствии спорного объекта признакам самовольной постройки;

— к отрицательным последствиям легализации самовольных построек для муниципалитета относится необходимость осуществления инфраструктурного обеспечения новых объектов недвижимости и вызванное этим увеличение нагрузки на местный бюджет.

Признание права собственности на самовольную постройку рассматривается законодателем как исключительное основание приобретения права собственности,

¹⁹ См. сообщение на официальном сайте Правительства Московской области <http://mosreg.ru/sobytiya/novosti/news-submoscow/massovyy-snos-problemnoy-nedvizhimosti-proydet-v-podmoskove-v-ryatnicu>

²⁰ Бычков А. Договоры о развитии и освоении территорий: риски для бизнеса // Новая бухгалтерия. 2017. № 11. С. 94–114.

²¹ Например: Определение Верховного Суда РФ от 29 октября 2013 г. № 18-КГ13-100.

поэтому и выступать в суде с позиции поддержки легализации самостроя органам местного самоуправления стоит только при наличии исключительных обстоятельств. Систематическая легализация самовольных построек фактически создает альтернативный механизм получения разрешения на строительство и ввод в эксплуатацию объектов недвижимости (незаконный и потенциально общественно опасный), нарушает установленный порядок взаимодействия между физическими и юридическими лицами и органами местного самоуправления и способствует формированию завышенных и неправомерных требований, адресованных органам местного самоуправления.

Признание права собственности на самовольную постройку означает и последующее обеспечение муниципальным образованием проверки противопожарных, градостроительных и иных требований, предъявляемых к объектам недвижимости, что также влечет за собой определенную финансовую нагрузку на муниципальное образование.

В судебных спорах о признании права собственности на самовольную постройку орган местного самоуправления может основывать свою позицию как на формальных запретах и ограничениях, установлен-

ных нормативными актами, так и на других аргументах, имеющих комплексный характер и учитывающих все иные факторы, имеющие значение для решения вопроса о признании права собственности на самовольную постройку, например, публичные интересы, связанные с определением общих перспектив развития территории поселения и инфраструктуры населенных пунктов²².

Участие в деле о признании права собственности на самовольную постройку органов местного самоуправления как органов, уполномоченных предоставлять земельные участки для возведения на них строений и выдавать разрешения на строительство, обязательно, поскольку их права затрагиваются несоблюдением порядка создания объекта недвижимого имущества. От их позиции, представленных доказательств и действий, предшествовавших возведению самовольной постройки, в значительной степени зависит итоговое решение по указанной категории дел.

²² См. по аналогии: Решение Костромского районного суда Костромской области от 3 апреля 2013 г. по делу № 2-118/2013 // Текст доступен на портале «Судебные и нормативные акты РФ» <http://sudact.ru>

Литература

1. Бетхер В.А. Самовольное создание и изменение объектов недвижимости в Российской Федерации (гражданско-правовой аспект) : монография / В.А. Бетхер. М. : Юстицинформ, 2017. 312 с.
2. Богданова И.С. Правовой режим объектов самовольного строительства: некоторые вопросы теории и практики / И.С. Богданова, А.В. Деев // Закон. 2007. № 9. С. 165–172.
3. Бычков А. Договоры о развитии и освоении территорий: риски для бизнеса / А. Бычков // Новая бухгалтерия. 2017. № 11.
4. Макеев П. О практике легализации самовольных построек и их сноса / П. Макеев // Жилищное право. 2018. № 1. С. 7–20.