

# §11

# АДМИНИСТРАТИВНАЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ ПРАКТИКА

DOI: 10.7256/1999-2807.2013.06.13

О.В. Наумова

## РЕЖИМ САМОВОЛЬНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА В РАМКАХ РЕФОРМЫ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Для проведения анализа предстоящих изменений института самовольного строительства необходимо для начала проанализировать статус самовольного строительства, установленный действующим Гражданским кодексом РФ. В соответствии с нормами действующего законодательства самовольной постройкой является жилой дом, другое строение, сооружение или иное недвижимое имущество, созданное на земельном участке, не отведенном для этих целей в порядке, установленном законом и иными правовыми актами, либо созданное без получения на это необходимых разрешений или с существенным нарушением градостроительных и строительных норм и правил.<sup>1</sup> Самовольная постройка является объектом, физически подпадающий под признаки объекта недвижимости (п. 1 ст. 130 ГК РФ), но создание которой является нарушением установленных правовых норм. Как указывает законодатель в п. 1 ст. 222 действующего Гражданского кодекса РФ виновный в данном деянии нарушает требования закона и иных правовых актов, или при землеотводе (строительство на земельном участке, не предназначенном для этих целей), или при подготовке к строительству (осуществляет строительство не получив необходимую разрешительную документацию), или в процессе самого строительства (нарушает строительные и градостроительные нормы и правила). Таким образом, по своей правовой сути самовольное строительство представляет собой правонарушение. В результате самовольного строительства происходит нарушение абсолютных имущественных и личных неимущественных прав и, как следствие, возникает обязательство по его возмещению<sup>2</sup>. Однако

гражданско-правовые последствия данного правонарушения состоят не только в причинении вреда, но и в невозможности легитимации самовольной постройки, придания ей необходимого правового режима недвижимого имущества, введения его в гражданский оборот. Возведение самовольной постройки является противоправным действием, а закон в таких случаях призван предусматривать гражданско-правовую ответственность.

До 2006 г. самовольная постройка рассматривалась в первую очередь как способ приобретения права собственности, и лишь затем как правонарушение. Недобросовестные участники данных правоотношений злоупотребляли правом признания права собственности, установленным ст. 222 действующего Гражданского кодекса РФ, предпочитали судебный порядок приобретения права собственности на строение предусмотренному градостроительным законодательством. С 2006 г. была изменена практика легитимации самовольных построек в связи с внесением соответствующих изменений в законодательство. Так, признание права собственности за застройщиком стало невозможным на самовольную постройку, возведенную на чужом земельном участке (в том числе на арендуемом земельном участке), даже при условии, что данный земельный участок будет в установленном порядке предоставлен этому лицу под возведенную постройку. Одной из предпосылок указанного нововведения, на мой взгляд, стал анализ действующих норм земельного права. Так, в силу п. 1 ст. 35 Земельного кодекса РФ собственник здания, строения, сооружения, находящегося на чужом земельном участке, имеет преимущественное право покупки или аренды указанного земельного участка. А в соответствии с п. 1 ст. 16 Земельного кодекса РФ земли, не находящиеся в собственности граждан, юридических лиц или муниципальных образований, признается государ-

<sup>1</sup> Гражданский кодекс РФ // СПС «Консультант+».

<sup>2</sup> Соболева А.В. К проблеме возмещения вреда, причиненного самовольным строительством // Нотариус. – 2006. – № 5. – С. 26-27.

ственной собственностью, то есть в любом случае является чьей-то собственностью. Вот и получалось, что при признании права собственности на самовольно возведенный объект правонарушитель автоматически получал право на приобретение неких прав и на определенный земельный участок.

Статья 222 действующего Гражданского кодекса РФ помещена в гл. 14, именуемую «Приобретение права собственности», в которой, судя по названию, речь должна идти о деятельности исключительно правомерной, поскольку она излагает основания приобретения такого абсолютного вещного права, как право собственности. И в то же время, расценивая самовольное строительство как крайне негативное явление, законодатель императивно устанавливает: лицо, осуществившее самовольную постройку, не приобретает на нее право собственности. Оно не вправе распоряжаться постройкой — продавать, дарить, сдавать в аренду, совершать другие сделки (абз. 1 п. 2 ст. 222 ГК РФ). В силу п. 2 ст. 222 действующего Гражданского кодекса РФ самовольная постройка подлежит сносу осуществившим ее лицом либо за его счет<sup>3</sup>. Статья 222 действующего Гражданского кодекса РФ предусматривает несколько мер гражданско-правовой ответственности за осуществление самовольного строения. Во-первых, с точки зрения частного права, нарушение соответствующих предписаний закона и административных актов влечет специфическую санкцию — на возведенный объект не возникает права собственности. Во-вторых, в качестве санкции за самовольное возведение постройки п. 2 ст. 222 действующего Гражданского кодекса РФ устанавливает правило, согласно которому совершение каких-либо сделок с данным объектом недвижимости прямо запрещено. Можно сказать, что нарушение этого запрета представляет собой одно из оснований недействительности (ничтожности) сделки, помимо названных в гл. 9 действующего Гражданского кодекса РФ. В третьих, общим правовым последствием самовольной постройки является его снос за счет самовольного застройщика (п. 2 ст. 222 действующего ГК РФ). Снос может рассматриваться в качестве частноправовой санкции и осуществляется по иску заинтересованного лица. Кроме того, самовольное строительство представляет собой правонарушение, которое состоит в нарушении норм земельного законодательства, регулирующего предоставление земельного участка под строительство, либо правовые последствия градостроительных норм, регулирующих

проектирование и строительство. Поэтому лицо, воздвигнувшее самовольную постройку, вопреки мнению заявителя не является ее законным владельцем. Пункт 2 ст. 222 действующего Гражданского кодекса РФ устанавливает санкцию за данное правонарушение в виде отказа (признания права собственности за застройщиком и сноса самовольной постройки осуществившим ее лицом либо за его счет)<sup>4</sup>.

Так что же должно произойти с институтом самовольного строительства в рамках ныне проводимой реформы гражданского законодательства РФ? 27 апреля Госдума ФС РФ приняла в первом чтении законопроект № 47538-6 «О внесении изменений в часть первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также отдельные законодательные акты Российской Федерации». В соответствии с указанным законопроектом гражданское законодательство РФ должно претерпеть глобальные изменения. Не должны обойти указанные изменения и самовольное строительство. 16 ноября 2012 г. Государственная Дума приняла Постановление № 1150-6 ГД, вследствие чего изменился порядок рассмотрения указанного законопроекта № 47538-6 о внесении изменений в Гражданский кодекс РФ. Согласно нормам указанного постановления приведенный выше законопроект будет рассматриваться по частям. Считаю необходимым отметить то, что утвержденный в первом чтении законопроект о внесении изменений в Гражданский кодекс РФ может в дальнейшем претерпеть существенные изменения по сравнению с той редакцией законопроекта, которая была одобрена Государственной Думой в первом чтении, и анализ предстоящих изменений в настоящей статье базируется на том информационном материале, который существует на момент написания настоящей статьи. Так, в настоящее время Комитетом Госдумы ФС РФ по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству из законопроекта удалена такая новелла, как внесение изменений в абз. 5 ст. 208 Гражданского кодекса РФ. Согласно нормам утвержденного в первом чтении законопроекта абз. 5 ст. 208 Гражданского кодекса РФ должен был изменить требования, на которые искомая давность не распространяется: вместо ранее установленной нормы «требования собственника или иного владельца об устранении всяких нарушений его права, хотя бы эти нарушения не были соединены с лишением владения (ст. 304);» предлагалось установить «требования о сносе самовольной постройки, сохранение которой создает угрозу жизни и здоровью граждан, либо само-

<sup>3</sup> Бетхер В.А. О субъекте права требования сноса самовольной постройки // Вестник Арбитражного суда г. Москвы. — 2010. — № 5 // СПС «ГАРАНТ Плагформа П».

<sup>4</sup> Гордюк А.В. Применение законодательства о самовольных постройках // Вестник Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа. — 2008. — № 3 // СПС «Консультант+».

вольной постройки, возведенной на земельном участке, строительство на котором запрещено законом;». Отклонение указанной поправки обосновано законодателем тем, что она противоречит самой концепции законопроекта. Ведь если анализировать нижеприведенные поправки в гражданское законодательство в области самовольного строительства, можно сделать вывод о том, что в случае принятий изменений вероятность признания самовольного строительства значительно возрастет. Однако, по мнению законодателей, исковая давность и ныне не распространяется на требования о сносе самовольной постройки (поскольку иное приведет к нарушению прав других лиц) в силу нераспространения давности на негативный иск<sup>5</sup>. По моему мнению, подобное умозаключение законодателей все-таки является ошибочным, так как не учитывает тот факт, что требование о сносе самовольного строительства может быть и не связано с нарушением прав владения и не препятствовать собственнику пользоваться и распоряжаться своим имуществом. Специфика самовольного строительства заключается в том, что оно (строение) может быть возведено и на собственном земельном участке и при этом, допустим, создавать угрозу жизни и здоровью граждан, в связи с чем, на мой взгляд, правильнее бы было не изложить абз. 5 ст. 208 Гражданского кодекса РФ в новой редакции, а дополнить его вышеупомянутым абзацем.

Сама ст. 222 действующего Гражданского кодекса РФ тоже должна перенести существенные изменения, начиная с названия (с «Самовольная постройка» на «Приобретение права собственности на самовольную постройку») и заканчивая нормами, изложенными в предложенной новой редакции статьи:

« Статья 244. Приобретение права собственности на самовольную постройку

1. Самовольной постройкой является здание или сооружение, возведенное на земельном участке, на который лицо, осуществившее постройку, не имеет права, допускающего строительство на нем, либо возведенное без необходимых разрешений либо с существенным нарушением градостроительных и строительных норм и правил.

2. Лицо, осуществившее самовольную постройку, не приобретает на нее право собственности. Оно не вправе распоряжаться постройкой — продавать, дарить, сдавать в аренду, совершать другие сделки.

3. Самовольная постройка подлежит сносу осуществившим ее лицом либо за его счет, кроме случаев, предусмотренных пп. 4-6 настоящей статьи, по требованию собственника земельного участка либо уполномо-

ченного государственного органа или органа местного самоуправления муниципального образования, на территории которого находится самовольная постройка.

4. Право собственности на самовольную постройку, созданную без необходимых разрешений на находящемся в государственной или муниципальной собственности земельном участке, в отношении которого лицо, осуществившее постройку, имеет права, допускающие строительство на нем, может быть признано за этим лицом, если указанная самовольная постройка возведена без существенных нарушений градостроительных и строительных норм и правил.

5. Право собственности на самовольную постройку может быть признано за собственником земельного участка по его требованию, если ее сохранение не создает угрозу жизни или здоровью граждан. В этом случае лицо, за которым признано право собственности на самовольную постройку, возмещает осуществившему ее лицу расходы на постройку в размере, определенном судом.

6. В случае, когда самовольная постройка возведена лицом на принадлежащем ему земельном участке с соблюдением правил о целевом назначении земельного участка без существенных нарушений градостроительных и строительных норм и правил, а также прав и охраняемых законом интересов третьих лиц, право собственности на самовольную постройку может быть признано за этим лицом, если ее сохранение не создает угрозу жизни или здоровью граждан.

7. При отсутствии оснований для удовлетворения требования о сносе самовольной постройки либо о признании права собственности на нее за собственником земельного участка право собственности на самовольную постройку может быть признано за создавшим ее лицом»<sup>6</sup>.

Как видно из приведенного выше примера, в институте самовольного строительства вероятно появление возможности для органов местного самоуправления муниципального образования, на территории которого находится самовольная постройка, обращаться в суд с требованием о ее сносе (п. 3). Необходимо отметить, что Градостроительный кодекс РФ предусматривает необходимость осуществления государственного строительного надзора уполномоченным на то федеральным органом исполнительной власти или органом исполнительной власти субъекта РФ (органы государственного архитектурно-строительного надзора) при строительстве, реконструкции ряда объектов, в отношении проектной документации

<sup>5</sup> Интернет ресурсы: <http://www.komitet2-10.km.duma.gov.ru/site.xp/052052124054052053.html>

<sup>6</sup> СПС «Консультант+».

которых законодательством предусмотрена организация и проведение государственной экспертизы. Таким образом, осуществление надзора за строительством, реконструкцией объектов капитального строительства в отношении ряда объектов в настоящее время фактически не представляется возможным и никакими органами не осуществляется. В случае введения вышеуказанной нормы органы местного самоуправления в целях пресечения бесчинства недобросовестных участников гражданских правоотношений смогут после выявления того или иного самовольного строительства выступать в судебных органах заявителями сноса таковых. Однако, до сих пор остался нерешенным вопрос осуществления органами местного самоуправления полномочий по надзору в сфере строительства. Как видно из положений Градостроительного кодекса РФ органы государственного архитектурно-строительного надзора не имеют полномочий на осуществление государственного строительного надзора за целым рядом объектов строительства. Наиболее оптимальным в данном случае выглядит вариант с возложением этих выпавших надзорных функций (в том числе по привлечению к административной ответственности) на органы местного самоуправления поселений (в том числе путем внесения изменений и дополнений в Градостроительный кодекс РФ), которые обладают всей полнотой информации о мероприятиях в области строительства на соответствующей территории, а так же в состоянии своевременно среагировать и принять необходимые меры. Законодательное закрепление реализации органами местного самоуправления полномочий по осуществлению строительного надзора, наделение их полномочиями по участию в государственном строительном надзоре за соблюдением законодательства на подведомственной территории с целью исключения самовольного строительства, сможет способствовать снижению количества самовольного строительства. Положительным примером в данном случае могут послужить изменения федерального законодательства в области жилищного права, которые ввели в гражданские правоотношения такое понятие, как муниципальный жилищный контроль, осуществление которого при взаимодействии с государственными органами исполнительной власти позволит повысить эффективность надзорных функций всех уровней власти в области жилищных правоотношений.

Кроме того, в институте самовольного строительства появляется возможность признания права собственности на самовольную постройку, возведенную на арендуемом земельном участке в случае, если это не противоречит разрешенному виду использования

земельного участка: на земельном участке, находящемся в государственной или муниципальной собственности, при условии наличия у лица права, допускающего строительство на нем (п. 4). Кроме того, п. 7 обсуждаемой статьи планируется установить такие нормы диспозитивного характера, как возможность признания права собственности на самовольно возведенную постройку за создавшим ее лицом, при отсутствии оснований для удовлетворения требования о сносе самовольной постройки либо о признании права собственности на нее за собственником земельного участка. В то же время, несмотря на планируемое принятие указанных изменений, которые в свою очередь, на мой взгляд, являются своеобразным «попущением» для недобросовестных участников гражданских правоотношений, уже внесенные в Гражданский кодекс РФ Федеральным законом от 30.12.2012 г № 302-ФЗ «О внесении изменений в главы 1, 2, 3 и 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» изменения, в рамках установления пределов осуществления гражданских прав дополнительно к принципу добросовестности вводят запрет на обход закона с противоправной целью. Смею предположить, что правовое явление действий, направленных на обход закона с противоправной целью, схоже с природой действий, направленных на злоупотребление правом. Но, на мой взгляд, если теоретически рассматривать применение введенной нормы обхода закона в рамках вышеуказанных предстоящих изменений в области легитимации самовольного строительства, на практике могут возникнуть существенные коллизии, в связи с чем, порядок применения нормы обхода закона и эффективность применения данной новеллы органами судебной системы РФ в данном случае сможет определить и показать только время.

Подводя итог приведенного выше анализа изменений гражданского законодательства, я считаю необходимым отметить тот факт, что предложенная мной модель совершенствования надзорных функций органов местного самоуправления в области самовольного строительства, на мой взгляд, носит необходимый характер, а нормы легитимности самовольного строительства, помещенные в главу Гражданского кодекса РФ под названием «Приобретение права собственности», которые в ближайшее время должны претерпеть существенные изменения, должны носить исключительный характер (например, для объектов, возведенных в прошлом веке в период становления современного гражданского законодательства). Организация строительного надзора на уровне органов местного самоуправления, либо наделение органов местного самоуправления РФ соответствующими пол-

номочиями административного характера позволит усовершенствовать действующее законодательство, заполнить его пробелы и обеспечить надлежащее исполнение органами местного самоуправления полномочий в градостроительной области путем незамед-

лительного реагирования на правонарушения и их своевременного пресечения в целях эффективного исполнения полномочий по решению определенных федеральным законодательством вопросов местного значения.

#### Библиографический список:

1. Конституция РФ принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // СПС «Консультант+».
2. Градостроительный кодекс РФ от 29.12.2004 г. № 190-ФЗ // СПС «Консультант+ГАРАНТ».
3. Гражданский кодекс РФ часть первая: от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ // СПС «Консультант+».
4. Жилищный кодекс РФ 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ // СПС «Консультант+».
5. Земельный кодекс РФ от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // СПС «Консультант+».
6. Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СПС «Консультант+».
7. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 07 декабря 2011 г. № 417-ФЗ) // СПС «Консультант+».
8. Российская Федерация. Президент. О подготовке предложений по перераспределению полномочий между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления: распоряжение от 27 июня 2011 г. № 425-рп // Режим доступа: <http://graph.document.kremlin.ru/page.aspx?1562392>, свободный.
9. Бетхер В.А. О субъекте права требования сноса самовольной постройки // Вестник Арбитражного суда г. Москвы. 2010. № 5 // СПС «Консультант+».
10. Гордюк А.В. Применение законодательства о самовольных постройках // Вестник Федеральному арбитражному суду Северо-Кавказского округа. 2008. № 3 // СПС «Консультант+».
11. Соболева А.В. К проблеме возмещения вреда, причиненного самовольным строительством // Нотариус. — 2006. — № 5. — С. 26-27.
12. Интернет ресурсы: <http://www.komitet2-km.duma.gov.ru/site.xp/052052124054052053.html>

#### References (transliteration):

1. Konstitutsiya RF vsenarodnym golosovaniem 12 dekabrya 1993 g. // SPS «Konsul'tant+».
2. Gradostroitel'nyy kodeks RF ot 29.12.2004 g. № 190- FZ // SPS «Konsul'tant+GARANT».
3. Grazhdanskiy kodeks RF chast' pervaya: ot 30.11.1994 g. № 51-FZ // SPS «Konsul'tant+».
4. Zhilishchnyy kodeks RF 29 dekabrya 2004 g. № 188-FZ // SPS «Konsul'tant+».
5. Zemel'nyy kodeks RF ot 25 oktyabrya 2001 g. № 136-F // SPS «Konsul'tant+».
6. Kodeks RF ob administrativnykh pravonarusheniyakh ot 30 dekabrya 2001 g. № 195-FZ // SPS «Konsul'tant+».
7. Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii: federal'nyy zakon ot 6 oktyabrya 2003 g. № 131-FZ (v red. ot 07 dekabrya 2011 g. № 417-FZ) // SPS «Konsul'tant+».
8. Rossiyskaya Federatsiya. Prezident. O podgotovke predlozheniy po pereraspredeleniyu polnomochiy mezhdru federal'nymi organami ispolnitel'noy vlasti, organami ispolnitel'noy vlasti sub'ektov RF i organami mestnogo samoupravleniya: rasporyazhenie ot 27 iyunya 2011 g. № 425-rp // Rezhim dostupa: <http://graph.document.kremlin.ru/page.aspx?1562392>, svobodnyy.
9. Betkher V.A. O sub'ekte prava trebovaniya snosa samovol'noy postroyki // Vestnik Arbitrazhnogo suda goroda Moskvy. 2010. № 5 // SPS «Konsul'tant+».
10. Gordyuk A.V. Primenenie zakonodatel'stva o samovol'nykh postroykakh // Vestnik Federal'noyu arbitrazhnogo suda Severo-Kavkazskogo okruga. 2008. № 3 // SPS «Konsul'tant+».
11. Soboleva A.B. K probleme vozmeshcheniya vreda, prichinennogo samovol'nym stroitel'stvom // Notarius. — 2006. — № 5. — S. 26-27.
12. Internet resursy: <http://www.komitet2-km.duma.gov.ru/site.xp/052052124054052053.html>