

Практика в России

Август 2018

Самовольная постройка: новые подходы и изменения в правовом регулировании

Введение

4 августа 2018 года вступил в силу федеральный закон, которым вносятся существенные изменения в ст.222 Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК РФ) о самовольной постройке и некоторые иные нормы ГК РФ (далее – “Закон” или “Закон №339-ФЗ”)¹. Закон направлен на совершенствование действовавших ранее норм ГК РФ о самовольной постройке, применение которых на практике вызывало ряд сложных вопросов. Для этих целей Закон уточняет понятие самовольной постройки и дает разъяснения, какие объекты в отношении того, что не должно к ней относиться. Также Закон расширяет возможности “легализации” самовольной постройки и ограничивает случаи, в которых органы местного самоуправления вправе принимать решения о сносе самовольной постройки без решения суда.

1. Критерии отнесения объекта к самовольным постройкам

Закон № 339-ФЗ уточнил легальное определение самовольной постройки. Ранее в статье 222 ГК РФ были указаны следующие критерии самовольной постройки:

- здание, строение, сооружение (только объекты недвижимости!),
- возведенные на земельном участке, который не предоставлен для этих целей, или разрешенное использование которого не допускает на нем строительство данного объекта, или
- возведенные без получения необходимых разрешений, или
- возведенные с нарушением градостроительных и строительных норм и правил.

Закон № 339-ФЗ дополнил указанные выше критерии следующим образом:

- к отсутствию необходимых разрешений добавилось отсутствие согласований;
- разрешенное использование земельного участка, требование о получении соответствующих согласований, разрешений и (или) градостроительные и строительные нормы и правила должны быть установлены на дату начала возведения самовольной постройки и действовать на дату ее выявления.

Комментарий БАЙТЕН БУРКХАРДТ:

Такой критерий самовольной постройки как “отсутствие необходимых согласований” требует дальнейшего уточнения. Градостроительное законодательство не содержит понятия “ согласо-

вание строительства” в отличие от разрешения на строительство, под которым понимается решение уполномоченного государственного или муниципального органа, имеющее правоустанавливающий эффект.

В целом положительно можно оценить новую норму о том, что обязательные требования к возводимым зданиям и сооружениям должны действовать не только на дату начала возведения, но и на дату выявления самовольной постройки. Оно противодействует формальному применению закона со стороны надзорных органов власти и является, по сути, легализацией самовольной постройки в силу принятия нового (более мягкого) закона после начала ее возведения. Но по этой же причине выбор “даты выявления самовольной постройки” является произвольным, потому что, во-первых, эта дата может определяться по-разному многочисленными подзаконными актами, во-вторых, окончательно судьбу самовольной постройки определяет суд или (в ограниченных случаях) уполномоченный орган местного самоуправления.

2. Объекты, не являющиеся самовольными постройками

Согласно Закону № 339-ФЗ из-под определения самовольной постройки выведены объекты, “возведенные или созданные с нарушением установленных 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”.

Комментарий БАЙТЕН БУРКХАРДТ:

Данная норма направлена прежде всего на защиту добросовестных застройщиков – лиц, которые не имели намерения осуществлять самовольное строительство, но в силу объективных причин не имели доступа к полной информации о застраиваемом земельном участке (например, о наличии охранных зон). Из буквального толкования закона следует, что под ограничениями использования земельного участка необходимо понимать ограничения прав на землю, указанные в статье 56 Земельного кодекса Российской Федерации. Данные ограничения подлежат внесению в Единый государственный реестр недвижимости (ЕГРН), однако на практике это не всегда происходит. Часто в выписке из ЕГРН данные ограничения фиксируются, но не расшифровываются, что существенно затрудняет получение информации. В связи с этим ЕГРН должен быть единственным источником, из которого собственник объекта недвижимости имел бы возможность узнать о наличии ограничений в полном объеме. Это предполагает своевременное и полное внесение в ЕГРН записей об ограничении права на землю.

3. Правовые последствия признания объекта самовольной постройкой

Ст.222 ГК РФ предусматривала снос самовольной постройки на основании решения суда или уполномоченного органа местного самоуправления, а также возможность признания

¹ Федеральный закон от 03.08.2018 № 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”.

права собственности на самовольную постройку по иску заинтересованного лица, имеющего на земельный участок, на котором возведена самовольная постройка, право собственности, право пожизненного наследуемого владения или право постоянного (бессрочного) пользования.

Закон № 339-ФЗ предлагает альтернативное сносу решение – п.2 ст. 222 ГК РФ теперь предусматривает приведение самовольной постройки в соответствие с параметрами, установленными правилами землепользования и застройки, документацией по планировке территории, или обязательными требованиями к параметрам постройки.

В статью 55.32 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – “ГрК РФ”) уже внесены изменения, устанавливающие особенности сноса самовольных построек или приведения их в соответствие с установленными требованиями². В пункте 9 статьи 55.32 указано, что приведение самовольной постройки в соответствие с установленными требованиями осуществляется посредством ее реконструкции.

Срок для приведения самовольной постройки в соответствие с установленными требованиями не может составлять менее чем шесть месяцев и более чем три года.

В Законе указываются два вида решений, принимаемых судом или органом местного самоуправления в соответствии со статьей 222 ГК РФ:

- о сносе,
- о сносе или приведении в соответствие с установленными требованиями.

Решение о сносе выносится в случае, если приведение самовольной постройки в соответствие с установленными требованиями невозможно. В ином случае выносится решение о сносе или приведении в соответствие с установленными требованиями с возможностью альтернативного исполнения по усмотрению обязанного лица. Данный вывод следует из пункта 11 статьи 55.32 ГрК РФ, регулирующей вопросы исполнения решений судов и органов местного самоуправления в отношении самовольных построек.

Пункт 2 статьи 222 ГК РФ также дополнен нормой о запрете использования самовольной постройки до момента ее сноса или приобретения на нее прав.

Комментарий БАЙТЕН БУРКХАРДТ:

Новый порядок дает возможность в каждом конкретном случае решить вопрос о возможности сохранения результатов самовольного строительства, в том числе с учетом социально-экономических интересов муниципалитетов (например, в обеспечении гражданам жильем). В то же время в отсутствие понятных критериев “безнадежных” самовольных построек это может привести к злоупотреблениям. При выработке таких критериев, видимо, неверно ориентироваться только на полезность таких построек для определенного круга лиц и отсутствие угрозы для жизни и здоровья граждан, так как это могло бы привести к нарушению других, не менее важных, публичных интересов (в благоприятной среде обитания, сохранении исторического облика населенных пунктов и т.п.).

4. Порядок признания объекта самовольной постройкой

Снос объектов капитального строительства, являющихся самовольными постройками, или их приведение в соответствие с установленными требованиями в принудительном порядке осуществляется на основании решения суда или (в определенных в законе случаях) органа местного самоуправления.

4.1 Административный (внесудебный) порядок

Закон № 339-ФЗ ограничил и упорядочил случаи, в которых применяется административный (внесудебный) порядок признания объекта самовольной постройкой.

До вступления в силу Закона органы местного самоуправления были вправе принять решение о сносе самовольной постройки в случае создания ее на земельном участке, не предоставленном в установленном порядке для этих целей, если этот земельный участок расположен в зоне с особыми условиями использования территорий или на территории общего пользования либо в полосе отвода инженерных сетей федерального, регионального или местного значения.

В течение 7 дней со дня принятия решения о сносе уполномоченный орган должен был направить лицу, создавшему самовольную постройку, копию данного решения со сроком для ее сноса, который не мог составлять более 12 месяцев. Если такое лицо не было выявлено, уполномоченный орган был вправе организовать снос своими силами по истечении 2 месяцев после дня размещения на его официальном сайте сообщения о планируемом сносе. Таким образом, снос самовольных построек в административном порядке осуществлялся в весьма сжатые сроки, что ограничивало право на судебную защиту.

Согласно пункту 4 статьи 222 ГК РФ в новой редакции органы местного самоуправления вправе принять *решение о сносе самовольной постройки* только в случаях если:

- она 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
- она создана на земельном участке, вид разрешенного использования которого не допускает строительства на нем такого объекта и который расположен в границах территории общего пользования.

Орган местного самоуправления также вправе принять решение *о сносе и приведении в соответствие с установленными требованиями* в случаях, если:

- она создана на земельном участке, вид разрешенного использования которого не допускает строительства на нем 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
- отсутствует разрешение на строительство, при условии, что границы зоны с особыми условиями использования территории и необходимость наличия этого разрешения установлены на дату начала строительства такого объекта.

При этом органы местного самоуправления не вправе принимать такие решения в отношении самовольных построек, созданных на земельных участках, не находящихся в государственной

² Федеральный закон от 03.08.2018 N 340-ФЗ “О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации”.

или муниципальной собственности, кроме случаев, если их сохранение создает угрозу жизни и здоровью граждан.

Законом также установлен запрет принятия решений о сносе в отношении объектов недвижимого имущества, право собственности на которые зарегистрировано или признано судом, либо в отношении которых судом было принято решение об отказе в удовлетворении исковых требований о сносе самовольной постройки.

Во всех остальных случаях решение о сносе самовольной постройки либо решение о сносе самовольной постройки или ее приведении в соответствие с установленными требованиями принимается судом.

Срок для сноса устанавливается с учетом характера самовольной постройки, но не может составлять менее чем три и более чем 12 месяцев.

4.2 Процессуальные аспекты

В соответствии с изменениями в процессуальном законодательстве дела по спорам о сносе самовольной постройки или ее приведении в соответствие с установленными требованиями должны быть разрешены судом первой инстанции в срок, не превышающий одного месяца со дня поступления заявления в суд (статья 152 Арбитражного процессуального кодекса (АПК) и статья 154 Гражданского процессуального кодекса (ГПК)).

Суд по требованию истца вправе присудить в его пользу денежную сумму, подлежащую взысканию с ответчика на случай неисполнения судебного акта, в размере, определяемом судом на основе принципов справедливости, соразмерности и недопустимости извлечения выгоды из незаконного или недобросовестного поведения (статья 174 АПК и статьи 206 ГПК).

Наконец, суд по заявлению истца вправе обратиться к немедленному исполнению, если самовольная постройка существенно угрожает жизни и здоровью граждан и замедление исполнения решения может привести к значительному ущербу для неопределенного круга лиц (статья 182 АПК и статья 212 ГПК).

Комментарий БАЙТЕН БУРКХАРДТ:

Закон предоставляет более четкие указания в отношении возможности сноса самовольной постройки в административном порядке. Однако эти меры выглядят скорее как попытка предотвратить наиболее вопиющие случаи злоупотреблений со стороны органов публичной власти, которые стали возможны благодаря самому появлению у них дополнительных полномочий. Более правильным подходом было бы ограничение подобных полномочий только случаями, когда сохранение самовольной постройки создает непосредственную угрозу жизни и здоровью граждан. Тем более что с учетом принятых изменений судебный порядок обеспечивает оперативное рассмотрение данной категории дел.

5. Приобретение права на самовольную постройку

В случае выполнения требования о приведении самовольной постройки в соответствие с установленными требованиями лицом, в собственности которого (а также в пожизненном наследуемом

владении, постоянном (бессрочном) пользовании) находится земельный участок, на котором возведена самовольная постройка, приобретает право собственности на такую постройку. Аналогичное правило относится и к арендатору земельного участка, если земельный участок относится к публичной собственности, предоставлен в целях строительства, и если приведение в соответствие и признание права собственности на постройку не противоречит закону либо договору.

Комментарий БАЙТЕН БУРКХАРДТ:

Новый порядок открывает возможность признания прав на самовольную постройку для большой категории землевладельцев – арендаторов земельных участков, предоставленных им для целей строительства. Принимая во внимание, что в России для целей строительства земельные участки предоставляются также и на праве аренды, этот вывод кажется последовательным. В данном случае нашли законодательное развитие некоторые подходы, выработанные судебной практикой.³

6. Правовые последствия невыполнения требований в отношении самовольных построек

Законом вносятся изменения в ст. 285 ГК РФ, посвященную изъятию земельного участка, используемого с нарушением законодательства. Так, одним из оснований изъятия земельного участка у его собственника будет создание на нем самовольной постройки и невыполнение в ее отношении обязанностей по ее сносу или приведению в соответствие с установленными требованиями.

Закон №339-ФЗ прямо не предусматривает аналогичных механизмов в отношении тех, кто владеет земельным участком на иных правах, а не на праве собственности. При этом уже упомянутым выше Федеральным законом от 03.08.2018 № 340-ФЗ в пункт 2 статьи 45 Земельного кодекса РФ добавлена норма о том, что право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, право пожизненного наследуемого владения земельным участком прекращаются принудительно при создании или возведении на земельном участке самовольной постройки либо невыполнении обязанностей по сносу или приведению самовольной постройки в соответствие установленным требованиям в сроки, установленные соответствующим решением. Аналогичные нормы применяются в случае аренды (ст.46 ЗК РФ).

Комментарий БАЙТЕН БУРКХАРДТ:

Данные нововведения, бесспорно, служат стимулом для выполнения требований законодательства лицами, осуществившими самовольное строительство на не принадлежащем им земельном участке. В отношении собственников земельных участков данная конфискационная норма представляется несоразмерной. Кроме того, необходимо учитывать, что площадь всего изымаемого земельного участка может значительно превышать площадь его части, непосредственно занятой самовольной постройкой. Поэтому изъятие всего участка выглядит избыточной мерой, а его раздел предусмотрен новыми нормами ЗК РФ только в том случае, если на данном земельном участке расположены иные объекты.

³ "Обзор судебной практики по делам, связанным с самовольным строительством" (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 19.03.2014).

7. Значение для практики

Закон № 339-ФЗ, а также иные сопутствующие ему изменения в законодательстве, обозначают еще один поворот в развитии многолетней истории “борьбы” с самовольными постройками. На этот раз явной целью законодателя было исправление “перегибов”, прежде всего связанных с злоупотреблениями при применении административного порядка сноса самовольных построек. Новое регулирование направлено на усиление судебной защиты прав собственников объектов недвижимости. Также появляется дополнительный способ “легализации” самовольной постройки – приведение ее в соответствие установленным требованиям. Это создает условия для оздоровления градостроительной политики и взаимоотношений застройщиков с контрольно-надзорными органами муниципалитетов, усиления правовой определенности принимаемых ими решений. В связи с этим на повестке дня стоит принятие четких регламентов с закреплением критериев отнесения самовольных построек к объектам, подлежащим сносу или приведению в соответствие с установленными требованиями.



Камиль Карибов, к.ю.н.
Юрист, Партнер
БАЙТЕН БУРКХАРДТ Москва
E-mail: Kamil.Karibov@bblaw.com



Екатерина Сиденко, LL.M.
Юрист
БАЙТЕН БУРКХАРДТ Москва
E-mail: Ekaterina.Sidenko@bblaw.com

Примечание

Настоящая публикация не является юридической консультацией.

Если Вы больше не хотите получать информационные письма, то Вы можете отказаться от рассылки, отправив письмо по адресу: newsletter@bblaw.com (в теме письма просьба указать: “Отказ от рассылки”) или проинформировав об этом фирму БАЙТЕН БУРКХАРДТ иным способом.

© БАЙТЕН БУРКХАРДТ Рехтсанвалтсгезельшафт мбХ.
Все права защищены, 2018.

Выходные данные

BEITEN BURKHARDT Rechtsanwalts-gesellschaft mbH
(Издатель)

Ganghoferstraße 33, D-80339 München
AG München HR B 155350/USt.-Idnr: DE811218811

Подробная информация (контакты):
<https://www.beiten-burkhardt.com/en/references/imprint>

Редакция

Камиль Карибов

Контакты

Москва • Турчанинов пер. 6/2 • 119034 Москва
Тел.: +7 495 2329635 • Факс: +7 495 2329633
Фальк Тишendorf • Falk.Tischendorf@bblaw.com

Санкт-Петербург • ул. Марата 47-49, лит. А, офис 402
191002 Санкт-Петербург
Тел.: +7 812 4496000 • Факс: +7 812 4496001
Наталья Вильке • Natalia.Wilke@bblaw.com



Информацию, посвященную другим интересным темам, а также сведения о сферах нашей деятельности Вы можете найти на нашем сайте.



БЕРЛИН • БРЮССЕЛЬ • ГАМБУРГ • ДЮССЕЛЬДОРФ • МОСКВА
МЮНХЕН • ПЕКИН • САНКТ-ПЕТЕРБУРГ • ФРАНКФУРТ-НА-МАЙНЕ

WWW.BEITENBURKHARDT.COM