

УДК 347.254

САМОВОЛЬНАЯ ПОСТРОЙКА — АДМИНИСТРАТИВНЫЙ СНОС ИЛИ ЛЕГАЛИЗАЦИЯ: НОВЕЛЛЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ

© 2019

Ф. П. Румянцев

Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского

Приведен анализ новых законодательных изменений в регулировании самовольной постройки, высказана точка зрения о перспективах формирования новой правоприменительной практики по легализации возведенных самостроев, отражено мнение о наделении органов местного самоуправления новыми полномочиями в данной сфере общественных правоотношений.

Ключевые слова: самовольная постройка, нарушения градостроительных требований, признание права.

Соотношение частного и публичного законодательства было и продолжает оставаться одной из наиболее актуальных проблем юридической науки. Примером такого соотношения и поиска баланса защиты частных и публичных интересов можно смело назвать статью 222 ГК РФ о самовольной постройке, применение которой на практике затрагивает наряду с частноправовыми нормами целый ряд положений публичных отраслей законодательства (в частности, земельного и градостроительного).

Следует отметить, что тема самовольной постройки в период бурного развития строительного рынка, стремительного обновления архитектурного облика практически всех категорий городов приобретает особую актуальность в оптимизации законодательного обеспечения данной сферы общественных отношений. Подтверждением чему выступают масштабные изменения, внесенные законодателем в регулирование легализации самостроев.

Федеральным законом от 3 августа 2018 года № 339-ФЗ¹ изменена редакция самого определения понятия самовольной постройки, в частности таковой может быть признано здание, сооружение или другое строение, возведенные или 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 или созданные без получения на это необходимых в силу закона согласований, разрешений или с нарушением градостроительных и строительных норм и правил, если разрешенное использование земельного участка, требование о получении соответству-



Ф. П. Румянцев

*Доцент кафедры гражданского права и процесса
Национального исследовательского
Нижегородского государственного университета
им. Н.И. Лобачевского, доктор юридических наук,
профессор*

ющих 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. Прежняя редакция допускала признание возведенных объектов самостроем даже при условии, что к моменту их выявления нормативно-правовые акты, позволяющие признать их таковыми, были уже отменены.

Возможно, одной из причин принятия новой редакции ст. 222 ГК РФ послужила практика по административному сносу самовольных построек, осуществленная в 2016 году правительством г. Москвы.

Несколько слов о правовой природе легализации подобных самостроев, примененной в начале 2000-х годов практически в большинстве городов нашей страны. На тот период в механизме легализации самовольных построек активно применялась ст. 218 ГК РФ, в соответствии с пунктом первым которой лицо, создавшее новую вещь для себя, может приобрести ее в собственность. Обязательным условием такого приобретения является соблюдение лицом, создавшим эту вещь, требований закона и иных правовых актов к созданной вещи. Заинтересованное лицо, построившее ту или иную коммерческую недвижимость, обращалось в суд с заявлением о признании права собственности как на вновь созданный объект недвижимости по ст. 218 ГК РФ. Суд в процессе разбирательства при отсутствии возражений со стороны уполномоченных органов местного самоуправления о нарушенных строительных нормах и правилах, пожарных, санитарных и иных нормативных требованиях признавал за истцом право собственности на вновь возведенный объект недвижимости как на вновь созданную вещь (законодатель не конкретизирует в ст. 218 ГК РФ статус признаваемой вновь созданной вещи как вида имущества – движимость это или недвижимость). То есть в данном случае в судах рассматривались требования о легализации не самовольных построек, а о признании права собственности на возведенную постройку как на вновь созданную, соответствующую требованиям закона вещь. Посредством такой процедуры объект недвижимости вводился в гражданский оборот, в ЕГРП на основании принятого судебного решения о признании права по ст. 218 ГК РФ вносилась соответствующая запись.

Однако впоследствии в процессе развития городских территорий, как правило, на этапе разработки и утверждения новых генеральных планов населен-

ных пунктов, схем территориального планирования, правил землепользования и застройки начинали обнаруживаться «легализованные» указанным выше способом самовольные постройки. Органы местного самоуправления по выявленным фактам самостроев инициировали их снос. В частности, в 2016 году в г. Москве был произведен административный снос более ста объектов коммерческой недвижимости, которая на момент сноса по формальным признакам числилась легализованной (в ЕГРП были внесены записи о праве собственности). Правительство г. Москвы 8 декабря 2015 года приняло Постановление № 829-ПП «О мерах по обеспечению сноса самовольных построек на отдельных территориях города Москвы», в результате реализации положений которого в столице был наведен надлежащий градостроительный порядок, позволивший обеспечить реализацию грамотной успешной градостроительной политики. Правительство г. Москвы эффективно выстроило защиту своих прав на публичную городскую земельную собственность от притязаний псевдособственников коммерческих построек, применив норму ст. 72 Конституции РФ, в соответствии с которой земельное и градостроительное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Федерации, применив указанное Постановление.

Заслуживает внимания прецедент, свидетельствующий о том, что из всех «собственников» выявленных коммерческих самостроев попытку признать действия правительства г. Москвы как самоуправные предпринял всего лишь один правообладатель такой коммерческой недвижимости. Все остальные псевдособственники свои заявленные иски добровольно отозвали. Единственный заявитель о признании незаконным сноса принадлежащей ему на праве собственности коммерческой недвижимости судебный спор проиграл.

Следующей законодательной новеллой, введенной Федеральным законом от 3 августа 2018 года № 339-ФЗ в ст. 222 ГК РФ в части определения понятия самовольной постройки, стало дозволение не считать самовольной постройкой те здания, строения и сооружения, которые хотя и были возведены с нарушением установленных в соответствии с законом ограничений использования земельного участка, но об этих ограничениях собственник данного объекта не знал и не мог знать. На мой взгляд, данное нововведение следовало бы сформулировать более корректно, поскольку его содержание можно квалифицировать как частный случай общего правила:

«закон обратной силы не имеет», т.е. по сути новая норма направлена на обеспечение возможности легализовать те здания, строения, сооружения, возведение которых началось в период после получения заявителем одобрения (до 3 августа 2018 года – разрешения) от органов местного самоуправления на осуществление постройки. И в случаях если до завершения строительства и ввода объекта в эксплуатацию в отношении данного вида разрешенного использования земельных участков будут приняты новые ограничительные нормы по их использованию (например, законодатель устанавливает новую нормативную регламентацию зонирования с особыми условиями использования территорий), то для подобных ситуаций законодательная новелла усиливает защиту имущественных прав лица, построившего тот или иной объект недвижимости, но не успевшего зарегистрировать право на него.

Но, наряду с позитивной стороной, редакция данной новеллы, по моему мнению, не безупречна, и в процессе практики ее применения будет формироваться противоречивость толкования ее содержания, поскольку новое условие о том, что лицо, осуществляющее возведение постройки, не знало и не могло знать о произошедшем существенном изменении условий использования принадлежащего ему земельного участка, означает возникновение помимо его воли нарушений требований к объекту строительства со всеми вытекающими для застройщика последствиями, включая возникновение целого ряда правовых проблем по осуществлению сделок с такой возведенной постройкой, хотя и с гарантированной возможностью ее легализации. То есть введение новых ограничений по использованию земельного участка, на котором возводится постройка, означает возникновение таких же ограничений по ее оборотоспособности.

Важной законодательной новеллой, внесенной в ст. 222 ГК РФ, также стала норма о расширении полномочий органов местного самоуправления, позволяющая им признать постройку законной посредством предоставления застройщику возможности устранить допущенные нарушения и привести возведенное здание, строение, сооружение в соответствие с требованиями действующего законодательства, в частности с правилами землепользования и застройки, документацией по планировке территории (абз. 4 п. 2. ст. 222 ГК РФ). Как будет применяться данное нововведение – покажет практика.

По моему мнению, данная новелла позволит эффективно решить целый ряд важных проблем, осо-

бенно если допущенные нарушения, установленные по самовольной постройке, носят технический характер (конструкция крыши, отсутствие вспомогательных конструкций, нарушение требований к качеству примененных строительных материалов и т.д.). Их исправление могут проконтролировать и утвердить органы местного самоуправления, что по факту они всегда и выполняют. Градостроительное законодательство полномочиями по вводу в эксплуатацию вновь построенных объектов наделяет именно ОМС.

Именно органы местного самоуправления разрабатывают и изменяют правила землепользования и застройки, приводят их в соответствие к изменяющимся градостроительным требованиям. Для реализации новой нормы по приведению самовольной постройки в соответствие с действующими требованиями законодателем установлен срок в пределах от шести месяцев до трех лет.

При этом законодатель ограничивает органы местного самоуправления принимать решение о сносе самовольной постройки либо решение о сносе самовольной постройки или ее приведении в соответствие с установленными требованиями 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, а также в связи с отсутствием правоустанавливающих документов на земельный участок в отношении здания, сооружения или другого строения, созданных на земельном участке до дня вступления в силу Земельного кодекса РФ, и в связи с отсутствием разрешения на строительство в отношении здания, сооружения или другого строения, созданных до 14 мая 1998 года.

Таким образом, в целом можно позитивно оценить внесенные 3 августа 2018 года законодательные новеллы по регулированию института самовольных построек, возведенных на землях, находящихся в публичной собственности.

Относительно самовольных построек, возведенных на земельных участках, принадлежащих на праве частной собственности, законодатель не изменил действующей регламентации, сохранив единственное условие для сноса самостроя только в случаях возникшей угрозы жизни и здоровью третьим лицам и

только по решению суда. Следует отметить, что данная категория споров продолжает оставаться одной из самых распространенных и трудно разрешимых, требующей надлежащей оптимизации нормативного регулирования в обеспечении баланса защиты прав лиц, осуществивших возведение самовольной постройки, с законными интересами правообладателей смежных домовладений. ■

Библиографический список

1. Федеральный закон от 3.08.2018 № 339-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации и ст. 22 Федерального закона «О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 32 (ч. II). Ст. 5132.

¹ Федеральный закон от 3.08.2018 № 339-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации и ст. 22 Федерального закона «О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 32 (ч. II). Ст. 5132.

UNAUTHORIZED CONSTRUCTION, ADMINISTRATIVE DEMOLITION OR LEGALIZATION?: SOME INNOVATIONS IN THE REGULATION

F. P. Rumyantsev

Associate Professor of the Department of Civil law and Procedure at the Law Faculty of the Lobachevsky State University of Nizhny Novgorod, Doctor of Sciences (Law)

An analysis is given of some new legislative changes in the regulation of unauthorized construction. The author expresses his point of view on the prospects of the development of new law enforcement practices for the legalization of unauthorized buildings and reflects the opinion regarding new powers in this area of legal relations given to the legislators of local governments. Some proposals are formulated for changes in the wording of certain regulatory innovations.

Keywords: unauthorized construction, violations of urban planning requirements, recognition of the right.