

УДК 34

DOI: 10.34670/AR.2022.32.99.033

Проблемы правоприменительной практики при признании права собственности на самовольную постройку

Седов Дмитрий Дмитриевич

Аспирант,
Российский государственный университет правосудия,
117418, Российская Федерация, Москва,
ул. Новочеремушкинская, 69;
e-mail: info@rgup.ru

Аннотация

В исследовании выявляются проблемы правоприменительной практики при признании права собственности на самовольную постройку, а также рассматриваются несовершенства правового регулирования института легализации объектов самовольного строительства. В рамках статьи изучается вопрос о том, какие последствия возведения самовольной постройки следует считать соразмерными, и выделяются пути реформации исследуемых проблем. Цель исследования заключается в выделении научных и практических проблем осуществления самовольного строительства в Российской Федерации как основания приобретения права собственности, а также в проявлении возможного пути их устранения. В работе применен комплексный анализ законодательства и правоприменительной практики, определяющий гражданско-правовой режим объектов самовольного строительства. По итогам анализа проблем правового регулирования самовольного строительства и противоречий в правоприменении норм, регулирующих данные отношения, предлагаются варианты разрешения обозначенных проблем и противоречий, направленные на совершенствование правового регулирования отношений, возникающих по поводу данного основания возникновения права собственности.

Для цитирования в научных исследованиях

Седов Д.Д. Проблемы правоприменительной практики при признании права собственности на самовольную постройку // Вопросы российского и международного права. 2022. Том 12. № 7А. С. 121-127. DOI: 10.34670/AR.2022.32.99.033

Ключевые слова

Правоприменительная практика, самовольная постройка, проблемы самовольного строительства, возникновение и признание права собственности, недвижимое имущество.

Введение

Несмотря на стремительное развитие законодательного регулирования строительства объектов недвижимости, обширную правоприменительную практику в этой области, значительное количество теоретических разработок по вопросу об основаниях (способах) возникновения права собственности, сложившееся в рамках этого более узкое направление исследования правового института самовольного строительства, нельзя признать удовлетворительным. Самовольное строительство относится к первоначальным способам приобретения права собственности на имущество. Несмотря на то что условия возникновения права собственности на недвижимое имущество четко сформулированы в законодательстве, в правоприменительной практике постоянно возникают проблемы

Актуальность темы обусловлена тем, что вопрос о судьбе самовольного строительства затрагивает как общественные интересы, так и интересы отдельных участников гражданского процесса: градостроительные нарушения препятствуют экономическому развитию государства и несоблюдение строительных норм и правил может привести к человеческой трагедии. Вопрос о сносе объектов самовольного строительства очень часто находится на стыке с вопросами легализации объекта самовольного строительства, что приводит к возникновению спора между заинтересованными сторонами и, как следствие, к проблеме отнесения объекта инвестиционного строительства к самовольному строительству.

Основная часть

В отношении некоторых категорий земель положения градостроительных регламентов не распространяются. Поэтому соответствующие регламенты необходимо разработать и принять в рамках законодательства. Ошибочным следует признать мнение о том, что градостроительство является единственной и приоритетной целью использования всех территорий страны [Бакулина, 2016].

Существующая практика применения правовых норм к самовольным постройкам зачастую исключает их квалификацию как исключительное основание возникновения права собственности на недвижимое имущество и тем самым предоставляет субъектам гражданского оборота возможность злоупотреблять своими гражданскими правами в ущерб необходимой компенсации частных и общественный интерес в регулировании права собственности на недвижимое имущество. Все это свидетельствует о важности изучения вопросов, связанных с допустимыми пределами применения установления самовольной постройки, для упорядочения правоприменительной практики при обращении с объектами недвижимости.

Проблема самовольных построек берет свои истоки от римского права. Несмотря на столь давнее существование института самовольной постройки до настоящего времени отсутствует конкретный перечень объектов, которые можно было бы считать самовольной постройкой. Особенности правового режима объектов самовольного строительства (самовольной постройки) неоднократно становились предметом острых дискуссий не только в рамках теоретического интереса научного сообщества, но и в правоприменительной практике. Сложности правового статуса объектов самовольного строительства обусловлены двойственностью природы самовольной постройки. Самовольное строительство по своей природе является правонарушением, но благодаря правовой норме, закрепленной в пункте 3 статьи 222 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) самовольная

постройка может выступать при определенных обстоятельствах в качестве основания приобретения права собственности на объект строительства.

Самовольное строительство относится к первоначальным способам приобретения права собственности на имущество. Несмотря на то что условия возникновения права собственности на недвижимое имущество четко сформулированы в законодательстве, в правоприменительной практике постоянно возникают проблемы.

Федеральным законом от 13.07.2015 № 258-ФЗ «О внесении изменений в статью 222 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» и Федеральный закон «О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» с 1 сентября 2015 года внесены изменения в ст. 222 ГК РФ, согласно которым понятие самовольной постройки было дополнено и конкретизировано, а также добавлены положения об уничтожении такой постройки, хотя основное изменение заключается в отказе использования термина «иное недвижимое имущество».

При рассмотрении правового регулирования самовольного строительства необходимо отметить также несовершенства существующей дефиниции самовольной постройки. Законодательно закрепленное определение самовольной постройки, которое неоднократно перерабатывалось. Некоторые изменения, такие как исключение из определения самовольной постройки указания на то, что ею могут быть жилые дома, были объективно необходимы и значительно снизили степень правовой неопределенности касательно идентификации объектов самовольного строительства, так как понятие «здание», которое содержится в действующей редакции статьи 222 ГК РФ, является более точным и емким с юридической точки зрения. Но другие изменения представляются спорными: редакция статьи 222 ГК РФ от 2015 г. указывала на то, что в качестве самовольной постройки может быть рассмотрено только недвижимое имущество. В основе исключения указания на недвижимый характер объектов самовольного строительства лежит сугубо юридическое понимание термина «недвижимое имущество». В связи с ним самовольная постройка хотя и фактически попадает под такие признаки недвижимой вещи, как прочная связь с земной поверхностью и невозможность перемещения объекта недвижимости в пространстве без несоразмерного ущерба его назначению, но при этом не может выступать объектом права собственности и иных вещных прав, на что прямо указывает пункт 2 статьи 222 ГК РФ. В соответствии со сложившейся судебной практикой сам факт возведения самовольной постройки не влечет приобретения права собственности на этот объект вне зависимости от того, произведена государственная регистрация права или нет.

Ввиду этого представляется необходимым изложить п.1 ст. 222 ГК РФ в следующей редакции: «Самовольной постройкой является здание, сооружение или другое строение, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, возведенные или созданные на земельном участке...» [Глеба, 2021].

Также следует указать, что, хотя в п. 1 ст. 222 ГК РФ самовольная постройка определяется через такие понятия как здание, сооружение или другое строение, действующее законодательство не содержит определения такого понятия как строение. В связи с этим указание данного определения избыточно и не способствует разрешению практических правовых проблем, связанных с отнесением того или иного объекта к самовольной постройке. Необходимо подчеркнуть важность ухода от формализма в регулировании института самовольной постройки. Ввиду ее двойственной природы необходим индивидуальный подход к определению баланса частных и публичных интересов при рассмотрении дела, и хотя актуальная правоприменительная практика свидетельствует о наличии тенденции к

либерализации правового режима самовольной постройки, прослеживается острая востребованность ее дальнейшего реформирования.

Также отметим, что дела о самовольных постройках (о сносе и признании права собственности на них) довольно часто становятся предметом рассмотрения в Верховном Суде РФ, так как действующим законодательством вопрос о них недостаточно урегулирован, несмотря на внесенные в ст. 222 ГК РФ изменения [Соколова, 2012, 107-108].

Тем не менее остается много нерешенных вопросов, например, распространяется ли понятие «самовольное строение» на незавершенные объекты, в каких случаях возможен только снос, а когда – приведение построек в соответствие установленным требованиям. Данные пробелы могут привести к злоупотреблениям при принятии соответствующих решений. В итоге получается, что подходы к спорным вопросам должна выработать судебная практика. Это в корне неверно в силу специфики нашей правовой системы, относящейся к романо-германскому типу, где основным источником права является нормативный правовой акт, а не судебный прецедент. Поэтому именно на законодателя, а не на судебных органах должна лежать ответственность за практическую реализацию мер противодействия самовольному строительству. Более того, в юридической литературе неоднократно отмечалось, что судебная практика в отношении самовольной постройки крайне противоречива, что является прямым следствием небольшой теоретической разработанности данного института и нерешенности вопроса о правовой природе самовольной постройки.

У Верховного Суда РФ последний объемный обзор на тему самовольного строительства вышел в 2014 г. В нем ВС РФ разъяснил, что право собственности на самовольное строение, возведенное гражданином без необходимых разрешений на арендованном им участке, можно признать при определенных условиях: предоставление участка в аренду именно для строительства соответствующего объекта недвижимости, отсутствие существенных нарушений градостроительных и строительных норм и правил и если сохранение спорного строения не нарушает прав и законных интересов других лиц, не создает угрозу жизни и здоровью граждан. Кроме того, невозможно признать право собственности на часть объекта самовольной постройки. А в случае самовольной пристройки вспомогательных помещений к первоначальному объекту недвижимости интересы собственника можно защитить, признав право в целом на собственность в реконструированном виде, а не на пристройку к первоначальному объекту.

Анализируя новые положения ст. 222 ГК РФ, можно сделать вывод, что законодатель отреагировал на критику ранее действовавших положений и одновременно с очередным ужесточением положений в отношении самовольного строительства также внес поправки, направленные на защиту имущественных прав таких застройщиков [Кузнецов, 2020, 114].

Переписывая п. 4 ст. 222 ГК РФ, законодатель полностью отстранил органы местного самоуправления от принятия решений о сносе объектов самовольного строительства, расположенных на земельных участках, находящихся в частной собственности, исключая случаи создания ими угрозы жизни и здоровью граждан, а также любых объектов капитального строительства, в отношении которых право собственности признано государством или ранее был проигран иск о сносе. Кроме того, полностью из объема вышеуказанных полномочий были исключены многоквартирные, жилые и садовые дома, в связи с чем в отношении таких объектов недвижимости решение о сносе может быть принято исключительно судом.

Вместе с тем, анализируя существующую редакцию ст. 222 ГК РФ, можно увидеть, что, добавив слово «согласований», законодатель вновь ужесточил подход к определению

самовольности постройки, так как прежняя редакция данной статьи указывала только на отсутствие необходимых разрешений и нарушение определенных норм и правил. Однако в данном абзаце той же части указанной статьи применяется отсылка к двойному условию: наличие требований и действие норм и правил на дату начала возведения, а также их актуальность на дату выявления объекта самовольного строительства, что выводит часть объектов капитального строительства из-под действия данной статьи ГК РФ.

Еще одним немаловажным, но более сложным в применении на практике является включение в п. 1 ст. 222 ГК РФ абзаца, указывающего на то, что положения данной статьи не применяются в случае, если правообладатель объекта капитального строительства не знал и не мог знать о наличии ограничений земельного участка, в пределах которого создан такой объект. Пояснительная записка к проекту Федерального закона от 03.08.2018 № 339-ФЗ содержала описание причин включения указанного абзаца.

Заключение

Таким образом, дела о сносе и признании права собственности на самовольные постройки довольно часто становятся предметом судебного разбирательства ввиду несовершенства законодательного регулирования их правового положения. Несмотря на внесенные в ст. 222 ГК РФ изменения в части уточнения некоторых формулировок понятия самовольной постройки, ее признаков и условий ее легализации, что в некоторой степени позволило сделать механизм признания построек самовольными более объективным, данная статья до сих пор нуждается в законодательном уточнении ряда спорных положений. В частности, в устранении правовой коллизии между возможностью внесудебного сноса жилого дома, попавшего в зону с особыми условиями использования территорий, и конституционным правом граждан на жилище. Сегодня возможна ситуация, при которой гражданина можно без судебного разбирательства лишить единственного жилища, если оно попадает в вышеуказанную зону.

Необходимо также разрешить вопрос о распространении понятия «самовольное строительство» на незавершенные объекты в пользу последних и урегулировать, в каких случаях возможен только снос, а когда — приведение построек в соответствие с установленными требованиями. К сожалению, ввиду наличия нестыковок и противоречий в законодательстве в отношении правового статуса самовольных построек многие проблемные вопросы сегодня вынуждены решать судебные органы, основываясь не на нормах права, а на принципах добросовестности, разумности и справедливости и своем внутреннем убеждении. Данное обстоятельство может привести к нарушению принципа единообразия в применении и толковании судами различных систем и уровней норм права. Поэтому именно на законодателя, а не на судебных органах должна лежать ответственность за практическую реализацию мер противодействия самовольному строительству.

Библиография

1. Бакулина Л.В. Проблемы признания права собственности на самовольную постройку // Мир науки и образования. 2016. № 3 (7). С. 6.
2. Глеба О.В. Признание объекта самовольной постройкой: проблемы правоприменительной практики // Актуальные проблемы российского права. 2021. № 5 (126). С. 63-69.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 25.02.2022).
4. Кузнецов А.А. Актуальные проблемы признания права собственности на самовольную постройку // Экономика. Право. Общество. 2020. № 1 (21). С. 109-116.

5. «Обзор судебной практики по делам, связанным с самовольным строительством» (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 19.03.2014).
6. Соколова М.В. Правовой режим самовольной постройки: актуальные проблемы теории и практики // Вестник ЮУрГУ. 2012. № 43. С. 107-108.
7. Федеральный закон «О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» от 30.11.1994 № 52-ФЗ.
8. Федеральный закон «О внесении изменений в статью 222 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и Федеральный закон “О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации”» от 13.07.2015 № 258-ФЗ.

Problems of law enforcement practice in recognizing the ownership of unauthorized construction

Dmitrii D. Sedov

Postgraduate,
Russian State University of Justice,
117418, 69, Novocheremushkinskaya str., Moscow, Russian Federation;
e-mail: info@rgup.ru

Abstract

The relevance of the topic is due to the fact that the question of the fate of unauthorized construction affects both public interests and the interests of individual participants in the civil process. The study reveals the problems of law enforcement practice in recognizing the right of ownership of an unauthorized construction, as well as the imperfections of the legal regulation of the institution of legalization of unauthorized construction objects. Within the framework of the article, the question of what consequences of the construction of an unauthorized structure should be considered proportionate is studied, and ways of reforming the problems under study are highlighted. The purpose of the study is to highlight the scientific and practical problems of unauthorized construction in the Russian Federation as a basis for acquiring property rights, as well as to show a possible way to eliminate them. The work uses a comprehensive analysis of legislation and law enforcement practice, which determines the civil law regime of unauthorized construction sites. Based on the results of the analysis of the problems of legal regulation of unauthorized construction and contradictions in the enforcement of the norms governing these relations, options for resolving the identified problems and contradictions are proposed, aimed at improving the legal regulation of relations arising from this basis for the emergence of property rights.

For citation

Sedov D.D. (2022) Problemy pravoprimeritel'noi praktiki pri priznanii prava sobstvennosti na samovol'nyuyu postroiku [Problems of law enforcement practice in recognizing the ownership of unauthorized construction]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 12 (7A), pp. 121-127. DOI: 10.34670/AR.2022.32.99.033

Keywords

Law enforcement practice, unauthorized construction, problems of unauthorized construction, emergence and recognition of property rights, real estate.

References

1. Bakulina L.V. (2016) Problemy priznaniya prava sobstvennosti na samovol'nuyu postroiku [Problems of recognition of the right of ownership to unauthorized construction]. *Mir nauki i obrazovaniya* [World of science and education], 3 (7), p. 6.
2. *Federal'nyi zakon «O vnesenii izmenenii v stat'yu 222 chasti pervoi Grazhdanskogo kodeksa Rossiiskoi Federatsii i Federal'nyi zakon “O vvedenii v deistvie chasti pervoi Grazhdanskogo kodeksa Rossiiskoi Federatsii”» ot 13.07.2015 № 258-FZ* [Federal Law “On Amendments to Article 222 of Part One of the Civil Code of the Russian Federation and the Federal Law “On Enactment of Part One of the Civil Code of the Russian Federation”” dated July 13, 2015 No. 258-FZ].
3. *Federal'nyi zakon «O vvedenii v deistvie chasti pervoi Grazhdanskogo kodeksa Rossiiskoi Federatsii» ot 30.11.1994 № 52-FZ* [Federal Law No. 52-FZ dated November 30, 1994 “On the Enactment of Part One of the Civil Code of the Russian Federation”].
4. Gleba O.V. (2021) Priznanie ob"ekta samovol'noi postroiki: problemy pravoprimenitel'noi praktiki [Recognition of an object as unauthorized construction: problems of law enforcement practice]. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava* [Actual problems of Russian law], 5 (126), pp. 63-69.
5. *Grazhdanskii kodeks Rossiiskoi Federatsii (chast' pervaya) ot 30.11.1994 № 51-FZ (red. ot 25.02.2022)* [Civil Code of the Russian Federation (Part One) dated November 30, 1994 No. 51-FZ (as amended on February 25, 2022)].
6. Kuznetsov A.A. (2020) Aktual'nye problemy priznaniya prava sobstvennosti na samovol'nuyu postroiku [Actual problems of recognizing the ownership of an unauthorized building]. *Ekonomika. Pravo. Obshchestvo* [Economics. Right. Society], 1 (21), pp. 109-116.
7. «*Obzor sudebnoi praktiki po delam, svyazannym s samovol'nym stroitel'stvom*» (utv. Prezidiumom Verkhovnogo Suda RF 19.03.2014) [“Review of judicial practice in cases related to unauthorized construction” (approved by the Presidium of the Supreme Court of the Russian Federation on March 19, 2014)].
8. Sokolova M.V. (2012) Pravovoi rezhim samovol'noi postroiki: aktual'nye problemy teorii i praktiki [Legal Regime of Unauthorized Construction: Actual Problems of Theory and Practice]. *Vestnik YuUrGU* [SUSU Herald], 43, pp. 107-108.