

Хацко Даниил Сергеевич

Студент, Южно-Российского института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Южно-Российский институт управления — филиал РАНХиГС), РФ, г. Ростов-на-Дону
E-mail: hatskodaniil@gmail.com

ОСОБЕННОСТИ ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА САМОВОЛЬНОЕ СТРОИТЕЛЬСТВО

Проблема самовольного строительства в России сегодня одна из самых актуальных проблем в сфере недвижимости, в частности в судебной практике возникает множество вопросов, которые касаются правового регулирования ответственности за создание самовольных построек. В статье автором предприняты попытки дать общие положения о гражданско-правовой ответственности столь непростого правонарушения.

Для достижения поставленной цели необходимо решение следующих исследовательских задач: изучить положения действующего российского законодательства, регулирующего правовой режим недвижимости; проанализировать концептуальные подходы к пониманию данной категории объектов гражданских прав и их правового статуса; рассмотреть судебную практику.

Методологическая основа научной работы включает в себя общенаучные методы, такие как анализ, синтез, индукция, дедукция, обобщение, описание и др. Кроме того, использованы специальные методы исследования, включая системный подход, формально-юридический, сравнительно-правовой методы и т.д.

Избранная тема исследования позволила рассмотреть взаимосвязь гражданского права с другими отраслями современной национальной системы права, что дало возможность детально проанализировать особенности гражданско-правовой ответственности за самовольное строительство в Российской Федерации.

The problem of unauthorized construction in Russia today is one of the most pressing problems in the real estate sector, in particular, in judicial practice there are many issues that relate to the legal regulation of liability for the creation of unauthorized buildings. In the article, the author attempts to provide general provisions on the civil liability of such a complex offense.

To achieve this goal, it is necessary to solve the following research tasks: to study the provisions of the current Russian legislation regulating the legal regime of real estate; to analyze conceptual approaches to understanding this category of objects of civil rights and their legal status; to consider judicial practice.

The methodological basis of scientific work includes general scientific methods such as analysis, synthesis, induction, deduction, generalization, description, etc. In addition, special research methods were used, including a systematic approach, formal legal, comparative legal methods, etc.

The chosen research topic made it possible to consider the relationship of civil law with other branches of the modern national legal system, which made it possible to analyze in detail the features of civil liability for unauthorized construction in the Russian Federation.

Ключевые слова: самовольное строительство; самовольная постройка; гражданско-правовая ответственность; ГК РФ; меры ответственности; недвижимость.

Keywords: unauthorized construction; unauthorized construction; civil liability; Civil Code of the Russian Federation; liability measures; real estate.

Гражданско-правовая ответственность за самовольное строительство состоит из нескольких элементов.

Первый элемент ответственности это запрет на включения самовольной постройки в гражданский оборот. Это указано в ст. 222 ГК РФ [1], на самовольную постройку не возникает право собственности и запрещается использовать самовольную постройку. Второй элемент ответственности это запрет на включения самовольной постройки в наследственную массу. Данные разъяснения содержатся в ПП ВС № 44 [2], где сказано в п. 4, что самовольная

постройка не может быть включена в наследственную массу, но наследник, которому перешло вещное право на земельный участок вправе в судебном порядке признать право собственности на самовольную постройку. Третий элемент это использование так называемых «специальных мер ответственности» в отношении самовольных построек. Первый вариант — это снос самовольной постройки и приведение в соответствии с установленными требованиями. Главная особенность всех этих элементов ответственности заключается в том, что должно быть чье-либо волеизъявление лица, поскольку узаконить самовольную постройку без инициативы лица невозможно, снести самовольную постройку без чьей-либо инициативы также нельзя и она продолжит существовать, как объект материального мира. В связи с чем существует высокий уровень латентности данных правонарушений.

Специальные меры ответственности, а именно приведение в соответствие, снос и комбинированный вариант снос или приведение в соответствие или снос самовольной постройки необходимо раскрыть подробно. Начать следует с приведением в соответствие.

В гражданском законодательстве оно присутствует в двух вариантах. В ГК РФ приведение в соответствие дано в п. 2 ст. 222, приведение в соответствие с параметрами, установленными правилами землепользования и застройки, документацией по планировке территории, или обязательными требованиями к параметрам постройки, предусмотренными законом (далее - установленные требования). Данная меры ответственности является новой и появилась только в последней редакции ст. 222 в 2018 г [3]. В связи с этим необходимо отличать ее от приведение в прежнее состояние, существовавшее раньше. Для этого необходимо обратиться к уже недействующему ПП ВС и ВАС 10/22 [4] в части о самовольных постройках. В п. 28 данного постановления указывалось, что суд обязывает лицо к сносу самовольно реконструированного недвижимого имущества лишь в том случае, если будет установлено, что объект не может быть приведен в состояние, существовавшее до проведения таких работ. Данный пункт указывал, что в случае реконструирования объекта и возможности

привести его состояние до проведения таких работ была дана возможность не исполнять предписания ст. 222 ГК РФ, в которой на тот момент присутствовало только положение о сносе самовольной постройки. Таким образом, давалась возможность привести объект в прежнее состояние.

Но при этом следует сказать, что на сегодняшний день приведение в соответствие в новой редакции ст. 222 ГК РФ, то это другая мера ответственности. Она теперь можно применяться, как и к вновь созданному объекту, так и возникшему в результате реконструкции. Т. е., реконструированный объект возможно вернуть не в прежнее состояние, а приведение в состояние, которое соответствует действующим правилам в отношении строительства на данном земельном участке, вновь созданный объект в свою очередь в состояние, соответствующее действующему законодательству.

Кроме того, в п. 30 ПП ВС № 44 указано, что независимо от того предъявлен ли иск о сносе, иск о сносе или приведения в соответствие в суд по собственной инициативе рассматривает возможность о приведении в соответствие. И если такая возможность устанавливается, то дальше решается вопрос о вынесении решения. В данном случае также указано, что ответчику предоставляется возможность о предоставлении дополнительных доказательств, разъяснить права о назначении строительно-технической экспертизы, т.е. все эти действия предоставляются ответчику, чтобы он смог доказать, что самовольную постройку возможно не сносить, а привести в соответствие с действующим законодательством. Сам порядок приведения самовольной постройки в соответствие с действующим законодательством проходит следующим образом. Если приведение в соответствие осуществляется в порядке реконструкции, то необходимо предоставить проектную документацию в орган местного самоуправления, которая предусматривает реконструкцию самовольной постройки, как указано в п. 33 постановления, ссылаясь на ст. 55.32 ГрК РФ [5]. И данные работы заканчиваются, т. е. считаются выполненными, с момента получения решения на ввод объекта в эксплуатацию.

В данном случае следует сказать еще о том, что в отношении индивидуального жилищного строительства (далее – ИЖС) и садовых домов действует особый режим. Данные объекты не требуют разрешения на строительство, а следовательно, не требуют разрешения на ввод в эксплуатацию, но это не значит, что судами не могут быть приняты решения о приведении таких объектов в соответствие с действующим законодательством, если они нарушают градостроительные нормы и правила. В п. 33 ПП ВС № 44 указано, что для приведения в соответствии ИЖС и садовых домов предоставить уведомления о планируемой реконструкции, а также уведомления об окончании реконструкции.

Если лицо же лицо, которое не осуществит приведение в соответствие установленными требованиями самовольной постройки, то будет осуществляться принудительное исполнение судебного решения. Для принудительного приведения в соответствие существуют стимулирующие меры, в частности в п. 37 ПП ВС № 44 указано, что неисполнение решения о приведении в соответствие является основанием одностороннего отказа от договора аренды земельного участка, принудительного прекращения права на данный земельный участок.

Теперь необходимо поговорить о сносе. Это одна из форм специальной ответственности за самовольное строительство. Ст. 222 ГК РФ предусматривает два вида сноса самовольной постройки:

1) Судом;

2) Либо в случаях, предусмотренных п. 4 ст. 222 ГК РФ органами местного самоуправления в соответствии с их компетенцией, установленной законом.

Следует сравнить эти оба варианта и выделить их отличия. Административный иск о сносе самовольной постройки возможно обжаловать на основании ст. 17 КАС РФ [6] и ст. 198 АПК РФ [7]. Это возможно, поскольку после вынесения решения органом местного самоуправления о сносе самовольной постройки он обязан направить его заинтересованному лицу, т. е. тому, кто должен производить снос. В свою очередь данное лицо может это решение обжаловать, ссылаясь на его незаконность по различным основаниям.

В подтверждение можно привести разъяснения ПП ВС № 44, п. 14 говорит, что административному иску (заявлению) об оспаривании решения органа публичной власти могут быть приняты обеспечительные меры. Таким образом, исполнение решения о сносе может быть приостановлено до рассмотрения соответствующего заявления в судебном порядке.

Сказать надо также и про уведомление органами публичной власти заинтересованных лиц о сносе самовольной постройки, в ГрК РФ регламентирован этот порядок действий, а также подзаконными актами федеральных министерств.

Необходимо рассмотреть в данной части вопрос каким образом орган публичной власти выявляет самовольную постройку и каков процесс его дальнейшей деятельности.

Основание для возбуждения органом местного самоуправления публичных действий при выявлении самовольного строительства – уведомление о выявлении самовольной постройки, данный документ указан в ст. 55. 32 ГрК РФ, а его форма зафиксирована в соответствующем приказе Минстроя РФ [8]. И до тех пор, пока у органа местного самоуправления не появилось данное уведомление он не имеет право как-то реагировать, но с момента появления уведомления с прилагаемыми документами, которые указаны в вышеназванном приказе, орган местного самоуправления совершается перечень действий, указанных в соответствующей статье ГрК РФ.

У органа местного самоуправления существует три взаимоисключающих действия:

- 1) Принять решение о сносе или о сносе самовольной постройки или ее приведения в соответствие;
- 2) Обратится в суд;
- 3) Уведомление о том, что наличие признаков самовольной постройки не усматривается.

Все эти действия органов местного самоуправления регламентированы. Согласно ст. 55. 32 ГрК РФ органу местного самоуправления после получения

уведомления о выявлении самовольной постройки дается двадцать рабочих дней, чтобы принять соответствующее решение. И тогда начинается либо процесс принятия соответствующего решения о сносе самовольной постройки, либо обращение с иском в суд о сносе самовольной постройки. При этом следует сказать, что правило суда и органа местного самоуправления с точки зрения выбора способа решения вопроса самовольной постройки полностью идентичны. Органу местного самоуправления принимая решение о сносе самовольной постройки необходимо руководствоваться ПП ВС № 44 несмотря на то, что на прямую оно к нему не относится, но это необходимо делать, поскольку его решение о сносе самовольной постройки может быть обжаловано в судебном порядке.

Также следует обратить внимание на так называемое «альтернативное решение», т. е. это смешанный вариант. В ПП ВС в п. 30 сказано, что независимо от того заявлял ли истец требования о сносе самовольной постройки, или приведение в соответствие, или оба эти требования. Суд выносит на обсуждение вопрос об устранении допущенных при ее возведении нарушений градостроительных и строительных норм и правил, а если речь будет идти о нарушении разрешенного использования, то о возможности приведения в соответствие с разрешенным использованием. Кроме того, ответчику предоставляется возможность представить дополнительные доказательства, а также разъяснить право на заявление ходатайства о назначении строительно-технической экспертизы.

В случае, если судом будет установлена возможность как устранить нарушения, так и привести самовольную постройку в соответствие с действующим законодательством, то должнику дается право выбора одного из способов исполнения судебного решения. Данное альтернативное решение должно быть исполнено в срок, установленный судом. Должник обязан в срок, установленный для сноса осуществить снос либо представить в орган местного самоуправления, утвержденную проектную документацию, предусматривающую реконструкцию самовольной постройки, это необходимо

сделать, поскольку из проектной документации будет видно в течение какого срока может быть произведена реконструкция, указывает п. 33 ПП ВС № 44 и п. 2 ч. 10 ст. 55.32 ГрК РФ. Таким образом, можно сказать, что срок устанавливается только для сноса, поскольку установить срок для реконструкции без проектной документации не представляется возможным из-за сложности данного процесса.

В самом ПП ВС № 44 в п. 34 указывается, что что после вступления в силу решения суда в ЕГРН вносится запись о прекращении права собственности на самовольную постройку независимо от фактического исполнения решения.

Любопытным видится правовой режим данного объекта недвижимости уже после исключения записи из ЕГРН, но при это физически сам объект еще существует. С точки зрения права его уже нет, а следовательно он перестает быть предметом договоров, а также запрещается его использование, по мнению авторов, данный правовой режим совпадает с правовым режим самовольной постройки до введения ее в гражданский оборот и признания на нее право собственности, иными словами происходит отмена гос. регистрации права на самовольную постройку.

Необходимо также разобраться с понятием сноса. В законодательстве существует два таких понятия. Первое дано в п. 14.4 ст. 1 ГрК РФ, под сносом понимается ликвидация объекта капитального строительства путем его разрушения (за исключением разрушения вследствие природных явлений либо противоправных действий третьих лиц), разборки и (или) демонтажа объекта капитального строительства, в том числе его частей. Второе дано, в п. 4 ст. 107 Федерального закона «Об исполнительном производстве» 229-ФЗ [9]. В нем указано, что снос строения, здания или сооружения либо их отдельных конструкций включает в себя разборку, демонтаж или разрушение строения, здания или сооружения, указанных в исполнительном документе, либо их отдельных конструкций независимо от типа, назначения и степени завершенности, а также уборку строительного мусора. Эти понятия друг другу не противоречат, единственное, что понятие данное в ГрК РФ оно шире, поскольку здесь указывается исключение в виде природных явлений либо

противоправных действий третьих лиц, т. е. если самовольная постройка была повреждена третьими лицами или в результате стихийных бедствий, то это не будет признано сносом.

Сам порядок сноса урегулированы гл. 6.4 ГрК РФ, где указаны все случаи сноса объекта капитального строительства. Помимо этой главы регулирует деятельность по сносу объектов капитального строительства Постановление Правительства РФ от 26.04.2019 №509 «Об утверждении требований к составу и содержанию проекта организации работ по сносу объекта капитального строительства» [10].

На основании всего вышеизложенного можно сказать, что снос объекта капитального строительства – это вид строительной деятельности, который осуществляется по определенному регламенту. Эта деятельность охватывает независимо от того, чье возникает волеизъявление – собственника или застройщика. Какой характер снос носит – добровольный или принудительный. Независимо от этого общие требования распространяются на снос объектов капитального строительства, распространяется и самовольные постройки. В сам процесса сноса входит:

- 1) проект организации работ по сносу объекта капитального строительства;
- 2) проект делается на основании результатов и материалов обследования объекта капитального строительства.

Если не будет проекта по сносу или результатов и материалов обследования, то это влечет наступление административной ответственности. Ст. 55. 32 ГрК РФ регулирует особенности сноса самовольных построек с учетом общих положений.

Следует упомянуть и в каких случаях запрещается административный снос, перечень этих запретов прямо указан в п. 4 ст. 222 ГК РФ. К этим запретом отнесено право собственности на который зарегистрировано в Едином государственном реестре недвижимости или признано судом в соответствии с пунктом 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. Положения п. 4 ст. 222 применяются также в отношении жилых домов и жилых строений, созданных до 01.01.2019 соответственно на дачных и садовых земельных участках. При этом административный снос запрещен и в случаях ранее возникшего права, об этом не сказано в ст. 222 ГК РФ, но это разъяснено в п. 21 Обзора практики от 16.11.2022 [11], где было сказано, что если право на объект недвижимости возникло до введения в действия Закона о гос. регистрации, то это право считается возникшем независимо от гос. регистрации этого права. Таким образом, орган местного самоуправления не вправе принимать решения о сносе предполагаемой самовольной постройки, это решение может быть принято только в судебном порядке.

В этом же пункте ст. 222 ГК РФ разъяснены и случаи, когда возможен административный порядок сноса самовольной постройки:

Нет никаких документов застройщика, которые подтвердили бы его право на данный земельный участок. Это признается самовольным захватом земельного участка, который находится в публичной собственности.

Во втором случае необходимо два условия. Первое, нарушен вид разрешенного использования. Второе, когда данный объект находится на территории общего пользования.

И третий вариант, в нем необходимо уже три условия, во-первых, нарушен вид разрешенного использования. Во-вторых, речь идет о зоне с особыми условиями использования территории. В-третьих, отсутствует разрешение на строительство.

Из всех условий, когда действует орган местного самоуправления допускается возможность обратиться с иском в суд о сносе самовольной постройки. Существует лишь один случай, когда орган местного самоуправления такого права лишен. Если не будет установлено лицо, которое осуществило создание самовольной постройки. В данном случае орган местного самоуправления должен официально опубликовать решение о сносе самовольной постройки, разместить решение на официальном сайте органа местного

самоуправления, на официальном щите земельного участка разместить информацию о том, что объект, который расположен на данном земельном участке подлежит сносу. Если при совершении всех этих действий не были выявлены лица, которые осуществили создание самовольной постройки, то в течение двух месяцев с даты размещения информации на сайте у органа местного самоуправления возникает право осуществить снос самовольной постройки на основании ст. 55. 32 ГрК РФ.

Список литературы:

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 08.08.2024, с изм. от 31.10.2024) // Российская газета от 09.12.1994 г. N 238-239;
2. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 12.12.2023 N 44 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при применении норм о самовольной постройке» // Российская газета от 22.12.2023 № 291;
3. Федеральный закон от 03.08.2018 N 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» // Российская газета от 08.08.2018 № 172;
4. Постановление Пленума Верховного Суда РФ N 10, Пленума ВАС РФ N 22 от 29.04.2010 (ред. от 12.12.2023) «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав» // Российская газета от 21.05.2010 № 109;
5. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 N 190-ФЗ (ред. от 26.12.2024) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2025) // Российская газета от 30.12.2004 г. N 290;
6. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 N 21-ФЗ (ред. от 01.04.2025) // Российская газета от 11.03.2015 № 49
7. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 N 95-ФЗ (ред. от 01.04.2025) // Российская газета от 27.07.2002 г. N 137;

8. Приказ Минземстроя РФ от 4 августа 1998 N 37 (ред. от 04.09.2000) «Об утверждении Инструкции о проведении учета жилищного фонда в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступающими в силу с 19.05.2008) // Экономика и жизнь, сентябрь 1998 г., N 38;
9. Федеральный закон от 02.10.2007 N 229-ФЗ (ред. от 23.11.2024) «Об исполнительном производстве» (с изм. и доп., вступ. в силу с 25.05.2025) // «Российская газета» от 06.10.2007 № 223
10. Постановление Правительства РФ от 26.04.2019 N 509 «Об утверждении требований к составу и содержанию проекта организации работ по сносу объекта капитального строительства» // «Собрание законодательства РФ» от 06.05.2019 N 18, ст. 2245
11. Обзор судебной практики по делам, связанным с самовольным строительством (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 16.11.2022) // Бюллетень Верховного Суда РФ, N 2, февраль, 2023.