

Особенности правового регулирования административного порядка сноса объектов самовольного строительства

А. А. Кузнецов

студент магистратуры факультета экономики и права РЭУ им. Г. В. Плеханова.
Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова»,
117997, Москва, Стремянный пер., д. 36.
E-mail: kuznetsov-all@mail.ru

The Features of Legal Regulation of Administrative Demolition of Unauthorized Constructions

A. A. Kuznetsov

Master Student of the Faculty of Economics and Law of the PRUE.
Address: Plekhanov Russian University of Economics, 36 Stremyanny Lane,
Moscow, 117997, Russian Federation.
E-mail: kuznetsov-all@mail.ru

Аннотация

В статье рассматривается правовое регулирование сноса объектов самовольного строительства по решению органов местного самоуправления. Автором осуществлен анализ практики применения пункта 4 статьи 222 Гражданского кодекса Российской Федерации. Рассмотрено соотношение осуществления сноса в административном порядке и обозначенной в Концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации необходимости осуществления либерализации правового режима самовольных построек. Исследован вопрос о соблюдении конституционного принципа разделения властей при реализации предоставленного органам местного самоуправления права принимать самостоятельные решения о сносе самовольных строений. Автором изучено развитие правового регулирования сноса объектов самовольного строительства в административном порядке. Определены критерии допустимости административного сноса с учетом необходимости оперативного устранения нарушения прав граждан и соблюдения баланса частных и публичных интересов. Рассмотрен вопрос обоснованности предоставления органам местного самоуправления права принимать решения о сносе самовольной постройки с учетом существования возможности признания в судебном порядке права собственности на объект самовольного строительства. Автором сформулированы предложения по совершенствованию законодательства, регулирующего порядок принятия органами местного самоуправления решений о сносе, а также решений о сносе или приведении в соответствие с установленными требованиями объектов самовольного строительства.

Ключевые слова: самовольная постройка, недвижимое имущество, органы местного самоуправления, снос самовольной постройки, административный порядок сноса

Abstract

The article deals with the legal regulation of the demolition of unauthorized construction objects by the decision of local authorities. The author analyzes the practice of applying paragraph 4 of article 222 of the Civil code of the Russian Federation. The correlation between administrative demolition and the necessity of the legal regime of unauthorized construction objects liberalization indicated in the Concept of development of civil legislation of the Russian Federation is considered. The question of compliance with the constitutional principle of separation of powers in the implementation of the right granted to local self-government bodies to make independent decisions on the demolition of unauthorized buildings is studied. The author studies the development of legal regulation of the demolition of unauthorized construction objects in the administrative order. The criteria for the permissibility of administrative demolition are defined, considering the necessity of promptly eliminating citizens' rights violations and maintaining a balance of private and public interests. The article studies the validity of granting local self-government bodies the right to make decisions on the demolition of unauthorized construction, considering the possibility of recognizing the ownership of the object of unauthorized construction in court. The author formulates proposals for improving the legislation regulating the procedure for local self-government bodies to make decisions on the demolition or bringing into compliance with the established requirements of unauthorized construction objects.

Keywords: unauthorized construction, real estate, local authorities, demolition of unauthorized construction, administrative demolition.

Самовольная постройка является уникальным по своей правовой природе институтом гражданского права. Уже само по себе словосочетание «самовольная постройка» дает сущностную характеристику рассматриваемому явлению, которая выражается в признании правонарушением действий по осуществлению самовольного строительства как действующим законодательством, так и сложившейся правоприменительной практикой. С другой стороны, статья 222 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) не случайно размещена законодателем в четырнадцатой главе ГК РФ, в рамках которой сосредоточены правовые нормы, регламентирующие порядок приобретения права собственности.

В то же время, не только двойственность правовой природы объектов самовольного строительства в настоящее время выступает предметом изучения сосредоточивших свое внимание на вопросах вещного права отечественных цивилистов, таких как Р. С. Бевзенко [1. – С. 99], А. Р. Кирсанов [2. – С. 18] и др. Еще одним спорным аспектом правового режима объектов самовольного строительства является, введенный законодателем в июле 2015 г., порядок принятия органами местного самоуправления решения о сносе самовольной постройки самостоятельно, минуя необходимую ранее для определения судьбы «самостроя» судебную ступень. О неоднозначности правового регулирования процедуры принятия решения о сносе объекта самовольного строительства органами местного самоуправления свидетельствует и тот факт, что положения пункта 4 статьи 222 ГК РФ неоднократно перерабатывались и видоизменялись.

Концептуально вся деятельность органов местного самоуправления как в области строительства, так и соответственно, в сфере определения правовой судьбы самовольных построек имеет в своей основе обязательства по обеспечению благоприятных условий жизнедеятельности человека, конструированию эффективной системы расселения и размещения производственных сил [3. – С. 110]. Административный порядок сноса объектов самовольного строительства призван свести к минимуму финансовые и временные издержки при последовательном претворении в жизнь вышеуказанных задач органов местного самоуправления. Рациональ-

ным представляется возможность миновать стадию судебного разбирательства для принятия решения применительно к таким бесспорным случаям, как нахождение строения на земельном участке, находящемся в государственной или муниципальной собственности, при одновременной невозможности установления личности застройщика.

Одновременно с этим само по себе существование административного порядка сноса самовольных построек вступает в противоречие с установкой на либерализацию правового режима объектов самовольного строительства, закреплённой в Концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации (далее – Концепция). Авторами Концепции было акцентировано внимание на том, что Российская Федерация прочно вступила на путь развития экономики рыночного типа, в соответствии с которым должны быть переосмыслены те аспекты правового регулирования, которые способны привести к дестабилизации гражданского оборота. В частности, российское гражданское законодательство остро нуждается в создании стабильных взаимосвязанных институтов вещного права, базирующихся на праве собственности и системе ограниченных вещных прав. Учитывая тот факт, что признание строения самовольной постройкой при соблюдении условий, установленных пунктом 3 статьи 222 ГК РФ может привести к признанию права собственности на спорное строение, то и столь радикальное решение вопроса судьбы объекта самовольного строительства как его снос допустимо только при выполнении одного или совокупности следующих условий: самовольная постройка своим существованием создает угрозу жизни и здоровью граждан; спорный объект возведен на земельном участке, строительство на котором законодательно запрещено; объект самовольного строительства нарушает права и законные интересы третьих лиц [4. – С. 108]. Тем не менее существующий административный порядок сноса самовольных построек позволяет органам местного самоуправления по своему выбору определять будет ли объект самовольного строительства снесен или же допустимым правовым последствием возведения самовольной постройки станет ее приведение в соответствие с установленными требованиями.

Актуальная редакция пункта 4 статьи 222 ГК РФ закрепляет порядок административного решения вопроса судьбы объектов самовольного строительства, расположенных на находящемся в государственной или муниципальной собственности земельном участке. Так органы местного самоуправления вправе принять решение о сносе самовольной постройки, если она расположена на земельном участке, в отношении которого отсутствуют необходимые в соответствии с законодательством правоустанавливающие документы, или же он расположен в границах территории общего пользования, и строительство данного объекта, в соответствии видом разрешенного использования, не допускается. Подлежит сносу или приведению в соответствие с установленными законом требованиями самовольная пойма, строительство которой не допускается в соответствии с видом разрешенного использования земельного участка, на котором она возведена, и режимом зоны с особыми условиями использования территории, в границах которой она расположена. Аналогичное решение может быть принято органом местного самоуправления и в случае отсутствия необходимого в соответствии с требованиями законодательства на дату начала осуществления работ разрешения на строительство в отношении объекта, расположенного в границах указанной зоны.

Законодатель также отдельно выделил положения о том, что органы местного самоуправления уполномочены на принятие каких-либо решений о судьбе самовольной постройки, возведенной или созданной на земельном участке, находящимся в частной собственности, только в случаях, если существование данных построек создает угрозу жизни и здоровью граждан. Кроме того, правила об административном сносе объектов самовольного строительства не распространяются на объекты самовольного строительства, относящиеся к имуществу религиозного назначения, а также не применяются в отношении жилых домов и жилых строений, созданных до 1 января 2019 г. на дачных и садовых земельных участках.

Еще одним изъятием из возможности применения административного порядка решения судьбы объектов самовольного строительства является наличие в отношении самовольной постройки зарегистрированного в Едином государственном реестре недвижимости права собственности или вступившего в законную силу решения суда, которым отказано в удовлетворении требований о

сносе объекта самовольного строительства или признано право собственности на него.

Предшествующая редакция пункта 4 статьи 222 ГК РФ не содержала ограничений административного усмотрения в отношении тех построек, которые уже становились предметом судебного разбирательства, что привело на практике к фактическому обесцениванию судебных решений, которыми был вынесен отказ в требовании органа муниципальной власти о признании постройки самовольной. Ярким примером может послужить Постановление Арбитражного суда Московского округа от 28 марта 2017 г. по делу №А40-123727/16, которым была поставлена точка в разрешении спора, между коммерческим хозяйственным обществом и Правительством города Москвы по поводу взыскания убытков, возникших у общества с ограниченной ответственностью (далее – Хозяйственное общество) в связи со сносом, принадлежащего ему объекта недвижимости (далее – Строение). Все три судебные инстанции, рассмотрев спор в соответствии с действующим на тот момент законодательством, отказали хозяйственному обществу в удовлетворении требований по возмещению убытков, общая сумма которых составляла около двух миллиардов рублей. Если последовательно восстановить картину произошедших событий, то можно установить, что еще в 2003 г. Хозяйственное общество зарегистрировало право собственности на Строение в Едином Государственном Реестре Прав на недвижимое имущество. Позднее, в 2006 г. последовал отказ Арбитражного суда города Москвы в удовлетворении исковых требований Департамента земельных ресурсов города Москвы об освобождении земельного участка, занятого самовольно, и сносе расположенного на нем строения. Через год в судебном порядке было признано незаконным бездействие Префектуры Южного административного округа города Москвы, заключавшееся в непредоставлении на новый срок земельного участка в аренду Хозяйственному обществу. В соответствии с данным решением спорный земельный участок был передан в аренду Хозяйственному обществу на 49 лет для эксплуатации Строения (торгово-досугового комплекса). В октябре 2015 г. Префектура Южного административного округа города Москвы возобновила попытки избавиться от неудобного Строения, в связи с чем в Арбитражный суд Московского округа поступило исковое заявление о признании торгово-досугового ком-

плекса объектом самовольного строительства и о его сносе. Суд вновь встал на сторону Хозяйственного общества, Строение не было признано самовольной постройкой. Казавшаяся определенность правовой судьбы Строения была разрушена с принятием 8 декабря 2015 г. Правительством города Москвы Постановления № 829-ПП «О мерах по обеспечению сноса самовольных построек на отдельных территориях города Москвы» (далее – Постановление № 829-ПП), и двух приложений к нему. Приложение № 1 содержало регламент организации работы по сносу объектов самовольного строительства, возведенных в городе Москвы на земельных участках, не предоставленных в установленном порядке для целей строительства, Приложение № 2 содержало конкретный перечень объектов самовольного строительства, подлежащих сносу, в который было внесено и то самое Строение, в отношении которого исполнительные органы власти города Москвы проиграли три судебных спора подряд.

Через пару месяцев, в феврале 2016 г. Строение было снесено во исполнении Постановления № 829-ПП, а осенью того же года Хозяйственное общество начало судебную тяжбу в целях возмещения убытков, причиненных ему сносом Строения. И все три судебные инстанции Хозяйственному обществу отказали, указав на то, что возмещение убытков является одной из форм гражданско-правовой ответственности, выступающей закономерным результатом правонарушения, более того должна присутствовать непосредственная причинно-следственная связь между противоправными действиями должника и убытками, возникшими, в связи с этим на стороне кредитора. Суды подчеркнули, что Строение было снесено на основании Постановления № 829-ПП, которое в свою очередь не было признано судом противоречащим нормам действующего законодательства, следовательно, снос Строения был осуществлен правомерно, а значит, в соответствии со статьями 16 и 1069 ГК РФ, нет оснований для возмещения вреда, причиненного юридическому лицу в результате незаконных действия государственных органов.

Актуальная редакция пункта 4 статьи 222 ГК РФ содержит императивный запрет на применении органами местного самоуправления административного порядка сноса самовольных построек в отношении тех зданий, строений или сооружений, которые уже становились предметом су-

дебного разбирательства и не были признаны объектами самовольного строительства. Указанный запрет указывает на тот факт, что законодатель осознанно выделяет судебный путь определения правовой судьбы объектов самовольного строительства в качестве приоритетного способа решения проблемы самовольного строительства. Более того, действующее законодательство закрепляет за органами местного самоуправления возможность принятия решения о сносе самовольного строения, а также о его сносе или приведении в соответствие с установленными требованиями, но никак не о признании строения самовольной постройкой.

Детальная регламентация процесса реализации органами местного самоуправления административного порядка сноса или приведения самовольных построек в соответствие с установленными требованиями содержится в статье 55.32 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ). Пункт 2 статьи 55.32 ГрК РФ содержит указание на то, что органы местного самоуправления при распространении режима самовольной постройки на то или иное здание, строение или сооружение должны ориентироваться на уведомления о выявлении самовольной постройки, а также документы, подтверждающие наличие соответствующих признаков, предусмотренных пунктом 1 статьи 222 ГК РФ. Ответственными за вышеобозначенные уведомления органов местного самоуправления признается весьма широкий перечень исполнительных органов государственной власти, как правило, отвечающих за государственный надзор природоресурсного, земельного или строительного характера. В связи с чем остается открытым вопрос о том, насколько такие уведомления о выявлении самовольной постройки могут быть сопоставимы с решениями суда по степени своей непредвзятости и правильности установления всех значимых юридических фактов для верного определения правовой судьбы спорного строения. Особенно острым этот вопрос становится в том случае, если рассматривать его через призму существования строго регламентированного процессуального законодательства, которым связаны суды при осуществлении сбора и исследования доказательств, так как никакой особой процессуальной формы для принятия решения исполнительными органами государственной власти о наличии у здания, строения или соору-

жения признаков самовольной постройки не предусмотрено.

Кроме того, многие исследователи правового режима объектов самовольного строительства неоднократно указывали на тот факт, что предоставление органам местного самоуправления возможности самостоятельно принимать решения о сносе объектов самовольного строительства или о их приведении в соответствие с установленными требованиями, наделяет их функцией осуществления правосудия и на практике приводит к нарушению одного из ключевых конституционных принципов демократического правового государства – принципа разделения властей [5. – С. 96]. Сторонники данной позиции указывают на нецелесообразность предоставления потенциальному участнику судебного процесса полномочий по самостоятельному принятию решения о предмете спора. Точку в этом теоретическом споре поставило Определение Конституционного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 1748-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности пункта 4 статьи 222 Гражданского кодекса Российской Федерации». В данном Определении содержалось разъяснение о том, что снос объекта самовольного строительства в административном порядке не только предоставляет органам местного самоуправления возможность самостоятельно принимать решения, касательно правовой судьбы спорного строения, но и одновременно обязывает их уведомить лицо, осуществившее самовольную постройку о принятом решении, что в свою очередь предоставляет застройщику гарантированную возможность оспорить принятое органами местного самоуправления решение в судебном порядке. Также в данном Определении акцентируется внимание на том, что снос самовольного строения может быть организован принявшим соответствующее решение органом местного самоуправления лишь по прошествии двух месяцев со дня опубликования в информационно-телекоммуникационной сети Интернет сообщения о планируемом сносе. Из этого следует закономерный вывод о том, что законодатель осознанно закрепил невозможность проведения незамедлительного сноса объекта самовольного строительства сразу после принятия органом местного самоуправления соответствующего решения. Указанное волеизъявление законодателя направлено на предоставление за-

стройщикам достаточного времени на подготовку и обжалование в судебном порядке решения органа местного самоуправления.

Касательно же проблемы фактического обесценивания принятых ранее судебных решений, которыми то или иное спорное строение не признавалось самовольной постройкой, Конституционный суд указал, что принятие в отношении данных построек органом местного самоуправления решения о сносе не нарушает требование об обязательной силе судебного решения в связи с тем, что данные решения могут быть основаны на новых фактических обстоятельствах, которые не были исследованы в ходе судебного разбирательства. В качестве примера данного развития событий в Определении приведена теоретическая ситуация, в рамках которой после принятия судом постановления об отказе в удовлетворении искового требования о сносе самовольной постройки, последовала ее значительная реконструкция, что привело к появлению у постройки признаков объекта самовольного строительства. Тем не менее действующая редакция пункта 4 статьи 222 ГК РФ была скорректирована законодателем с учетом невозможности применения административного порядка сноса в отношении объекта недвижимого имущества, право собственности на который зарегистрировано в Едином государственном реестре недвижимости или признано судом.

Как уже неоднократно говорилось ранее, вопрос признания спорного строения самовольной постройкой не может быть рассмотрен исключительно с формальной точки зрения, в основе которой лежит фактическое отсутствие у застройщика разрешительной документации на строительство. Данная мысль нашла свое отражение в пункте 26 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации и Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 29 апреля 2010 г. № 10/22 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав». Недопустимость формального подхода в вопросах определения правовой судьбы спорного строения основывается еще и на том факте, что потенциально любое здание, строение или сооружение, возведенное в отсутствие разрешительной документации может быть признано судом, основываясь на фактической совокупности данных по конкретному делу, объектом недвижимости. Од-

нако при рассмотрении судами споров, возникших по поводу претворения в жизнь Постановления № 829-ПП, в ряде случаев были допущены значительные отступления от принципа недопустимости формального подхода к определению правовой судьбы спорных строений. В качестве примера можно привести Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 7 июня 2019 г. № 09АП-19581/2019 по делу № А40-275474/18.

Индивидуальным предпринимателем была направлена апелляционная жалоба на решение Арбитражного суда г. Москвы от 28 февраля 2019 г. об отказе в удовлетворении заявленных требований о возмещении убытков, причиненных сносом здания как объекта самовольного строительства в соответствии с Постановлением № 829-ПП. Истец, аргументируя, заявленные требования, указал, что спорный объект не обладал ни одним из критериев самовольной постройки, закрепленных в пункте 4 статьи 222 ГК РФ. Суд первой инстанции в своем решении указал, что поскольку действия по сносу производились во исполнение требований Постановления № 829-ПП в связи с включением объекта в Приложение № 2, доводы о том, что объект не являлся самовольной постройкой, направлены на оспаривание законности данного Постановления. Апелляционная инстанция согласилась с данным выводом, указав, что Постановление № 829-ПП было принято Правительством Москвы в целях реализации положений статьи 222 ГК РФ и законность данного Постановления неоднократно подтверждалась решениями судов. Возражение истца о том, что приведенная в мотивировочной части судом первой инстанции ссылка на решение Московского городского суда от 24 декабря 2015 г. по делу № 3а-907/2015, оставленное без изменения апелляционным определением Верховного Суда РФ от 29 апреля 2016 г. № 5-АПГ16-12, несостоятельна ввиду включения объекта в Постановление после принятия данного решения, не было поддержано апелляционной инстанцией. Представитель заявителя не оспаривал сам факт включения спорного объекта в Приложение № 2 к Постановлению № 829-ПП, на основании чего судом был сделан вывод о том,

что заявитель подтверждает правомерность включения спорного объекта в перечень зданий, являющихся самовольными строениями и подлежащих сносу.

Таким образом, одним из основных аргументов, приведенных в мотивировочной части решения, было внесение спорного объекта в Приложение № 2 к Постановлению № 829-ПП, которое принято во исполнение пункта 4 статьи 222 ГК РФ, что в перспективе может привести к конвейерному принятию однотипных судебных решений, основанных на формальном подходе к разрешению спора.

Административный порядок сноса в действительности может исполнять роль правового инструмента, используемого для оперативного устранения объектов самовольного строительства, существование которых создает угрозу жизни и здоровью граждан. Но применяться такой порядок должен в исключительных случаях и при соблюдении баланса частных и публичных интересов. Для достижения данной цели необходимо изложить пункт 4 статьи 222 ГК РФ в следующей редакции: «Органы местного самоуправления принимают в порядке, установленном законом:

- 1) решение о сносе самовольной постройки или ее приведении в соответствие с установленными требованиями в случае, если самовольная постройка возведена или создана в границах зоны с особыми условиями использования территории при условии, что режим указанной зоны не допускает строительства такого объекта.

- 2) решение о сносе самовольной постройки или ее приведении в соответствие с установленными требованиями в случае, если отсутствуют сведения о лице осуществившем самовольную постройку...»

Подобное сужение полномочий органов местного самоуправления в сфере самостоятельного принятия решений о правовой судьбе зданий, строений, сооружений, попадающих, по их мнению, под критерии объекта самовольного строительства, позволит обеспечить надлежащий уровень защиты прав и законных интересов участников гражданско-правового оборота.

Список литературы

1. Бевзенко Р. С. Операция «Липовые бумажки». К проблеме сноса самовольных построек // Вестник экономического правосудия. – 2016. – № 5. – С. 99–108.
2. Кирсанов А. Р. Самовольная постройка: признать нельзя снести? // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2016. – № 9. – С. 16–24;
3. Ревина С. Н., Бунтова О. С., Казанкова Т. Н. Полномочия органов местного самоуправления в решении проблемы самовольного строительства // Вестник Волжского университета имени В. Н. Татищева. – 2017. – № 4. – С. 107–114;
4. Соколова М. В. Правовой режим самовольной постройки: актуальные проблемы теории и практики // Вестник ЮУрГУ. – 2012. – № 43. – С. 107–108;
5. Шабалин Г. Ю. Административный снос самовольной постройки: противоречия теории и практики // Вестник Марийского государственного университета. – 2018. – № 3. – С. 94–99.