

# Роль признака целевого назначения при легализации самовольной постройки

**Горшенев Константин**

*Алтайский филиал Российской академии государственной службы и народного хозяйства при Президенте РФ*

## Аннотация

В представленной статье демонстрируются актуальные проблемы института самовольного строительства, связанные с процедурой приобретения права собственности на самовольные постройки, и местом критерия назначения постройки при применении процедуры легитимации самовольно возведенного объекта. Автор предлагает введение нормы, обеспечивающей дифференциацию объектов самовольного строительства на основании критерия их назначения, что внесет некоторую стабильность в обороте объектов недвижимости.

**Ключевые слова:** институт самовольной постройки; объекты самовольного строительства; критерий назначения; правовое регулирование

Самовольное строительство является нестабильным и сложным в плане правового урегулирования явлением. Законодательство периодически отстывает то в сторону ужесточения и усложнения порядка признания права собственности на самовольные постройки и расширения применения практики их сноса, то в сторону смягчения, следуя по пути упрощения процедуры легализации самовольных построек.

Институт самовольного строительства строится на взаимодействии частных и публичных начал. С одной стороны, законодатель основу регулирования заключает в Гражданском кодексе РФ (далее – ГК РФ), с другой – строение является самовольной постройкой первоочередно в случаях нарушения императивных предписаний, содержащихся в актах публичной направленности (например, в Градостроительном кодексе РФ, Земельном кодексе РФ, нормах СанПиНа, СНиПов и иных актах).

Напомним признаки самовольной постройки, определяя их в качестве пороков её возведения или создания. Законодатель указывает пороки через определение самовольной постройки. Ими являются<sup>1</sup>:

- создание объекта на земельном участке в отсутствие на него права;
- создание объекта на земельном участке, разрешенное использование которого не допускает строительства на нем данного объекта (нецелевое использование участка);
- создание объекта без получения с нарушением согласовательных, разрешительных процедур;
- создание объекта с нарушением градостроительных и строительных норм и правил.

При этом, как неоднократно указывали высшие судебные инстанции, самовольная постройка признается таковой при наличии хотя бы одного из этих признаков (определение

Следуя по пути легитимации порядка приобретения права собственности на самовольные постройки и создавая условия их ввода в гражданский оборот в качестве самостоятельных объектов, законодатель тем самым сокращает и ситуации применения меры в виде сноса постройки, отступая в сторону допущения приведения её в соответствие с нормами.

В случае единовременного соблюдения предусмотренных условий право собственности на самовольную постройку может быть признано судом если:

- в отношении земельного участка, на котором расположена постройка, имеется соответствующее вещное права;
- лицо имеет соответствующее право, допускающее строительство на нем данного объекта;
- на день обращения в суд постройка соответствует установленным требованиям градостроительных и строительных норм;
- сохранение постройки не нарушает права и охраняемые законом интересы других лиц и не создает угрозу жизни и здоровью граждан.

Предусмотренные условия являются едиными и относятся к любой постройке, отвечающей признакам самовольности.

Устанавливая общие правила относительно приобретения права собственности на самовольно возведенные объекты, законодатель не учитывает факта наличия у самовольных построек особенностей относительно их предназначения: имеют ли такие постройки социальное назначение, направлены ли на достижение предпринимательских целей, являются объектами частного, жилищного или хозяйственного пользования, или имеют иное предназначение.

Важно отметить существующие в практике устоявшиеся подходы судов к разрешению споров о сносе или о приобретении права собственности в отношении самовольных построек и тем самым определить существующие пробелы, связанные с отсутствием регулирования отдельных вопросов. Рассмотрим часть из них.

Говоря о складывающейся практике правоприменения судами норм о самовольных постройках при рассмотрении дел по поводу объектов предпринимательского назначения, наблюдается ситуация, при которой суды учитывают особый статус субъектов – предпринимателей, возлагая на них большую ответственность.

Практика во многом указывает на то, что в отношении предпринимателей существует строгое требование по соблюдению разрешительных процедур при осуществлении строительства. Как правило, в случае несоблюдения указанного, им не предоставляется возможность приобрести право собственности, а в отношении возведенных ими объектов применяется процедура сноса.

Так, при рассмотрении спора по обращению департамента архитектуры и градостроительства города Ростова-на-Дону к индивидуальному предпринимателю о сносе нежилого здания, Верховный суд придерживается следующей позиции: решение о применении процедуры сноса правомерно, исходя из того, что в рассматриваемом случае имело место нецелевое использование земельного участка в отсутствие разрешения на строительство спорного объекта и разрешения на ввод объекта в эксплуатацию, а также допущение нарушений норм СанПиНа<sup>2</sup>.

Разрешение в том числе является необходимым элементом при строительстве: его отсутствие ставит участника в условия недопустимости в дальнейшем осуществить процедуру приобретения права собственности на спорный объект и необходимости осуществить его снос.

В другой ситуации Государственной инспекцией по контролю за использованием объектов недвижимости выявлен объект недвижимости, обладающий признаками самовольного строительства и размещенный без разрешительной документации: фактически здание с целевым назначением – физкультурно-оздоровительные цели не используется, в указанном здании размещается магазин.

Позиция Арбитражного суда Московского округа следующая: подобная ситуация может привести к нарушению норм безопасности, учитывая, что здание проектировалось и строилось на основании специальных норм, в том числе исходя из его функционального назначения, так как данный фактор определяет количество пребывания людей, расчет пожарных рисков, а также конструктивные особенности конкретного здания. Однако, в материалах дела отсутствуют какие-либо разрешительные документы на строительство магазина<sup>3</sup>.

В другом деле, удовлетворяя требования Администрации Абинского городского поселения Абинского района о признании пристройки к зданию кафе, возведенной без получения на то разрешения, самовольной постройкой и отказывая во встречном иске о признании права собственности на соответствующий объект ООО «Эленос», суд исходил из следующего.

Спорный объект реконструирован в отсутствие соответствующего разрешения и носит самовольный характер, при этом приведение объекта в первоначальное состояние возможно лишь путем сноса. Основания для признания права собственности на данный объект отсутствуют, поскольку общество допустило правонарушение в виде самовольного строительства в условиях отсутствия доказательств принятия мер по получению разрешения на реконструкцию строения в установленном законом порядке.

Акцентируя внимание на противоправном характере действий по возведению пристройки, суд указывает на недопустимость приобретения права собственности по причине нарушения предусмотренной разрешительной процедуры. В том числе суд не учитывает доводы ответчика о том, что спорный объект соответствует установленным законом требованиям (строительным, техническим и пожарным), градостроительному плану земельного участка, а также отсутствуют угроза жизни и здоровью граждан, не допускается нарушение прав и законных интересов третьих лиц, тем самым не предоставляя возможности приведения объекта в соответствие и дальнейшего приобретения на него права собственности<sup>4</sup>.

Рассмотрим ещё одно дело с участием субъектов.

Индивидуальные предприниматели Джуликян А.А. и Муталлапов Н.С. обратились в суд с иском о признании права общей долевой собственности на самовольно реконструированное нежилое здание. Из двух самостоятельных объектов недвижимости было образовано единое строение. Суды первой и кассационной инстанций в иске отказали.

Верховный суд РФ, указывая на правильность решений первой и кассационной инстанций, подчёркивает, что истцами не соблюден предусмотренный действующим законодательством порядок, устанавливающий необходимость получения разрешения на реконструкцию объекта. Данная процедура осуществлялась с нарушением установленного законом порядка исключительно по вине самих истцов. Отсутствие факта получения необходимых разрешений на проведение указанных ранее действий противоречит требованиям действующего законодательства и не допускает возможности удовлетворения иска о признании права собственности на данный объект вне зависимости от отсутствия нарушений строительных,

градостроительных норм и угрозы жизни и здоровью граждан<sup>5</sup>.

Проведенный анализ судебных решений относительно самовольного строительства, осуществляемого субъектами-предпринимателями, указывает на принципиальную необходимость соблюдения разрешительных процедур. В силу того, что такие меры предусмотрены в целях обеспечения надлежащего качества возводимых и создаваемых объектов, суды, в случае их нарушения, пресекают возможность дальнейшего приобретения права собственности на самовольные постройки и принимают решения о сносе спорных объектов. Неполучение разрешения на строительство следует рассматривать как правонарушение, а снос постройки – в качестве санкции за его совершение.

Иная ситуация наблюдается в применении положений ст. 222 ГК РФ в отношении самовольно возведенных объектов социального назначения. Если в случае с предпринимателями происходит столкновение частных и публичных интересов, то при взведении самовольных построек социального назначения, удовлетворяющих за их счёт публичные интересы социальной направленности, происходит столкновение с публичными интересами, касающимися урегулирования вопросов самовольного строительства.

Так, Министерством обороны РФ было возведено строение без получения необходимых на то разрешений. Администрация города обратилась с иском о сносе спорного объекта. Суды первых инстанций требования удовлетворили.

Верховный суд, отменяя решения, указал следующее. В рассматриваемом споре как истец, так и ответчик являются публично-правовыми образованиями, что подразумевает общую направленность их действий на достижение публичных интересов. В связи с этим, имеющееся у администрации, как органа, обеспечивающего публичный интерес в сфере соблюдения порядка строительства, право «на иск в силу факта формального нарушения этого порядка - отсутствия разрешения на строительство» необходимо осуществлять с учетом реализации ответчиком публичного интереса в создании социально значимого объекта - детской поликлиники.

Суды не учли, в чем заключается нарушение гражданских прав муниципалитета; каким образом снос объекта социального значения, строительство которого осуществлялось по согласованию с органом местного самоуправления и за счет средств федерального бюджета, может привести к восстановлению нарушенного права<sup>6</sup>.

В другом деле администрация муниципального района обратилась в суд с иском к администрации сельского поселения о признании права собственности на двухэтажное здание бюджетного образовательного учреждения.

Ответчик указывает, что спорный объект является самовольной постройкой в силу того, что вид разрешенного использования земельного участка, на котором возведен объект не определен. Строительство объектов недвижимости на данной территории должно согласовываться с Министерством природы и экологии, поскольку объект расположен в границах национального парка «Русский Север». Данное разрешение в надлежащем порядке получено не было.

Суд кассационной инстанции указал на правомерность принятия решений судами первых инстанций. Отсутствие разрешения Министерства природы на строительство объекта является единственным признаком самовольности возведенного объекта. Однако, важно учитывать следующее: расположение участка – зона хозяйственного назначения парка; объект возведен в соответствии со схемой территориального планирования муниципального района, которая в свою очередь была согласована с Министерством; строительство осуществлено в рамках программ, направленных на формирование для населения комфортной среды проживания и обеспечение развития образования<sup>7</sup>. В связи с этим удовлетворение иска о признании права собственности муниципального района на здание школы правомерно.

Рассмотрение вопросов самовольного строительства социальных объектов идёт по направлению лояльного отношения к нарушениям разрешительных процедур при отсутствии более строгих нарушений (главным образом градостроительных и строительных норм, создающих угрозу жизни и здоровью граждан). При рассмотрении споров с участниками, обеспечивающими реализацию социальных интересов, суды должны исходить из понимания того, что сохранение социально значимого объекта обеспечит публичный интерес в большой степени, нежели это будет достигнуто путем сноса такой постройки.

На данный момент неурегулированное законом разграничение подходов при рассмотрении споров, касающихся самовольного строительства, в зависимости от их назначения дополняется судебной практикой. Но важно понимать, что судебная практика в рамках российской правовой системы остаётся исключительно вспомогательным элементом, де-юре, не имеющим общеобязательного значения. Вследствие этого допустимы расхождения при разрешении идентичных дел. Следует предпринять меры в виде легального закрепления критерия назначения самовольных построек, а также условий и оснований приобретения права собственности на спорные объекты в зависимости от его содержания.

---

#### Примечания:

1. Гражданский Кодекс Российской Федерации. Часть первая: Федеральный закон от 30.11.1994 № 51-ФЗ // СЗ РФ. - 1994. - № 32. - Ст. 3301.

2. Определение Верховного Суда Российской Федерации № 308-ЭС15-11236 от 28 августа 2015 г. по делу N А53-15195/2014 / [Электронный ресурс]. URL: >>>>

3. Апелляционное постановление Арбитражного суда Московского округа от 17 сентября 2020 по делу № А40-265637/2019 / [Электронный ресурс] URL: file:///D:/Downloads/Downloads/%D0%9040-265637.2019%20%D0%BE%D1%82%2017.09.2020.pdf.

4. Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 21 февраля 2020 г. N Ф08-11098/17 по делу N А32-9863/2016. Доступ из справочно-правовой системы Гарант.

5. Определение Судебной Коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 17 декабря 2020 г. N 306-ЭС20-118 по делу N А57-26100/2018. – Документ опубликован не был. – Доступ из справочно-правовой системы Гарант.

6. Определение Верховного Суда Российской Федерации № 308-ЭС15-15458 от 10 марта 2016 г. по делу N А32-22681/2014 / [Электронный ресурс]. URL : >>>>

7. Наумова О. Самовольное строительство - судебная практика ВС РФ и арбитражных судов. Социальные самострой // «Жилищное право». 2019. NN 5.

---

#### Библиография:

1. Апелляционное постановление Арбитражного суда Московского округа от 17 сентября 2020 по делу № А40-265637/2019 / [Электронный ресурс] URL: file:///D:/Downloads/Downloads/%D0%9040-265637.2019%20%D0%BE%D1%82%2017.09.2020.pdf.

2. Гражданский Кодекс Российской Федерации. Часть первая: Федеральный закон от 30.11.1994 № 51-ФЗ // СЗ РФ. - 1994. - № 32. - Ст. 3301.

3. Наумова О. Самовольное строительство - судебная практика ВС РФ и арбитражных судов. Социальные самострой // «Жилищное право». 2019. NN 5.

4. Определение Верховного Суда Российской Федерации № 308-ЭС15-15458 от 10 марта 2016 г. по делу N А32-22681/2014 / [Электронный ресурс]. URL : [http://vsrf.ru/stor\\_pdf\\_ec.php?id=1421282](http://vsrf.ru/stor_pdf_ec.php?id=1421282)

5. Определение Верховного Суда Российской Федерации № 308-ЭС15-11236 от 28 августа 2015 г. по делу N А53-15195/2014 / [Электронный ресурс]. URL:

[http://www.vsrfr.ru/stor\\_pdf\\_ec.php?id=1364462](http://www.vsrfr.ru/stor_pdf_ec.php?id=1364462).

6. Определение Судебной Коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 17 декабря 2020 г. N 306-ЭС20-118 по делу N А57-26100/2018. – Документ опубликован не был. – Доступ из справочно-правовой системы Гарант.

7. Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 21 февраля 2020 г. N Ф08-11098/17 по делу N А32-9863/2016. Доступ из справочно-правовой системы Гарант.

# The role of the target designation attribute in the legalization of unauthorized construction

**Konstantin Gorshenev**

*Altai Branch of the Russian Presidential Academy of Public Administration and National Economy*

## **Abstract**

The article demonstrates the current problems of the institution of unauthorized construction, related to the procedure for acquiring ownership of unauthorized buildings, and the place of the criterion for the purpose of construction when applying the procedure for legitimizing an unauthorized object. The author suggests the introduction of a norm that ensures the differentiation of objects of unauthorized construction on the basis of the criterion of their purpose, which will bring some stability in the turnover of real estate objects.

**Keywords:** institute of unauthorized construction; objects of unauthorized construction; assignment criteria; legal regulation

**DOI:** 10.18254/S241328880015544-2