

BIRCH LEGAL

Юридический обзор

Пленум Верховного Суда
утвердил новые разъяснения о
самовольных постройках

Пленум Верховного Суда РФ (далее – «**ВС РФ**») от 12 декабря 2023 года принял Постановление № 44 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при применении норм о самовольной постройке» (далее – «**Постановление**»).

Новое Постановление содержит 48 пунктов, обобщающих сложившуюся судебную практику по вопросам регулирования правового статуса самовольных построек и возможности их сохранения.

До принятия Постановления на протяжении 13 лет практические вопросы применения норм о самовольной постройке регулировались совместным Постановлением Пленума ВС РФ и Пленума Высшего Арбитражного Суда от 29 апреля 2010 года № 10/22 (далее – «**Постановление № 10/22**»). Постановление же заменяет пункты 22–31 Постановления № 10/22, давая разъяснения по не затронутым в Постановлении № 10/22 вопросам, конкретизируя положения Постановления № 10/22, а также уточняя ряд спорных моментов в применении правовых норм к самовольным постройкам.

1 Наиболее существенные изменения

Изменения законодательства не являются основаниями для признания объекта самовольной постройкой

Ранее в случае изменения требований к строительству после начала осуществления строительных работ на законных основаниях объект в ряде случаев мог быть признан самовольной постройкой как нарушающий новые требования. Теперь изменения строительных требований не могут стать основанием для признания объекта самовольной постройкой. Напротив, в случае если, согласно новому законодательству, объект перестает соответствовать признакам самовольного строительства, суд встанет на сторону застройщика и позволит легализовать построенный объект.

Уточнены объекты, которые не могут быть признаны самовольными постройками

ВС РФ однозначно определил с какого момента объект незавершенного строительства может быть признан самовольной постройкой: после возведения фундамента. Также ВС РФ обратил внимание, что к воздушным и морским судам, судам внутреннего плавания и иным объектам, не являющимся недвижимыми вещами в силу своих природных свойств, но подчиненных режиму недвижимых вещей, а также к нестационарным торговым объектам и иному движимому имуществу, замощению, ограждению и иным неотделимым улучшениям земельного участка не применяются нормы о самовольном строительстве. Для того чтобы освободить свой земельный участок от указанных объектов необходимо обратиться в суд с одним из двух требований: 1) об устранении нарушения права, не соединенного с лишением владения на основании статьи 304 ГК РФ; 2) в случае угрозы жизни и здоровья граждан – о запрете эксплуатации соответствующего объекта.

Рассмотрены спорные ситуации, затрудняющие на практике процесс легализации самовольной постройки

Суд рассмотрел несколько практических ситуаций, в которых спорный объект не может быть признан самовольной постройкой: 1) в случае когда строительство осуществлено в соответствии с видом разрешенного использования участка, однако постройка используется не по целевому назначению; 2) выданные разрешения на строительство/на ввод в эксплуатацию отменены в порядке самоконтроля уполномоченным органом или судом; 3) строительство совершено с нарушением ограничений использования участка (например, санитарно-защитных зон), о которых застройщику не было известно и он не мог о них узнать.

Снос самовольной постройки может применяться лишь если он соразмерен допущенному нарушению

На примерах строительства без необходимого разрешения или в нарушение градостроительных и строительных правил ВС РФ продемонстрировал, что не любое формальное нарушение может быть основанием для сноса строения. В указанных случаях снос допустим только в случае, если самовольные постройки создают угрозу третьим лицам. При этом ВС РФ призвал суды самостоятельно ставить на обсуждение сторон вопрос о возможности сохранения постройки после устранения допущенных нарушений. По мысли ВС РФ, если установлена устранимость нарушений – суд обязан вынести решение, допускающее сохранение постройки.

Ниже более детальные комментарии по этим и другим разъяснениям ВС РФ.

2 Признаки самовольной постройки

Пленум ВС РФ перечислил признаки, при наличии хотя бы одного из которых постройка может быть признана самовольной:

земельный участок, на котором находится постройка, не предоставлен в установленном порядке

разрешенное использование земельного участка, на котором расположена постройка, не предусматривает строительства на участке такой постройки на дату начала его возведения и на дату выявления постройки

строительство постройки осуществлено без получения на это необходимых в силу закона согласований, разрешений, если требование о получении соответствующих согласований, разрешений установлено на дату начала возведения и является действующим на дату выявления постройки

постройка возведена с нарушением градостроительных и строительных правил, если такие правила были установлены на дату начала возведения постройки и являются действующими на дату ее выявления

Пленум ВС РФ при составлении вышеуказанного перечня дублирует аналогичный перечень, приведенный в статье 222 Градостроительного кодекса РФ, без каких-либо изменений или дополнений со своей стороны.

При этом ВС РФ отмечает, что вышеуказанный перечень является исчерпывающим и органы государственной власти субъектов РФ, а также местного самоуправления не вправе расширять список дополнительными признаками (п.2).

Также стоит отметить, что Пленум ВС РФ поставил точку в вопросе возможности признания объекта самовольной постройкой в случае, если после начала правомерного строительства были изменены требования к строительству (например, были установлены границы территорий общего пользования (красных линий)). Ранее данный вопрос являлся предметом многочисленных споров и оценивался судами каждый раз в индивидуальном порядке с учетом характера изменений требований законодательства и всех фактических обстоятельств осуществления строительства^[1]. Пленум ВС РФ в Постановлении указывает, что в данном случае изменения требований к строительству не могут являться основаниями для признания постройки объектом самовольного строительства (п.2). Особое внимание следует обратить на вывод ВС РФ о том, что в случае устранения признаков самовольной постройки по состоянию на дату вынесения решения суда или изменений законодательства, в соответствии с которыми спорный объект перестает соответствовать таким признакам, суд отказывает в сносе спорной постройки или в приведении ее в соответствие с установленными требованиями (п.2).

[1] см., например, Постановление Двадцать первого арбитражного апелляционного суда от 04 декабря 2023 года № 21АП-5152/2023 по делу № 83-6181/2023, Постановление Двадцать первого арбитражного апелляционного суда от 07 июня 2022 года № 21АП-125/2022 по делу № А83-13437/2017, Постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 13 ноября 2017 года № 07АП-8831/2017 по делу № А67-3091/2017

Самовольными являются постройки, в том числе **частично** расположенные на земельном участке, не принадлежащем лицу, осуществившему строительство такой постройки, на праве, допускающем строительство соответствующего объекта. В таком случае стороны могут обратиться в суд с требованием об определении границ земельного участка, на котором располагается спорное строение (п.16).

3

Что необходимо учесть при планировании строительства на участке

Для целей определения возможности осуществления строительства того или иного объекта на земельном участке необходимо учитывать:

ограничения, установленные договором, на основании которого используется участок, в том числе в части целевого использования участка (п. 18, п. 20)

катеорию земель и вид разрешенного использования земельного участка (п. 18)

ограничения, предусмотренные градостроительным регламентом (п. 19)

ограничения, связанные с расположением участка в границах зоны с особыми условиями использования территории (п. 21)

В случае если суд в ходе рассмотрения дела установит, что лицо, осуществившее строительство спорного объекта на участке, не предоставленном ему в установленном порядке, вправе оформить права на такой земельный участок в соответствии с положениями закона (например, в случае предоставления участков в государственной собственности, на которых располагаются жилые дома), то суд откажет в иске о сносе самовольной постройки (п. 17).

4

Распоряжение самовольной постройкой

Не допускается распоряжение самовольной постройкой лицом, осуществившим ее строительство, поскольку данное лицо не приобретает права собственности на такую постройку и, следовательно, не вправе совершать какие-либо сделки до признания судом такого права.

Особое внимание следует обратить на то, что самовольная постройка не может быть включена в наследственную массу. Однако наследник, получивший право на земельный участок, на котором расположен объект самовольного строительства, вправе обратиться в суд с требованием о признании за ним права собственности на такую постройку (п. 4).

5

Самовольная реконструкция

Постройка, созданная в результате реконструкции объекта недвижимого имущества, в ходе которой были изменены параметры постройки или ее частей (высоты, этажности, площади, объема) может быть признана самовольной. Однако в отличие от п. 28 Постановления № 10/22 в Постановлении Пленум ВС РФ отмечает, что для целей приведения такой постройки в соответствие с требованиями законодательства не обязательно осуществлять строительные работы в отношении всей постройки: при наличии технической возможности достаточно демонтировать только ту часть, которая была создана в процессе реконструкции (чердак, пристройка) (п. 5).

В случае реконструкции многоквартирного дома, повлекшей уменьшение размера общего имущества собственников помещений и машиномест в таком доме, в обязательном порядке потребуются получить согласие всех указанных собственников (п. 27).

6

Самовольное строительство и долевая собственность

ВС РФ указал, что в случае строительства на земельном участке, находящемся в долевой собственности, или реконструкции объекта, принадлежащего нескольким лицам на праве долевой собственности, такое строительство или реконструкция может быть осуществлено только с согласия других участников долевой собственности. Аналогичный подход применяется к узаконению реконструкций многоквартирных домов, требующих получения решения общего собрания собственников машиномест и помещений в доме (п. 27, п. 28).

При этом в случае самовольной реконструкции суд также будет рассматривать вопрос о необходимости перераспределения долей собственников на ряду с вопросом признания права собственности на самовольно реконструированный объект (п. 28).

7

На какие вещи не распространяются нормы о самовольном строительстве

По сравнению с Постановлением № 10/22 положения Постановления уточняют перечень объектов, на которые не распространяют свое действие нормы о самовольном строительстве. Так, нормы статьи 222 ГК РФ о самовольном строительстве не применимы (п. 6):

к объектам, которые не являются недвижимыми вещами в силу своих природных свойств, но подчинены режиму недвижимых вещей (воздушные и морские суда, суда внутреннего плавания)

к движимому имуществу, например, нестационарные торговые объекты

к неотделимым улучшениям земельного участка (замощения, ограждения)

Для целей освобождения земельного участка от вышеперечисленных объектов заинтересованное лицо вправе обратиться в суд с требованием об устранении нарушения права, не соединенного с лишением владения, на основании статьи 304 ГК РФ или в случае угрозы жизни и здоровья граждан – с требованием о запрете эксплуатации соответствующего объекта (п. 6).

В судебной практике ранее довольно часто возникали вопросы о том, с какого момента объект незавершенного строительства становится самостоятельной недвижимой вещью и с какого момента к строящемуся объекту можно применить нормы о самовольном строительстве. Согласно ранее сформированной ВС РФ позиции, для целей признания строящегося объекта недвижимой вещью необходимо установить факт завершения работ по сооружению фундамента (или аналогичных работ). Котлованы и свайные основания, не имея фундамента, не признаются на практике недвижимым имуществом^[2]. Таким образом, суды приходили к выводу, что строящийся объект не является объектом недвижимости, если независимо от степени готовности спорного объекта фундаментные работы не завершены либо возведенный фундамент такого объекта не соответствует проектной документации^[3]. В Постановлении Пленум ВС РФ не просто указывает на возможность применения норм о самовольном строительстве к объектам незавершенного строительства, как было отражено в п. 30 Постановления № 10/22, а с учетом ранее сформулированных подходов в судебной практике обращает внимание на то, что до возведения фундамента постройка не может быть признана самовольной (п.5).

[2] Определение ВС РФ от 21 марта 2016 года № 310-ЭС15-6547 по делу № А84-469/2014

[3] п. 24 Постановления Пленума ВАС РФ от 17 ноября 2011 года № 73, п. 38 Постановления от 23 июня 2015 года № 25, Определение ВС РФ от 17 июля 2017 года № 305-ЭС17-8352 по делу № А40-122553/2015

8

Случаи, когда объект не может быть признан самовольной постройкой

Спорный объект не может быть признан самовольной постройкой в следующих случаях:

постройка возведена в соответствии с разрешенным использованием участка, однако используется не по целевому назначению (п. 19)

разрешение на строительство, разрешение на ввод в эксплуатацию, уведомления о соответствии параметров объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома (построенного или реконструированного) установленным параметрам (требованиям законодательства о градостроительной деятельности) и допустимости размещения такого объекта на земельном участке отменены в порядке самоконтроля уполномоченным органом либо судом (п. 26)

постройка возведена с нарушением ограничений использования участка, о которых застройщик не знал или не мог знать (в том числе если в ЕГРН сведения об ограничениях отсутствуют; получено согласование от уполномоченного органа на строительство соответствующего объекта) (п. 22)

9

Регистрация права собственности не защитит от признания объекта самовольной постройкой

Право собственности на самовольную постройку может быть приобретено только в том случае, если допущенные при строительстве нарушения будут устранены, что будет подтверждено судом (п. 4). Причём отменить действие данного правила не может даже формальная регистрация права на постройку в ЕГРН: в таком случае также возможно принятие решения о сносе самовольной постройки (п. 8), которое будет являться основанием для внесения в ЕГРН записи о прекращении права собственности (п. 34).

Но важно учитывать, что решение о сносе самовольной постройки, право собственности на которую было формально зарегистрировано в ЕГРН, уполномочен принимать только суд. Органы местного самоуправления такое решение принять не могут (п. 9).

Кроме того, в соответствии с тем же п. 9 только суд может рассмотреть также требования о сносе постройки, право собственности на которую признаётся существующим независимо от регистрации в ЕГРН (речь идёт о недвижимости, права на которую возникли до 28.01.1998) или считается возникшим до такой регистрации (например, право собственности наследника до включения указания на него в ЕГРН).

Большая часть указанных разъяснений является новой по отношению к Постановлению № 10/22.

10

Стороны спора о сносе самовольной постройки

В соответствии с п. 12, истцом по спору о сносе самовольной постройки / о сносе самовольной постройки или её приведении в соответствие с установленными требованиями может выступать любое лицо, чьи права и интересы так или иначе нарушаются сохранением такой постройки, в том числе:

собственник земельного участка, на котором расположена постройка

обладатель иного вещного права на такой участок

законный владелец такого участка

В том случае, если иск о сносе самовольной постройки / о сносе самовольной постройки или её приведении в соответствие с установленными требованиями предъявляется в публичных интересах, истцом может выступить:

прокурор

уполномоченный орган власти в пределах своей компетенции

Данные разъяснения воспроизводят те, что ранее содержались в п. 22 Постановления № 10/22. В то же время, в новом Постановлении ВС РФ посвятил по сравнению с Постановлением № 10/22 больше внимания фигуре ответчика в споре о сносе самовольной постройки.

Так, ВС РФ отметил, что ответчиком по такому спору является лицо, осуществившее самовольное строительство. При этом в случае, если строительство велось с привлечением подрядчика, ответчиком выступит не он, а заказчик.

В ситуации, когда владение самовольной постройкой было передано иному лицу, которое в нормальной ситуации (в отсутствие порока самовольности) приобрело бы право собственности, ответчиком является такое лицо. Например, в случае заключения договора купли-продажи в отношении самовольной постройки ответчиком выступит покупатель.

В тех случаях, когда установить ответчика по названным правилам невозможно, ответчиком выступит лицо, обладающее правом собственности или иными правами (правом пожизненного наследуемого владения или постоянного бессрочного пользования) в отношении земельного участка, на котором возведена постройка.

Однако если таким лицом участок передан во временное владение и/или пользование иному лицу (например, арендатору), то фигура ответчика зависит от времени возведения самовольной постройки. Так, если самовольная постройка была создана после возникновения права аренды, то ответчиком выступит арендатор, а если до – то собственник участка (п. 13).

При этом важно, что если ответчиком по такого рода спору оказалось лицо, которое не осуществляло самовольное строительство (например, тот же покупатель самовольной постройки), и суд обязывает его снести самовольную постройку или привести её в соответствии с установленными требованиями, такое лицо вправе потребовать возмещения убытков от того, кто в действительности осуществил строительство (п. 35). Данное правило также не является новым и ранее содержалось в п. 24 Постановления № 10/22.

11

Срок исковой давности по спору о сносе самовольной постройки

В том случае, если сохранение самовольной постройки не создаёт угрозу жизни и здоровью окружающих, срок исковой давности по требованию о её сносе / сносе или приведении в соответствие с установленными требованиями составляет три года и начинается течь в день, когда истцу стал известен факт нарушения и фигура ответчика.

Иное правило установлено для требования о сносе самовольной постройки / её сносе или приведении в соответствие с установленными требованиями в случае, если постройка создаёт угрозу жизни и здоровью граждан: ВС РФ подтвердил своё старое разъяснение (п. 22 Постановления № 10/22), в соответствии с которым на такое требование исковая давность не распространяется.

Новым является разъяснение, согласно которому также исковая давность не применяется в ситуации, если самовольная постройка не препятствует возможности владения недвижимым имуществом того лица, которое просит о её сносе / приведении в соответствие с установленными требованиями. Например, не ограничено сроком исковой давности требование собственника участка, соседствующего с тем, на котором возведена самовольная постройка (п. 15). В данном случае такое лицо может терпеть неудобства от самовольной постройки, но самому по себе владению его имуществом она не препятствует.

12

Обеспечительные меры по спорам о сносе самовольной постройки

В п. 14 ВС РФ даёт ранее отсутствовавшие в его разъяснениях ориентиры в отношении возможных обеспечительных мер в споре о сносе самовольной постройки. В таком случае может применяться запрет таких действий, как:

производство строительных работ

эксплуатация спорного объекта

совершение регистрационных действий в отношении спорной постройки

Интересно отметить, что строительные работы и эксплуатация могут быть запрещены не только самому ответчику, но и любым иным лицам.

При оспаривании решения органа власти о сносе самовольной постройки может быть приостановлено действие соответствующего решения.

13

Пропорциональность санкции в виде сноса

ВС РФ включил в текст Постановления несколько пунктов, выражающих общую идею необходимости обеспечения соразмерности санкции в виде сноса самовольной постройки допущенному нарушению. Так, например:

хотя возведение постройки без необходимого разрешения образует самовольность, само по себе наличие этого факта является недостаточным для принятия решения о сносе. Суды и иные уполномоченные органы должны учитывать, что постройка, возведённая без разрешения, может быть снесена только если её использование не будет соответствовать требованиям безопасности и может привести к нарушению прав третьих лиц (п. 25)

в случае нарушения градостроительных и строительных норм и правил снос самовольной постройки возможен только при существенности такого нарушения с точки зрения возможных последствий. Например, если нарушено требование предельной этажности или высоты и это нарушение значимо для безопасности возведённой конструкции, оно может быть основанием для сноса постройки. С другой стороны, нарушение минимальных отступов от границ земельных участков скорее не создаёт такой опасности, которая требует сноса постройки (п. 29)

Одновременно с этим ВС РФ призывает нижестоящие суды активно способствовать сохранению постройки в тех ситуациях, где это уместно.

Так, в п. 30 указывается, что суд имеет право самостоятельно вынести на обсуждение вопрос о возможности сохранения самовольной постройки после приведения её в соответствие с установленными требованиями независимо от формулировки заявленных требований. Также суд может предложить ответчику представить дополнительные доказательства, включая заключение строительно-технической экспертизы.

В развитие этой идеи в п. 31 отмечается, что при установлении устранимости допущенных при строительстве нарушений суд должен принять решение, предусматривающее два возможных способа его исполнения: снос самовольной постройки или её приведение в соответствие с установленными требованиями. При этом суд не обязан указывать конкретные строительные работы, которые обязан осуществить ответчик.

Идея соразмерности была заложена и в Постановление № 10/22 (п. 26), однако в новом Постановлении ВС РФ уделил ей значительно больше внимания.

14

Последствия неисполнения решения суда

Новым является разъяснение в п. 37, в соответствии с которым неисполнение решения суда о сносе самовольной постройки / её приведении в соответствие с установленными требованиями является основанием для:

одностороннего отказа любой из сторон от договора аренды земельного участка

принудительного прекращения прав на земельный участок

изъятия земельного участка из собственности

При этом обязанность по исполнению решения суда следует за правом на земельный участок, на котором расположена самовольная постройка (п. 38). В случае сингулярного или универсального правопреемства в отношении такого участка судом или судебным приставом принимается решение о процессуальной замене ответчика (должника).

Например, покупатель земельного участка, на котором находится самовольная постройка, становится лицом, обязанным обеспечить её снос или приведение в соответствие с установленными требованиями, и может лишиться права на участок при невыполнении этих обязанностей.

15

Легализация самовольной постройки

В отношении самовольной постройки судом может быть принято решение не только о её сносе / приведении в соответствие с установленными требованиями, но и о признании права собственности на такую постройку.

Правом на обращение в суд с соответствующим иском обладает лицо, у которого земельный участок, на котором возведена самовольная постройка, находится в собственности, а равно в пожизненном наследуемом владении или в постоянном бессрочном пользовании (п. 39). При этом не важно, была ли постройка возведена этим лицом. Например, лицо, получившее в наследство земельный участок с самовольной постройкой, может потребовать признания его права на неё (п. 41). Отдельно ВС РФ подчёркивает, что арендатор, которому участок предоставлялся для строительства, может обратиться в суд с требованием о признании его права собственности на самовольную постройку, возведённую на таком участке.

Удовлетворение требования о легализации самовольной постройки приводит к возникновению права собственности по решению суда (п. 40) и возможно при одновременном выполнении следующих условий:

в отношении земельного участка лицо, осуществившее постройку, имеет права, допускающие строительство на нем данного объекта

на день обращения в суд постройка соответствует установленным требованиям

сохранение постройки не нарушает права и охраняемые законом интересы других лиц и не создает угрозу жизни и здоровью граждан (п. 39)

Ответчиками по такого рода спорам могут выступать:

- орган местного самоуправления по месту нахождения постройки
- иной уполномоченный федеральный орган исполнительной власти
- орган государственной власти субъекта РФ



Если предъявлен иск о признании права на постройку, возведённую иным лицом, в качестве ответчика также должно быть привлечено это иное лицо (п. 42). Данный подход отличается от предложенного ранее в п. 25 Постановления № 10/22 решения, в соответствии с которым застройщик, которому не принадлежит земельный участок, может быть единственным ответчиком по иску о легализации самовольной постройки, а орган местного самоуправления или государственный орган является ответчиком только по иску застройщика, обладающего правом на земельный участок.

ВС РФ ограничивает процессуальную автономию участников споров данной категории. Так, запрещено признание иска ответчиком, а также утверждение мирового соглашения без установления судом обстоятельств, с которыми закон связывает признание права собственности на самовольную постройку (п. 44).

Основные контакты для получения дополнительной информации



Евгений Орешин
Партнер, Адвокат
Практика разрешения споров

evgeny.oreshin@birchlegal.ru



Дарья Чуева
Старший юрист
Недвижимость и строительство

daria.chueva@birchlegal.ru



Денис Михайличенко
Юрист
Недвижимость и строительство

denis.mikhailichenko@birchlegal.ru



Иван Тебенёв
Младший юрист
Практика разрешения споров

ivan.tebenev@birchlegal.ru



Подписывайтесь на
наш канал в Telegram

birchlegal.ru

© BIRCH LEGAL 2024. Все права защищены. Информация, представленная в данном юридическом обзоре, не может рассматриваться в качестве профессиональных рекомендаций или услуг в области права и не является консультацией по конкретной ситуации. Данная информация предназначена для общего ознакомления пользователей с вопросами, которые могут представлять для них интерес. BIRCH LEGAL не несет каких-либо обязательств или ответственности за неполноту информации.