

УДК 347.94

О некоторых процессуальных особенностях рассмотрения и разрешения гражданских дел, связанных с самовольными постройками



Зиннатуллин А.З.

Доцент кафедры экологического,
трудового права и гражданского процесса
Казанского (Приволжского) федерального университета

В статье выделяются и исследуются особенности рассмотрения гражданских дел, связанных с самовольными постройками, в районных судах. Формулируется и обосновывается вывод, согласно которому статья 222 Гражданского кодекса РФ предопределяет процессуальные особенности, подлежащие рассмотрению и разрешению в порядке искового производства дел, связанных с самовольным строительством.

Ключевые слова: процессуальные особенности, самовольная постройка, иск, право собственности, разрешение, земельный участок, нарушение, градостроительные нормы, вид разрешенного использования, муниципальное образование, Казань, муниципальный контроль.

В последние годы на территории муниципального образования г. Казани происходит увеличение количества рассматриваемых дел в районных судах, связанных с самовольным строительством. Нарушения градостроительного законодательства прежде всего выявляются органами муниципального контроля. Так, в соответствии с разделом IV Доклада об осуществлении муниципального контроля и об эффективности такого контроля за 2012 г. [1], органами муниципального контроля г. Казани осуществлено 2559 выездов на объекты по выявленным нарушениям градостроительного законодательства. Составлено 215 актов осмотра объектов. 152 материала было передано в Инспекцию государственного строительного надзора Республики Татарстан. По 61 объекту Инспекцией государственного строительного надзора Республики Татарстан возбуждено административное производство. В отношении нарушителей подано 43 исковых заявления. При этом имеется тенденция на увеличение выявленных нарушений органами муниципального контроля в 2013 г.

Основные выявленные нарушения градостроительного законодательства заключаются в следующем:

– строительство при отсутствии разрешения на строительство, а равно отступление от требований

разрешения на строительство, использование объектов без разрешения на ввод объекта в эксплуатацию;

– несоблюдение вида разрешенного использования недвижимости и предельных параметров земельных участков.

При этом на практике право собственности на объекты строительства зачастую бывает уже зарегистрировано в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

В связи с этим органы муниципального контроля вынуждены не только предъявлять требования в суд о признании постройки самовольной и ее сносе, но также требовать внесения записи в Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество о прекращении зарегистрированного права собственности ответчика на самовольную постройку.

В соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 22, ст. 24 Гражданского процессуального кодекса РФ гражданские дела, связанные с самовольным строительством, рассматривают районные суды в качестве суда первой инстанции [2]. В отношении рассмотрения гражданских дел, связанных с самовольным строительством, Гражданский процессуальный кодекс РФ не устанавливает специального вида гражданского судопроизводства. Подобные дела рассматриваются по общим правилам искового производства, что, в

свою очередь, не отрицает наличия процессуальных особенностей при их рассмотрении.

Процессуальные особенности рассмотрения отдельных категорий дел, как правило, устанавливаются процессуальным законодательством. Например, по делам, возникающим из публичных правоотношений (подраздел III ГПК РФ), при рассмотрении дел в порядке особого производства (подраздел IV ГПК РФ).

Однако процессуальные особенности исследуемой категории дел определяются не процессуальными нормами, а материально-правовыми. Обоснованием для такого утверждения послужила имеющаяся позиция в науке гражданского процесса, согласно которой общие нормы, регулирующие судопроизводство, сосредоточены в гражданских процессуальных кодексах, а специальные нормы, посвященные рассмотрению отдельных категорий дел, содержатся в материально-правовых кодексах – гражданском, земельном, семейном и др. [3, с. 21].

Применительно к данной категории дел процессуальные особенности установлены в ст. 222 Гражданского кодекса РФ, которая посвящена самовольной постройке. С 1 сентября 2006 г. ст. 222 Гражданского кодекса РФ претерпела существенные изменения, которые были направлены на предотвращение самовольного занятия (захвата) земельных участков посредством возведения самовольных построек [4]. Из п. 3 ст. 222 Гражданского кодекса РФ был исключен (утратил силу) абзац 1, в соответствии с которым: «Право собственности на самовольную постройку может быть признано судом за лицом, осуществившим постройку на не принадлежащем ему земельном участке, при условии, что данный участок будет в установленном порядке предоставлен этому лицу под возведенную постройку». Утратившая силу правовая норма предоставляла возможность лицам, осуществившим постройку на не принадлежащем ему участке (как правило, земельный участок находился в государственной или муниципальной собственности), в судебном порядке признавать право собственности на самовольную постройку при условии предоставления суду доказательств возможности предоставления земельного участка под возведенной постройкой (согласования, письма и т.д.). Таким образом, это положение давало возможность не только признать право собственности на самовольную постройку, но и в будущем обратиться в компетентный орган, в ведении которого находился земельный участок, с заявлением о приватизации земельного участка или заключении договора аренды земельного участка в порядке, предусмотренном ст. 36 Земельного кодекса РФ [5].

Действующая редакция ст. 222 Гражданского кодекса РФ в качестве одного из обязательных требований признания права собственности на самовольную постройку устанавливает наличие определенного вещного права на земельный участок

у лица, осуществившего самовольную постройку (права собственности, права постоянного (бессрочного) пользования, права пожизненного наследуемого владения). При этом хотелось бы обратить внимание, что в указанном перечне отсутствует самое распространенное обязательственное право на земельные участки – аренда. Кроме того, право собственности на самовольную постройку может быть признано не только за лицом, осуществившим самовольную постройку, но и за лицом, обладающим земельным участком, на котором осуществлено строительство, на одном из вышеперечисленных вещных прав. В этом случае лицо, за которым признано право собственности на постройку, возмещает осуществившему ее лицу расходы на постройку в размере, определенном судом (абз. 2 п. 3 ст. 222 ГК РФ).

Таким образом, можно выделить следующие процессуальные особенности, которые предопределяются ст. 222 Гражданского кодекса РФ и требуют рассмотрения и разрешения в судебном разбирательстве:

1. Определение состава лиц, участвующих в деле. Истцами по данной категории дел могут выступать собственники, законные владельцы земельных участков, а также в целях соблюдения публичных интересов – прокурор и уполномоченные органы публично-правовых образований в отношении подведомственных им земельных участков независимо от форм собственности. В компетенции органов публично-правовых образований находится обязанность обеспечения соблюдения градостроительных норм и правил землепользования на подведомственной территории (например, Исполнительный комитет муниципального образования г. Казани). На стороне ответчика – лица, осуществившие самовольное строительство. При определении лиц, привлекаемых к участию в деле на стороне ответчика, необходимо установить субъектов, имущественные права которых затрагиваются при разрешении конкретного дела. Например, если земельный участок, на котором осуществлено самовольное строительство, находится в совместной собственности супругов, а иск предъявлен только к одному из них. Следовательно, целесообразно привлечь как соответчиков обоих супругов, так как право собственности на объект недвижимости либо уже зарегистрировано за одним из супругов, либо совместная собственность у этих лиц на постройку могла бы возникнуть в будущем.

Важным является определение третьих лиц, участвующих в деле. В основном – это также органы публично-правовых образований: органы государственной власти, местного самоуправления, которые привлекаются к участию в деле, исходя из осуществляемых ими функций. На территории муниципального образования г. Казани к участию

в деле, привлекается муниципальное казенное учреждение «Управление градостроительных разрешений Исполнительного комитета муниципального образования г. Казани», т.к. к его компетенции относится «обеспечение выдачи разрешений на строительство», «организация работ по пресечению фактов самовольного строительства» (п.п. 3.1.1., 3.1.4. Положения о муниципальном казенном учреждении «Управление градостроительных разрешений Исполнительного комитета муниципального образования г. Казани», утв. Решением Казанской городской Думы от 29 декабря 2010 г. № 26-3 [6]).

Если, например, право собственности на объект недвижимости зарегистрировано в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним, то, соответственно, одним из исковых требований является внесение записи в Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним о прекращении права собственности ответчика на самовольную постройку. Следовательно, к участию в деле в качестве третьего лица привлекается орган, осуществляющий государственную регистрацию прав на недвижимое имущество, – Управление Федеральной службы государственной регистрации кадастра и картографии.

2. Определение и установление обстоятельств, которые могут доказать или опровергнуть соответствующие факты, т.е. послужить доказательством для вынесения законного и обоснованного решения. При этом необходимо отметить, что гражданский процесс в Российской Федерации является состязательным (ч. 1 ст. 12 ГПК РФ), и каждая сторона должна доказывать те обстоятельства, на которые она ссылается как на основания своих требований, так и на основания своих возражений (ч. 1 ст. 56 ГПК РФ). Соответственно, суду необходимо установить признаки самовольной постройки, а сторонам доказать их наличие или их отсутствие. Конституционный суд Российской Федерации, разъясняя положения ст. 222 Гражданского кодекса РФ, определил три признака самовольной постройки: «постройка должна быть возведена либо на земельном участке, не отведенном для этих целей в установленном законом порядке, либо без получения необходимых разрешений, либо с существенным нарушением градостроительных и строительных норм и правил (причем, для определения ее таковой достаточно наличия хотя бы одного из этих признаков)» [7].

Первый признак состоит в нарушении земельного законодательства, а именно: несоблюдение одного из его основополагающих принципов – принципа «деления земель по целевому назначению на категории, согласно которому правовой режим земель определяется, исходя из их принадлежности к определенной категории и разрешенного использования, в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства» (п. 1 ст. 1 ЗК РФ). Ка-

тегория земель населенных пунктов, в соответствии со ст. 85 Земельного кодекса РФ, подразделяется на территориальные зоны. Так, на территории муниципального образования г. Казань выделяется 6 территориальных зон: жилые, общественно-деловые, специального назначения, производственные, рекреационные и сельскохозяйственных угодий (ст. 59 Градостроительного устава г. Казани) [8]. В отношении каждой территориальной зоны установлены виды разрешенного использования недвижимости и предельные параметры земельных участков, например, в соответствии с Градостроительным уставом г. Казани, выделяются следующие разновидности жилых зон, в частности: зоны индивидуальной жилой застройки (Ж1), зоны индивидуальной и малоэтажной жилой застройки (Ж2) и др.

Таким образом, суд на основе представленных сторонами доказательств устанавливает – имеются ли нарушения целевого использования земельных участков, вида разрешенного использования недвижимости и предельных параметров земельных участков.

Основу второго признака составляет отсутствие необходимых разрешений на постройку. В данном случае имеются ввиду соответствующие разрешения, в частности: на строительство (ст. 51 Градостроительного кодекса РФ [9], ст. 44.4 Градостроительного устава г. Казани), на ввод объектов в эксплуатацию (ст. 55 Градостроительного кодекса РФ, ст. 44.5 Градостроительного устава г. Казани). При этом градостроительное законодательство устанавливает случаи, когда получение разрешения не требуется (например, разрешение на строительство при строительстве гаража в соответствии с п. 17 ст. 51 Градостроительного кодекса РФ, п. 7 ст. 44.4 Градостроительного устава г. Казани). Кроме того, судам, рассматривающим указанные дела, необходимо учитывать разъяснения высших судебных органов: «В то же время, суду необходимо установить, предпринимало ли лицо, создавшее самовольную постройку, надлежащие меры к ее легализации, в частности, к получению разрешения на строительство и/или акта ввода объекта в эксплуатацию, а также правомерно ли отказал уполномоченный орган в выдаче такого разрешения или акта ввода объекта в эксплуатацию (абз. 2 п. 26 Постановления Пленума Верховного Суда РФ и Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ 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») [10]. Если в качестве единственного признака самовольной постройки будет установлено только отсутствие соответствующего разрешения, к получению которого лицо, осуществившее самовольную постройку, принимало меры, то суд вправе признать право собственности на самовольную постройку (абз. 3 п. 26 указанного Постановления Пленума № 10/22).

Таким образом, суду необходимо установить – обязано ли было лицо, создавшее самовольную постройку, в соответствии с действующим градостроительным законодательством, получить соответствующее разрешение. Если обязанность получения будет установлена судом, то необходимо определить: является ли отсутствие необходимого разрешения единственным признаком самовольного строительства, и предпринимало ли лицо, осуществившее самовольное строительство, меры к получению этого разрешения.

Третий признак самовольной постройки заключается в существенном нарушении градостроительных и строительных норм и правил. При рассмотрении исков, связанных с самовольными постройками, данный признак в обязательном порядке подлежит установлению судом, так как существенное нарушение градостроительных норм и правил по смыслу ст. 222 Гражданского кодекса РФ создает угрозу жизни и здоровью граждан (абз. 1 п. 26 указанного Постановления Пленума № 10/22, п.п. 10, 13 Информационного письма Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 9 декабря 2010 г. № 143 «Обзор судебной практики по некоторым вопросам применения арбитражными судами статьи 222 Гражданского кодекса РФ» [11]). Стороны в данном случае должны представить суду заключения компетентных органов, а при их отсутствии либо при наличии сомнения в их достоверности заинтересованная сторона должна ходатайствовать о назначении по делу судебной строительно-технической экспертизы и представить вопросы, подлежащие разъяснению при проведении экспертизы (см.: абз. 1 п. 26 указанного Постановления Пленума № 10/22). Суд в этом случае обязан либо вынести определение о назначении экспертизы, либо об отклонении ходатайства о назначении экспертизы. В первом случае суд определяет окончательный круг вопросов, подлежащих разъяснению экспертом (ч. 2 ст. 79 ГПК РФ), и другие сведения, которые должны содержаться в определении о назначении экспертизы в соответствии со ст. 80 ГПК РФ. Во втором случае суд обязан указать мотивы, по которым он пришел к своим выводам, и законы, которыми суд руководствовался (п. 5 ч. 1 ст. 225 ГПК РФ). Немотивированный и необоснованный отказ суда в удовлетворении ходатайства о назначении экспертизы является незаконным, что в итоге может повлечь изменение или отмену вынесенного решения по делу (Определение Верховного Суда РФ от 06.12.2011 г. № 14-В11-11 [12], абз. 5 п. 28 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 19 июня 2012 г. № 13 «О применении судами норм гражданского процессуального законодательства, регламентирующих производство в суде апелляционной инстанции» [13]).

Литература:

1. Доклад об осуществлении муниципального контроля и об эффективности такого контроля за 2012 г. – URL: <http://www.kzn.ru/old/page16153.htm>.
2. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 46. – Ст. 4532.
3. Юдельсон К.С. Соотношение гражданских процессуальных норм, сосредоточенных в гражданских процессуальных кодексах и кодексах материального права // Проблемы применения Гражданского процессуального кодекса РСФСР. – Калинин, 1974. – С. 21.
4. Федеральный закон от 30 июня 2006 г. № 93-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу оформления в упрощенном порядке прав граждан на отдельные объекты недвижимого имущества» // Российская газета. – 2006. – 7 июля – № 6.
5. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 44. – Ст. 2381.
6. Положение о муниципальном казенном учреждении «Управление градостроительных разрешений Исполнительного комитета муниципального образования г. Казани», утв. Решением Казанской городской Думы от 29 декабря 2010 г. № 26-3 // Справочно-правовая система Гарант (официально опубликовано не было).
7. Определение Конституционного Суда РФ от 3 июля 2007 г. № 595-О-П «По запросу Сормовского районного суда города Нижнего Новгорода о проверке конституционности абзаца второго пункта 2 статьи 222 Гражданского кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. – 2007. – № 6.
8. Градостроительный устав города Казани, утвержден решением Казанского Совета народных депутатов от 26 июня 1998 г. № 2-12, введен в действие с 1 января 1999 г. решением Казанского Совета народных депутатов от 24 декабря 1998 г. № 9-13 // Казанские ведомости. – 1998. – 26 декабря. – № 245. Казанские ведомости. – 1998. – 30 декабря. – № 246/247.
9. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ // Российская газета. – 2004. – 30 декабря. – № 290.
10. Постановление Пленума Верховного Суда РФ и Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ 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» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 2010. – июль. – № 7.

11. Информационное письмо Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 9 декабря 2010 г. № 143 «Обзор судебной практики по некоторым вопросам применения арбитражными судами статьи 222 Гражданского кодекса Российской Федерации» // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. – 2011. – № 2.
12. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 06.12.2011 г. № 14-В11-11 // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 2012. – № 9.
13. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 19 июня 2012 г. № 13 «О применении судами норм гражданского процессуального законодательства, регламентирующих производство в суде апелляционной инстанции» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 2012. – № 9.

On Certain Procedural Singularities of Trial and Decision of Civil Cases Connected with Unauthorized Constructions

A.Z. Zinatullin
Kazan (Volga Region) Federal University

The paper addresses the singularities of trial of civil cases connected with unauthorized constructions in district courts. The author formulates and justifies the conclusion that the Article 222 of the Civil Code of the Russian Federation predetermines procedural singularities of trial and decision of cases connected with unauthorized construction in action proceedings.

Key words: procedural singularities, unauthorized constructions, suit, right of property, permission, plot of land, breach, planning regulation, permitted use, municipal formation, Kazan, municipal control.

