



ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ОБЪЕКТА НЕДВИЖИМОСТИ, ВОЗВЕДЕННОГО НА ЗЕМЕЛЬНОМ УЧАСТКЕ, НЕ ОТВЕДЕННОМ ДЛЯ ЭТОЙ ЦЕЛИ: ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ

В. ТЕРЕЩЕНКО,

соискатель кафедры гражданского права Национального университета «Одесская юридическая академия»

SUMMARY

In this article investigated concept of unauthorized building, produced the analysis legislative visions of unauthorized building in the civil code of Ukraine, the civil code of Russian Federation and the civil code of The Ukrainian Soviet socialist Republic.

Keywords: real estate, the land area, unauthorized building.

В данной статье рассмотрено понятие самовольного строительства, осуществлен анализ законодательного видения самовольного строительства в Гражданском кодексе Украины, Гражданском кодексе Российской Федерации и Гражданском кодексе Украинской советской социалистической республики.

Ключевые слова: объект недвижимости, земельный участок, самовольное строительство.

Постановка проблемы. Вопрос правового регулирования последствий самовольного строительства актуален не только с точки зрения теории гражданского права, а и с позиции практики его правоприменения. Интерес к соответствующему правовому институту сложился исторически и связан с последствиями многочисленного нарушения при создании новых объектов недвижимости или перedelки уже существующих. В науке гражданского права вопросы самовольного строительства традиционно рассматриваются при определении способов приобретения права собственности. Отнесение указанной нормы к разделу права собственности и других вещных прав Гражданского кодекса Украины (далее – ГК Украины) обусловлено тем, что самовольное строительство при наличии определенных в законе условий может привести к возникновению права собственности у застройщиков или у других лиц. Вместе с тем, ст.376 ГК Украины, четко определяет, что лицо, осуществившее или осуществляемое самовольное строительство недвижимого имущества, не приобретает право собственности на него. Такая позиция законодателя вполне обоснована, поскольку отказ в признании права собственности на самовольно построенные объекты является главным средством борьбы с самовольным строительством. Кроме того, такое строительство признается неправомерным и квалифицируется как административное или криминальное нарушения.

Целью написания статьи является освещение понятия «самовольное строительство», анализ законодательной базы, касательно данного понятия, и анализ практики в данной сфере.

Исследованием данного вопроса занимались как отечественные, так и российские ученые. Разработкой проблематики в сфере самовольного строительства занимались Беленькая

Г., Джура А., Кобылянский В., Носик В, Савченко А., Слипченко С. Спасибо – Фатеева И, Сергеев Р, Толчеев Н. и др.

Изложение основного материала. Согласно ст. 376 ГК Украины, самовольным строительством считается жилой дом, здание, сооружение, другое недвижимое имущество, если они построены или строятся на земельном участке, который не был отведен для этой цели, или без надлежащего разрешения или надлежащим образом утвержденного проекта, или с существенными нарушениями строительных норм и правил.

Следует отметить, что Положение Гражданского кодекса УССР от 18 июля 1963 г.(далее – ГК УССР) закрепили в свое время понятия «самовольное» строительство. В частности, нормы ст. 105 ГК УССР предусматривали наступление невыгодных следствий для лица, которое осуществляло самовольное строительство жилого дома, хозяйственных и бытовых зданий и сооружений.

Таким образом, самовольным строительством считают

жилой дом, здание, сооружение, другое недвижимое имущество если они построены или строятся на земельном участке, который не был отведен для этой цели, или без надлежащего разрешения или надлежащих образом утвержденного проекта, или с существенными нарушениями строительных норм и правил [1,5].

По своей правовой сути самовольное строительство является правонарушением, потому что субъектом такого строительства игнорируются требования законодательства относительно прохождения согласительной процедуры с соответствующими государственными органами как на стадии землеотвода, так и при подготовке или при проведении застройки.

Вместе с тем, в теории гражданского права не всегда дают негативную оценку самовольному строительству, а рассматривают его как узаконенный способ легализации отступлений от требований закона, то есть как один из первоначальных способов приобретения права собственности [2, 527], [3, 326].

Самовольной считается также и застройка земельного участка недвижимым имуществом, отведенного не под застройку, а имеющего иное целевое назначение.

Нормы ст. 105 ГК УССР признавали самовольным построенный жилой дом или его часть (пристройку) без установленного разрешения или без надлежащих образом утвержденного проекта, или с грубым нарушением основных строительных норм и правил.

Анализ нормы ст. 376 ГК Украины дает основания предполагать, что законодатель опреде-

ляет фактически несколько относительно самостоятельных нарушений, которые могут выступать отдельными, самостоятельными основаниями для признания строительства конкретного объекта самовольным. Дом, другой объект недвижимости, если он был возведен или возводится на земельном участке, который не был отведен для этой цели, построенный без установленного разрешения, или без надлежащим образом утвержденного проекта, или с существенными отступлениями от проекта, или с грубым нарушением основных строительных норм и правил, считается самовольно построенным, и право собственности на него не возникает.

Таким образом, в ст. 376 ГК Украины определено четыре основания признания строительства самовольным. Следует отметить, что этот перечень является исчерпывающим, а следовательно, никакое другое нарушение при осуществлении строительства не влечет признания его самовольным. Для того чтобы строительство считалось самовольным, достаточно любого из четверых, определенных законом, оснований.

Сущность первого основания заключается в том, что самовольно построенным или таким, что самовольно строится, считается объект недвижимости, если он был возведен или возводится на земельном участке, который не был отведен для этой цели.

Согласно Постановлению Пленума Высшего Специализированного суда Украины по гражданских и уголовных делам от 30.03.2012 г. «О практике применения судами статьи 376 Гражданского кодекса Украины (о правовом режиме

самовольного строительства) [4] под целью предоставления земельного участка следует понимать вид использования земельного участка (статья 19 ЗК, Классификация видов целевого назначения земель, утвержденная приказом Государственного комитета Украины с земельным ресурсам от 23 июля 2010 года № 548), указанный в решении соответствующего компетентного органа государственной власти или местного самоуправления о предоставлении земельного участка в пользование или передачу в собственность с учетом целевого назначения земельного участка.

Практически указанное нарушение может состоять в следующем:

- земельный участок, на котором осуществлено (осуществляется) строительство, находится в коммунальной или государственной собственности и вообще не был предоставлен в установленном порядке никакому физическому или юридическому лицу;

- земельный участок был предоставлен лицу, которое осуществило (осуществляет) самовольное строительство, но не для застройки, а для других целей (например, для сельскохозяйственного использования);

- земельный участок был предоставлен, например, в аренду для застройки другому лицу, которое не давало разрешения (согласия) на осуществление строительства субъекту, который осуществил (осуществляет) самовольное строительство;

- земельный участок был предоставлен для других, чем застройка, целей иному лицу, а не лицу, которое осуществило (осуществляет) самовольное



строительство. Исходя из этого субъектом самовольного строительства, которое осуществлено (осуществляется) на земельном участке, который является неотведенным для застройки, может выступать лицо, которое вообще не имеет права на застроенный земельный участок; законный землепользователь (в том числе арендатор и лицо, которое имеет вещное право пользования чужим земельным участком для застройки /суперфиций/); владелец земельного участка (физическое или юридическое лицо).

В любом случае такое самовольное строительство нарушает права владельца или в то же время и законного владельца (пользователя) земельного участка. Именно поэтому законодатель закрепляет право владельца (пользователя) земельного участка требовать признание за ним права собственности на недвижимое имущество, которое самовольно построено на нем, если это не нарушает права других лиц.

Согласно закону владелец (пользователь) земельного участка имеет право использовать его по своему усмотрению, но согласно его целевому назначению. Целевое назначение земельного участка – это использование земельного участка по назначению, определенному на основании документации по землеустройству в установленном законодательством порядке (ст. 1 Закона Украины № 858-IV от 22 мая 2003 г. «О землеустройстве»). Основное целевое назначение земельных участков определяется, прежде всего, категориями, к которым он отнесен. Категории земель в зависимости от их целевого назначения установлены в ст. 19 ЗК Украи-

ны. Строительством объекта недвижимости на земельном участке, который не был отведен для этой цели, считается сооружение таких объектов на земельном участке, не отнесенном к землям жилой и общественной застройки, в частности, предназначенном для ведения орождения, сенокосения, выпаса скота и т.п., целевое назначение или вид использования которого не изменено в установленном законом порядке.

Обращает на себя внимание то, что закон в данном случае использует термин «отвод», а не более широкое по смыслу понятие «приобретение» относительно земельного участка (раздел IV ЗК Украины).

Таким образом, без внимания остается самовольная застройка, в частности, земельных участков, которые приватизированы, приобретены по гражданско-правовым договорам или в результате наследования и т.п. Кроме того, такая конструкция при определении одного из оснований самовольного строительства ограничивает субъектный состав возможных нарушителей физическим и юридическим лицом. Территориальная община, которая также может осуществлять строительство, в том числе с нарушением норм земельного и градостроительного законодательства, как субъект права коммунальной собственности на землю, не нуждается в отводе земельных участков для жилой и общественной застройки.

Как подчеркивает Левша М., невозможность признания территориальной громады субъектом самовольного строительства не согласовывается, во-первых, с гарантированным Конституцией Украины равенством всех субъ-

ектов права собственности перед законом (ст. 13) и, во-вторых, с тем, что территориальные громады действуют в гражданских отношениях на равных правах с другими участниками этих отношений (ст. 169 ГК Украины).

При решении вопроса о принадлежности земельного участка истцу нужно представить суду доказательства, свидетельствующее о предоставлении ему исполнительным органом государственной власти или органом местного самоуправления земельного участка, на котором расположено самовольное сооружение, для использования в целях, соответствующих назначению этого сооружения.

Под предоставлением земельного участка следует понимать решение компетентного органа власти или органа местного самоуправления о передаче земельного участка в собственность или предоставление в пользование, или передачу права пользования земельным участком на основании гражданско-правовых договоров с физическим или юридическим лицом.

Не может служить предоставлением земельного участка лишь решения компетентного органа власти о предоставлении разрешения на разработку проекта землеустройства относительно отвода земельного участка или для разработки проекта застройки.

Судебная практика исходит из того, что такими доказательствами могут быть не только решения соответствующего государственного органа или органа местного самоуправления предоставить земельный участок. В частности, уполномоченный орган может сообщить о том, что участок под самовольно воз-



веденным строением будет предоставлен тому лицу, за которым суд признает право собственности на это строение.

Если самовольное сооружение возведено на земельном участке, который принадлежит другому физическому или юридическому лицу, то право собственности на него может быть признано за застройщиком при условии перехода к нему соответствующего права на земельный участок или его часть по основаниям, предусмотренным гражданским законодательством, с учетом ограничений оборотоспособности земельных участков [5, 33].

Следует отметить, что при рассмотрении дел о признании права собственности на самовольное строительство в Российской Федерации местные администрации, решая вопрос о предоставлении земельного участка под самовольное построенное недвижимое имущество, ссылаются на ст. 65 Земельного кодекса РФ, которая закрепляет принцип платности землепользования, и требуют решения вопроса об уплате задолженности за арендную плату в пределах срока исковой давности [6, 17].

Самовольным также считается строительство, если застройка осуществляется на земельном участке, который хотя и был отведен лицу, но для другого назначения, не связанного с застройкой, например, для сельскохозяйственного использования.

Следует отметить, что при осуществлении строительства на земельном участке, который не был отведен для этой цели, имеют место также нарушения и их требований законодательства. Речь идет:

во-первых, о нецелевом использовании земельного участка;

во-вторых, о самовольном его занятии;

в-третьих, об отсутствии надлежащего разрешения на строительство и надлежащих образом утвержденного проекта.

Последнее нарушение имеет место потому, что лицо, которое желает получить разрешение на строительство, должно добавить к заявлению документ, который заверяет ее право собственности или пользование земельным участком.

Мы считаем, что строительство на земельном участке, который вообще не был лицу отведен, является наиболее существенным нарушением, поскольку в этом случае, как правило, объединяются два нарушения: самовольное занятие земельного участка и самовольное строительство. Самовольное занятие земельного участка нарушает право собственности на землю или право пользования ею, а самовольное строительство - установленный порядок застройки земельного участка.

Самовольное занятие земельных участков в литературе определяется как противоправное использование земельного участка в натуре (на местности) вопреки требованиям действующего земельного законодательства относительно порядка приобретения и реализации права собственности на земельный участок или права землепользования гражданами, юридическими лицами, территориальными громадами и государством [7, 48].

Согласно ст. 1 Закона Украины «О государственном контроле по использованию и охране земель», «самовольным заняти-

ем земельного участка» считаются любые действия, которые свидетельствуют о фактическом использовании земельного участка при отсутствии соответствующего решения органа исполнительной власти или органа местного самоуправления о его передаче в собственность или предоставление в пользование (аренду) или при отсутствии содеянного правомочия относительно такого земельного участка, за исключением действий, которые согласно закону являются правомерными [8].

Кстати, в Гражданский кодекс РФ в 2006 г. были внесены изменения относительно последствий самовольного строительства, согласно которым из ст. 222 ГК РФ была исключена норма, которая предусматривала возможность признания права собственности в судебном порядке за лицом, которое осуществило застройку на земельном участке, который не был отведен ему для этой цели. Считаем, что тем самым законодатель признал строительство на земельном участке, который не был отведен для этой цели, наиболее тяжелым правонарушением в сфере градостроительства.

В новой редакции положения ст. 222 ГК РФ предусматривают, что на самовольное сооружение могут приобрести право собственности только лица, в постоянном (бессрочном) пользовании которых находится земельный участок.

При этом лицу, которое осуществило сооружение, должны быть возмещены расходы на сооружение в размере, определенном судом. То есть, новая редакция нормы приведена в соответствие с положениями ст.ст. 263, 266 и 269 ГК РФ, которые



закрепляют презумпцию права собственности на сведения здания владельцев вещных прав на земельные участки.

Следует отметить, что указанная норма лишает возможности приобрести право на самовольное сооружение не только лиц, которые не имеют каких-нибудь прав по пользованию земельными участками, но и лиц, которые имеют такие права, например через договор аренды, но и вещных прав, которые не имеют право именно, на такой земельный участок [9, 19].

По мнению Р. Сергеева, признание права собственности на самовольное строительство возможно только при условии оформления права на землю. Признание права собственности судом в порядке, определенном ст. 376 ГК Украины, возможно после принятия её в эксплуатацию в определенном законом порядке. Возможным является только признание права собственности на материалы и оборудование [10, 13].

Нужно иметь в виду, что, согласно статье 376 ГК Украины, если владелец земли возражает против признания права собственности за лицом, которое сделало самовольное сооружение на его земле, или это нарушает права других лиц, такое имущество подлежит сносу за счет лица, которое построило его. Кроме того, право собственности на самовольное строительство может быть признано за владельцем земельного участка, если это не нарушает прав других лиц. При этом, согласно части 6 статье 376 ГК, лицо, которое осуществило самовольное строительство, имеет право на компенсацию расходов на строительство.

Отечественная судебная практика также исходит из того, что строительство лицом на земельном участке, который не был ему отведен, является нарушением с соответствующими последствиями.

Так, согласно решению Киевского районного суда г. Одессы от 19.02.2014 г. в деле № 520/6170/13-цб рассмотрев в открытом судебном заседании в г. Одессе гражданское дело по иску заместителя прокурора Киевского района г. Одессы в интересах государства в лице Одесского городского совета, Инспекции государственного архитектурно – строительного контроля в Одесской области к Ж., о приведении земельного участка к предыдущему состоянию путем сноса самовольно построенного объекта недвижимости, установлено следующее. Как видно из материалов дела и установлено в судебном заседании Ж. на земельном участке, расположенному по адресу: г.Одесса, ул. В. (территория садового общества „М») было начато строительство капитального двухэтажного дома. Как следует из объяснений главы садового Общества «М» М., Ж. не является и никогда не был членом СТ «М».

При осуществлении проверки Инспекцией ГАСК в Одесской области и Государственной инспекцией сельского хозяйства в Одесской области в апреле – мае 2013 года было установлено, что на указанном земельном участке находится объект незаконного строительства двухэтажного здания.

Согласно ч.2 ст. 116 Земельного кодекса Украины приобретение права на землю гражданами и юридическими лицами

осуществляется путем передачи земельных участков в собственность или предоставление их в пользование.

Согласно ст. 125 Земельного кодекса Украины право собственности на земельный участок, а также право постоянного пользования и право аренды земельного участка возникают с момента государственной регистрации этих прав.

Согласно ст. 126 Земельного кодекса Украины право собственности на земельный участок заверяется государственным актом. Право постоянного пользования земельным участком заверяется государственным актом на право постоянного пользования земельным участком. Право аренды земельного участка заверяется договором аренды земли, зарегистрированным согласно закону.

Согласно ст. 14 Конституции Украины земля является основным национальным богатством, которое находится под особой охраной государства.

Однако, как установлено судом, земельный участок по ул. В., на котором Ж. осуществлял строительные работы с нарушением вышеуказанных норм, использовался при отсутствии правоустанавливающих документов на землю.

Согласно частям 1, 7 ст. 376 ГК Украины жилой дом, здание, сооружение, другое недвижимое имущество считается самовольным строительством, если они построены или строятся на земельном участке, который не был отведен для этой цели, или без надлежащего разрешения или без надлежащим образом утвержденного проекта, или с существенными нарушениями строительных норм и правил. В



случае существенного отклонения от проекта, который противоречит общественным интересам или нарушает права других лиц, а также существенного нарушения строительных норм и правил суд по иску соответствующего органа государственной власти или органа местного самоуправления может постановить решение, которое обязует лицо, которое осуществило (осуществляет) строительство, провести соответствующую перестройку. Если проведение такой перестройки является невозможно или лицо, которое осуществило (осуществляет) строительство, отказывается от ее проведения, такое недвижимое имущество по решению суда подлежит сношению за счет лица, которое осуществило (осуществляет) строительство. Лицо, которое осуществило (осуществляет) самовольное строительство, обязано возместить затраты, связанные с приведением земельного участка в предыдущее состояние.

Итак, правовыми последствиями самовольного строительства, в случае обращения в суд с иском соответствующего органа, являются или сносение такого здания, или проведение соответствующей его перестройки. Право на обращение в суд с таким иском закон предоставляет, в частности, и соответствующему органу государственной власти или органу местного самоуправления.

Выводы. Учитывая изложенное, а также то, что Ж. фактически отказался от проведения перестройки, не оформил документы, которые подтверждают право пользования самовольно захваченного земельного участка, совершает действия, направленные на обретение права

собственности на самовольное сооружение, суд считает исковые требования заместителя прокурора Киевского района г. Одессы обоснованными и такими, что подлежат удовлетворению [11].

Закон Украины «Об ответственности предприятий, их объединений, учреждений и организаций за правонарушения в сфере градостроительства» предусматривает ответственность (в виде штрафа) застройщика за допущенные при строительстве нарушения. При этом уплата штрафа не освобождает предприятие от обязанности удалить допущенные нарушения и возместить убытки, которые возникли вследствие таких нарушений. Кроме того, нарушение строительных норм в предусмотренных законодательством случаях может привести к административной или уголовной ответственности виновных лиц [12].

Литература:

1. Кобилянський В. Як узаконити самовільне будівництво // Все про бухгалтерський облік. – 2008. – № 7 (1404) від 24 січня 2008 р. – С. 5.
2. Цивільне право України: В 2-х томах. Том 1: Підручник / За ред. д-ра юрид. наук, проф. Є.О. Харитонов, канд. юрид. наук Н.Ю. Голубевої. – Х.: ТОВ «Одіссей», 2008. – С. 527 (832 с.)
3. Цивільне право України: Підручник: У 2 т. / Борисова В.І. (кер.авт.кол.), Баранова Л.М., Жилінкова І.В. та ін.; За заг.ред. В.І. Борисової, І.В. Спасибо-Фатеевої, В.Л. Яроцького. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – Т. 1. – С. 326 (480 с.)
4. Постанова Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних

справ від 30.03.2012 № 6 «Про практику застосування судами статті 376 Цивільного кодексу України (про правовий режим самочинного будівництва)»: Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>

5. Толчеев Н. Признание судом права собственности на самовольную постройку // Российская юстиция. – 2003. – № 5. – С. 33.

6. Киминчижи Е.Н. Запутанное регулирование самовольных построек // Российская юстиция. – 2007. – № 2. – С. 17.

7. Носік В.В. Самовільне зайняття земельних ділянок: теорія і практика / В.В. Носік // Земельне право України. – 2006. – № 5. – С. 52. С. 47-58.

8. Про державний контроль за використанням та охороною земель: Закон України від 19.06.2003 р. № 963-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 350.

9. Жогов Д., Малета С. Государственная регистрация как внесудебный способ признания прав на самовольные постройки // Право и экономика. – 2007. – № 3. – С. 19.

10. Сергеев Р. Чемодан без ручки, или Право на... Правовое регулирование самовольного строительства // Юридическая практика. – 2006. – № 32 (450) от 08.09.2006 г. – С. 13.

11. Архів Київського районного суду м. Одеси.

12. Джура А. «Правовой» самострой и недострой. Проблемные моменты участия в гражданском обороте объектов незавершенного строительства // Юридическая практика. – 2006. – № 49 (467) от 05.02.2006 г. – С. 15.