

УДК 349.444

ПРАВОВОЙ РЕЖИМ САМОВОЛЬНОЙ ПОСТРОЙКИ В КОНТЕКСТЕ ИНДИВИДУАЛЬНОГО ЖИЛИЩНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА

Аннотация: В статье дается краткий анализ института самовольной постройки в контексте процесса предоставления земельного участка под индивидуальное жилищное строительство. Рассматриваются признаки самовольной постройки, делается акцент на последствия самовольного строительства.

Аннотация: Макалада жеке турак жайды курууда жер тилкесин берууде өз алдынча куруу институттарына кыскача анализ берилет. Өз алдынча турак жай куруунун белгилери каралып, өз алдынча турак жай куруунун кийинки кесепеттери каралат.

Annotation: This paper provides a brief analysis of the institution of unauthorized construction in the context of the provision of land for individual housing construction. Considered signs of unauthorized construction, the emphasis on the consequences of unauthorized construction

Ключевые слова: Самовольная постройка, легитимация, право собственности.

Негизги сөздөр: Өз алдынча турак жай куруу, жеке менчикке укук, уруксат алуу

Keywords: Unauthorized construction, legitimation, property right

Вопросы самовольного строительства занимают особенное место в общественной и политической жизни республики. От этого, процесс легитимации самовольных построек усложняется реакцией социального протеста. Вместе с этим, необходимость в запуске данного процесса очевидна, и представляет взаимный интерес для его участников: Для их обладателей - это признание обороноспособности самовольной постройки в экономическом обороте и мн. др. Для государства - увеличение налоговой базы и (или) повышение эффективности налогового администрирования и мн. др. (земельный налог, налог на имущество, экология и т.п.). Следует отметить, что в настоящих условиях правовое регулирование института самовольной постройки характеризуется некой полярностью. С одной стороны, есть объективная необходимость в признании самовольных построек, что при жестком правовом регулировании сделать будет весьма трудно. С другой стороны, либерализация законодательства в этой части может стать мотивом к активизации социальных движений «самозахвата» земельных участков. Конечно же, наиболее предпочтительным является тот вариант, когда данный институт будет сочетать в себе два подхода. Для этого, прежде всего, необходимо более подробно рассмотреть теоретические основы и практические стороны института самовольной постройки.

Правовая природа объекта исследования имеет межотраслевой характер, тем самым, является предметом регулирования различных законодательных актов: гражданского, земельного, градостроительного. Так, в соответствии со ст. 254-1 Гражданского Кодекса КР, самовольной постройкой является жилой дом либо любое другое строение, возведенное на земельном участке, не отведенном для этих целей, а также созданное без получения на это необходимых разрешений либо с существенным нарушением градостроительных и строительных норм и правил, установленных законодательством КР.

Центральным вопросом рассматриваемого института является правовой режим самовольного строения, а именно, объем и характер прав в отношении данного объекта. Согласно п. 2 ст. 254-1 ГК КР, лицо, осуществляющее самовольную постройку, не приобретает на нее право собственности, а также не вправе распоряжаться ею. Однако, не следует делать выводы, что в этом случае правоотношения собственности абсолютно отсутствуют. По замечанию М.В. Соколовой, особенностью правового режима самовольной постройки в первую очередь связана с двойственностью ее природы. С

одной стороны, самовольное строительство является правонарушением, которое состоит в нарушении норм земельного и градостроительного законодательства. С другой стороны, самовольная постройка является одним из оснований приобретения права собственности.[1] Ю.К. Толстой обращает внимание, что в результате самовольного строительства право собственности может и не возникнуть вообще ни на чьей стороне. Однако, самовольное строительство при наличии предусмотренных в законе условий может повлечь возникновение права собственности у застройщика, либо у другого лица. [2] Так, в соответствии с п. 2, п. 5 ст. 254-1 ГК КР, самовольная постройка подлежит сносу лицом, ее осуществившим по иску лица, права которого нарушены, либо по иску соответствующего государственного органа или органа местного самоуправления. В таком случае, право собственности на самовольную постройку, конечно же, ни у кого не возникнет в связи с физической утратой объекта. Однако, если сохранение самовольной постройки не влечет нарушение прав и охраняемых законом интересов других лиц, не создает угрозу жизни и здоровью людей, право собственности может быть признано за определенным лицом, но за каким именно, в законе не сказано. Тем не менее, закон допускает такую возможность. Следует также отметить, что согласно п. 6 ст. 254-1 ГК КР, в исключительных случаях с учетом социально-экономической целесообразности самовольная постройка может быть передана в муниципальную собственность с возмещением расходов на постройку в размере, определенном судом. Опять же, законодатель не указал конкретных условий возникновения права собственности на самовольную постройку со стороны муниципалитета.

Исходя из анализа ст. 254-1 ГК КР, можно выделить три признака самовольной постройки:

- 1) Строение было возведено на земельном участке, не отведенном для этих целей;
- 2) Строение было возведено без получения соответствующих разрешений;
- 3) Строение было возведено с нарушением градостроительных, строительных норм и правил.

В соответствии со ст. 1 Земельного Кодекса КР, отвод земельного участка - это выдел (выделение) земельного участка с установлением и закреплением его границ на местности на основании решения уполномоченного органа. В то же время, решение об отводе земельного участка под ИЖС должно приниматься с учетом градостроительного законодательства. Так, согласно ст. 5 закона КР «Об индивидуальном жилищном строительстве в Кыргызской Республике» от 21 декабря 1991 года №689-ХП, отвод земельных участков и размещение индивидуальных жилых домов осуществляются в соответствии с генеральными планами населенных пунктов, проектами детальной планировки и проектами застройки. Здесь возникает вопрос - является ли самовольным строением жилой дом, возведенный на земельном участке, предоставленный под ИЖС, если данный земельный участок ранее был переведен из другой категории земельного фонда в нарушение законодательства?

Формально такое строение будет признано самовольной постройкой, при условии, если будет вступившее в законную силу решение суда о признании решения уполномоченного органа об отводе земельного участка недействительным в связи с несоответствием градостроительному законодательству. В данном случае, застройщик вправе требовать возмещения всех понесенных убытков по основаниям ст. 15 ГК КР - возмещение убытков, причиненные в результате издания не соответствующего законодательству акта, если муниципалитет откажется приобрести данную постройку в собственность и выплатить компенсацию, как это предусмотрено п. 6 ст. 254-1 ГК КР. Последствием признания самовольности строения может стать: снос самовольной постройки либо ее легализация.

Как было отмечено выше, обязанность сноса самовольной постройки лежит на лице, ее осуществившим. В случае неисполнения данной обязанности в натуре, управомоченные лица вправе сделать это своими силами и средствами с возложением всех расходов на обязанное лицо. Вместе с тем, не совсем ясно регламентированы условия возникновения права собственности на самовольную постройку.

Прежде всего, следует отметить, что в ст. 254-1 ГК КР, не указывается акт признания: судебный или административный. В свою очередь, данное обстоятельство играет важную

роль, так как затрагиваются вопросы права на иск, как в материальном, так и процессуальном смысле. Прибегнуть застройщику к ст. 11 ГК - признание права, а также ст. 289 ГК - признание права собственности, не имеет достаточных обоснований в силу того, что это статьи - способы защиты гражданских прав и направлены на восстановление нарушенного права. В данном же случае, речь идет о способе возникновения права собственности, когда застройщик еще не является собственником строения, не говоря уже о том, что формально он сам является нарушителем. Так, по замечанию А.А. Рубанова, лицо, осуществившее самовольную постройку, не приобретает на нее право собственности. Это - частный вывод из более общего правила, требующего, чтобы для приобретения права собственности на новую вещь при ее создании был соблюден закон и иные правовые акты. [3] Об этом же прямо указано в п. 2 ст. 254-1 ГК КР.

Между тем, в отличие от российского законодательства, где правом на удовлетворение иска о признании права собственности обладает лицо, владеющее земельным участком на основании определенного титула, в законодательстве КР этот аспект более либерален. В частности, в соответствии со ст. 222 Гражданского Кодекса РФ, право собственности на самовольную постройку может быть признано в судебном или административном порядке, за лицом, в собственности, пожизненном владении, постоянном (бессрочном) пользовании которого находится земельный участок, на котором осуществлена постройка. В этом случае лицо, за которым признано право собственности на постройку, возмещает осуществившему ее лицу расходы на постройку в размере, определенном судом. По мнению А.В. Савиной, в основе данной нормы лежит принцип «единой судьбы земельного участка и прочно связанных с ним объектов».[4] В связи с этим П.А. Шишканов отмечает, что этот древнеримский принцип является постулатом правового регулирования института самовольной постройки. Он пишет: «правовая природа данного принципа выражается не только в физической и правовой связи между земельным участком и строением на нем, но и в позиционировании двух вещей в гражданском обороте двух разных вещей в качестве единого объекта гражданского права, т.е., как одну вещь».[5] Действительно, ситуация существенно осложняется, когда право собственности застройщика на жилой дом зарегистрировано при полном соблюдении законодательства. Достаточно (правомерно) ли в таком случае признать жилой дом самовольной постройкой лишь на основании недействительности решения органа местного самоуправления об отводе земельного участка? В частности, в соответствии со ст. 24, ст. 233-8, ГК КР, жилой дом и земельный участок после осуществления государственной регистрации в соответствии со ст. 25 ГК КР, будут составлять единое неделимое недвижимое имущество, о чем было сказано выше.

В российском праве данный вопрос был разрешен только после принятия совместным Пленумом Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного суда РФ постановления №10 от 29.04.2010 года «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав».[6]

В постановлении Пленумов ВС РФ и ВАС РФ говорится буквально следующее: «В случае, когда недвижимое имущество, право на которое зарегистрировано, имеет признаки самовольной постройки, наличие такой регистрации не исключает предъявления требования о сносе. В мотивировочной части решения суда об удовлетворении такого иска должны быть указаны основания, по которым суд признал имущество самовольной постройкой (п. 23 постановления). Там же отмечается, что решение суда является основанием для внесения соответствующей записи в реестр о прекращении любых вещных и обязательственных прав всех лиц, без исключения. Однако, следует отметить, что суд не представил правовых ориентиров - статей Гражданского Кодекса РФ, на основании которых суд пришел к такому заключению.

В то же время, помимо правовой казуистики данной ситуации, есть экономическая сторона данного дела. Как было отмечено выше, в случае признания отвода земельного участка недействительным, застройщик вправе требовать возмещения всех убытков, причиненных в результате издания акта с нарушением законодательства. В связи с этим М.В. Соколова пишет: «В Концепции развития гражданского законодательства РФ указывается на то, что снос самовольной постройки целесообразен только тогда, когда ее

сохранение нарушает права или охраняемые законом интересы других лиц либо создает угрозу жизни и здоровью граждан, или когда постройка была возведена на земельном участке, строительство на котором запрещено законом. Новый подход законодателя связан с тем, что ужесточение легитимации самовольных построек не приводит к положительным результатам. Фактически, самовольные постройки, если они не затрагивают частных интересов, не сносятся».[7]

Тем самым, существующий в КР либеральный режим института самовольной постройки предоставляет больше возможностей для легитимации. В свою очередь, введение уголовной ответственности за совершение «самозахвата» земельного участка вносит определенный баланс (ст. 1721 УК КР). В то же время, есть необходимость в нормативном закреплении преимущественного права гражданина на легитимацию самовольной постройки в спорах с органами местного самоуправления, по вине которого возникла такая угроза (необходимость). Конечно же, данная работа должна вестись комплексно - с учетом градостроительного законодательства, когда снос самовольной постройки является единственным способом решения инфраструктурных вопросов и т.п. Необходимо также принимать во внимание уголовно-правовой аспект - неотвратимость наказания за превышение и (или) злоупотребления полномочиями должностным лицом, выразившийся в издании акта, несоответствующего законодательству.

Между тем, во избежание угрозы признания строения самовольной постройкой, застройка земельного участка, предоставленного под ИЖС, должно осуществляться на основании разрешения на строительство и при соблюдении строительных норм и правил. Так, в соответствии со ст. 9 закона КР «Об индивидуальном жилищном строительстве в Кыргызской Республике», застройка земельного участка осуществляется на основании правоустанавливающего и правоудостоверяющего документов на земельный участок, проекта индивидуального жилого дома, и разрешения на строительство.

В российской практике аспекты строительства являются главным фактором при решении дел о признании права собственности на самовольную постройку. Так, согласно п. 26 постановления Пленумов ВС РФ и ВАС РФ №10, суд при рассмотрении исков о признании права собственности на самовольное строение должен установить, допущены ли существенные нарушения градостроительных, строительных норм и правил, и создает ли такая постройка угрозу жизни и здоровью граждан. Для выяснения этих вопросов суд назначает строительную экспертизу. В то же время, отсутствие разрешения на строительство само по себе не может служить основанием для отказа в удовлетворении иска. Здесь важно поведение лица - предпринимал ли он надлежащие меры к получению требуемых разрешений. К сожалению, данный аспект самовольного строительства не отражен в отечественном законодательстве. Хотя, данный вопрос требует более тщательного регулирования исходя из соображений личной и общественной безопасности. В целом, следуя примеру России, отдельные вопросы института самовольной постройки можно решить с помощью постановлений Пленума.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ:

1. М.В. Соколова. Правовой режим самовольной постройки: актуальные проблемы теории и практики. Вестник южно-уральского государственного университета. №43 (302) 2012. Стр.107.
2. Ю.К. Толстой. Гражданское право. Том 1. Учебник. М. 2001. Стр. 363.
3. А.А. Рубанов. Комментарий к Гражданскому Кодексу РФ части первой под редакцией Т.Е. Або-вой, А.Ю. Кабалкина. М. 2004. Стр. 634.
4. А.В. Савина. Правовой режим самовольной постройки: дис... к.ю.н.М. 2010. Стр. 120.
5. П.А. Шишканов. Создание самовольной постройки на земельном участке, не отведенном для этих целей, в порядке, установленном законом и иными нормативными актами. Журнал Юриспруденция. №4, т. 20, 2010. Стр. 87.
6. <http://cyberleninka.ru/>
7. М.В. Соколова. Правовой режим самовольной постройки: актуальные проблемы теории и практики. Вестник южно-уральского государственного университета. №43 (302) 2012. Стр. 109.