

## ЮРИДИЧЕСКИЙ АСПЕКТ СНОСА САМОВОЛЬНЫХ ПОСТРОЕК НА ТЕРРИТОРИИ ГОРОДА МОСКВЫ

### АННОТАЦИЯ

В ночь на 9 февраля 2016 г. по распоряжению мэра города Москвы, власти города стали с особой поспешностью сносить многочисленные ряды торговых киосков и павильонов прилегающих к станциям Московского метрополитена, причем в отношении определенных подлежащих сносу объектов ранее надлежащим образом были оформлены права собственности, относительно же некоторых были даже вынесены к моменту начала операции «ночь длинных ковшей» вступившие в законную силу судебные решения, постановившие об отказе в удовлетворении по их сносу.

Все это стало первым примером «масштабного применения» новой редакции ст. 222 ГК РФ и вызвало крайнее общественное недовольство, особенно в предпринимательской среде, которое продолжилось обсуждением в печатных СМИ и на телевидении. Государственная регистрация права собственности на самовольную постройку сама по себе не является гарантией ее защиты от сноса во внесудебном порядке, но вот снос постройки, в отношении которой было вынесено судебное решение, наглядным образом свидетельствует о незаконности такого сноса и отсюда противоречит принципам разделения властей, самостоятельности судебной власти и общеобязательности судебного акта, что с очевидностью требует оспаривания положений ст. 222 ГК РФ в Конституционном Суде РФ, но однако перспективы такого оспаривания не выглядят оптимистичными, поскольку «нормы ст.222 ГК РФ в данном случае, как инструмент оформляют определенную политическую волю, некоего политического класса». о чем в свое время наглядно отмечал в формулировании понятия «Право» - Карл Маркс.

Поводом совершения Правительством Москвы указанных неправомерных действий стал тот факт, что с 01 сентября 2015 года начала действовать обновленная редакция ст. 222 ГК РФ. Пункт 4 данной статьи наделил органы местного самоуправления правом без судебного акта принимать решение о сносе самовольной постройки, но лишь в случае создания или возведения ее на земельном участке, не предоставленном в установленном порядке для этих целей, если этот земельный участок расположен в зоне с особыми условиями использования территорий или на территории общего пользования либо в полосе отвода инженерных сетей.

Воспользовавшись революционным нововведением, Московское Правительство 08 декабря 2015 года приняло собственное Постановление N 829-ПП «О мерах по обеспечению сноса самовольных построек на отдельных территориях города Москвы», где в преамбуле Постановления указано, что оно якобы принято «в развитии» положений ст. 222 ГК РФ, после чего и стали совершаться беспрецедентные массовые сносы несмотря на то, что повторяю юридическая сила судебных решений вынесенных ранее судами общей юрисдикции вступила в законную силу и приобрела верховенство Закона.

**Ключевые слова:** порядок сноса самовольной постройки; право собственности на самовольную постройку; недвижимое имущество; новая недвижимость; объект незавершенного строительства; правообладатель; приобретение недвижимости; предпринимательская гильдия; регистрация прав; сооружение; самовольная постройка; снос самовольной постройки; судебное решение о сносе; эксплуатация; целевое назначение.

СИМАНОВИЧ Л.Н.

## LEGAL ASPECT OF DEMOLITION OF UNAUTHORIZED CONSTRUCTIONS IN THE TERRITORY OF THE CITY OF MOSCOW

### ABSTRACT

On the night of February 9, 2016 according to the order of the mayor of Moscow, city authorities began to take down numerous ranks of the trade booths and pavilions adjoining at stations of Moscow Metro with special haste and concerning certain subjects to demolition of objects the property rights have been properly issued earlier, rather some even the judgments which have taken legal effect decided about refusal in satisfaction on their demolition have been taken out by the time of the beginning of the operation "night of long ladles".

All this became the first example of "large-scale application" of new edition of Art. 222 of the Civil Code of the Russian Federation and has caused extreme public discontent, especially in the enterprise environment which has proceeded discussion in printed media and on television. The state registration of the property right to unauthorized construction in itself isn't a guarantee of her protection against demolition extrajudicially, but here demolition of construction concerning which the judgment has been passed, visually testifies to illegality of such demolition and from here contradicts the principles of division of the authorities, independence of judicial authority and all-obligation of the judicial act that with evidence demands contest of provisions of Art. 222 of the Civil Code of the Russian Federation in the Constitutional Court of the Russian Federation, but however the prospects of such contest don't look optimistical as "standards of Art. 222 of the Civil Code of the Russian Federation in this case as the tool make out a certain political will, there is nobody a political class". about what in due time visually I noted in formulation of a concept "Right" - Karl Marx.

Occasion of commission by the Government of Moscow of the specified illegal actions was the fact that since September 01, 2015 the update of Art. 222 of the Civil Code of the Russian Federation has begun to work. Paragraph 4 of this article has given local governments the right without judicial act to make the decision on demolition of unauthorized construction, but only in case of creation or her construction on the land plot which isn't provided in accordance with the established procedure for these purposes if this land plot is located in a zone with special conditions of use of territories either in the territory of general use or in a strip of withdrawal of engineering networks.

Having used a revolutionary innovation, the Moscow Government has adopted on December 08, 2015 own Resolution N 829-PP "About measures for ensuring demolition of unauthorized constructions in certain territories of the city of Moscow" where in a preamble of the Resolution it is specified that it is allegedly accepted "in development" provisions of Art. 222 of the Civil Code of the Russian Federation then unprecedented mass demolitions began to be made in spite of the fact that I repeat validity of the judgments passed earlier by courts of law has taken legal effect and has gained rule of law.

**Keywords:** order of demolition of unauthorized construction; property right to unauthorized construction; real estate; new real estate; object of incomplete construction; owner; acquisition of the real estate; enterprise guild; registration of the rights; construction; unauthorized construction; demolition of unauthorized construction; judgment on demolition; operation; purpose.

22 августа 2017 года для московских предпринимателей произошло весьма важное событие: Правительством Москвы было принято Постановление № 555-ПП «О внесении изменений в постановление Правительства Москвы от 08.12.2015 года № 829-ПП». Указанный нормативно-правовой акт ознаменовал пятый этап осуществления сноса зданий, строений и сооружений, являющихся самовольными постройками. На основе успешного опыта предыдущих лет и нескольких сотен снесенных объектов, в Москве планируется освободить городскую территорию от 78 зданий, имеющих отношение к торгово-развлекательной деятельности. Несмотря на недовольство предпринимательской гильдии в виде массива арбитражных споров с московскими властями, последние активно начинают применять нормы вышеуказанного постановления; кроме того, граждане Москвы, если обратиться к статистическим данным, во многом поддерживают начинания по изменению городского пространства. Так, согласно пресс-выпуску Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ) от 24 февраля 2016 года, так или иначе поддерживают снос самовольных построек 63% опрошенных. Более того, на вопрос, законно ли возведены в 1990-е – начале 2000-х годов данные здания и сооружения, 71% респондентов ответил, что такие объекты были построены скорее незаконно.

Очевидно, что мнение граждан для московских властей представляет ценность и демонстрирует поддержку их действий. Но накопившаяся судебная практика по спорам предпринимателей против Москвы заставляет усомниться в правильности сноса, и во многом сомнение вызывает юридический аспект проблемы.

Первоначально следует отметить, что, несмотря на обилие правовых норм, регулирующих сферу строительства, в частности, Градостроительный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон от 17.11.1995 года № 169-ФЗ «Об архитектурной деятельности в Российской Федерации», нормативно-правовое регулирование самовольного строительства не столь широко. Последнее юридически закреплено в основе своей в статье 222 Гражданского кодекса Российской Федерации.

ГК РФ определяет понятие самовольной постройки, которая изначально фигурирует как способ приобретения права собственности (глава 14). Под такой постройкой понимается здание, сооружение либо другое строение, возведенные, созданные на земельном участке, не предоставленном в установленном порядке, либо на земельном участке, разрешенное использование которого не допускает строительства на нем такого объекта, либо возведенные, созданные без получения на это необходимых разрешений или с нарушением градостроительных и строительных норм и правил. Изначально предполагается, что лицо, которое совершило строительство «самостроя», права собственности на него не приобретает, то есть не получает возможности владеть, пользоваться и распоряжаться таким имуществом и вообще обязано такое здание или сооружение снести. Однако, законодатель предусмотрел случай, при котором в судебном порядке лицо, самовольно построившее объект, вправе узаконить свое право собственности на него. Для этого должны выполняться следующие условия:

1. Если в отношении земельного участка лицо, осуществившее постройку, имеет права,

допускающие строительство на нем данного объекта.

2. Если на день обращения в суд постройка соответствует параметрам, установленным документацией по планировке территории, правилами землепользования и застройки или обязательными требованиями к параметрам постройки, содержащимися в иных документах.

3. Если сохранение постройки не нарушает права и охраняемые законом интересы других лиц и не создает угрозу жизни и здоровью граждан.

Перечисленные условия должны выполняться одновременно. Кроме этого, 26 пункт Постановления Пленума Верховного суда Российской Федерации № 10, Пленума Высшего Арбитражного суда Российской Федерации № 22 от 29.04.2010 года «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав» указывает, что судом признается право собственности в том случае, если единственным признаком самовольной постройки является отсутствие разрешения на строительство либо акта ввода объекта в эксплуатацию, а также если лицо, которое самовольную постройку создало, предпринимало меры к получению указанных документов, по сути, к легализации объекта строительства.

Важно также и то, что статья 222 распространяется только на объекты недвижимого имущества, на что указывают положения Постановления Пленума ВС РФ и Пленума ВАС РФ.

В 2015 году, Федеральным законом от 13.07.2015 № 258-ФЗ «О внесении изменений в статью 222 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и Федеральный закон «О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» статья о самовольной постройке была дополнена пунктом 4, который и поставил предпринимательский класс в нестабильное положение. Норма наделила правом инициирования сноса «самостроя» органы местного самоуправления городского округа (либо муниципального рай-

она при условии нахождения спорного объекта на межселенной территории). Для этого необходимо, чтобы объект был возведен на земельном участке, не предоставленном в установленном порядке для целей строительства, если этот земельный участок расположен в зоне с особыми условиями использования территорий (кроме зоны охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации) либо на территории общего пользования либо в полосе отвода инженерных сетей различного значения. Кроме условий, пунктом 4 статьи предусмотрен и порядок осуществления такого сноса (получившего также название «административный снос»). Что же касается указанного Постановления Пленума ВС РФ и Пленума ВАС РФ, то в нем просматривается положительная позиция к применению данной нормы. Пункт 23 указанного акта указывает, что в случае, когда недвижимое имущество, право на которое зарегистрировано, имеет признаки самовольной постройки, наличие такой регистрации не исключает возможности предъявления требования о его сносе. То есть, исходя из такой трактовки, снести можно даже легализованный лицом «самострой».

Московские власти нововведениями в ГК РФ и позицией Верховного суда РФ воспользовались, в результате чего 08.12.2015 года Правительством Москвы было вынесено Постановление № 892-ПП «О мерах по обеспечению сноса самовольных построек на отдельных территориях города Москвы». Данный нормативно-правовой акт предусматривает Положение об организации по сносу самовольных построек и Перечень зданий, строений и сооружений, подлежащих сносу. В так называемую «первую волну» сноса вошло 104 объекта, расположенных в различных городских округах Москвы. А на сегодняшний день, с учетом внесенных дополнений, перечень расширился до 386 объектов.

Наличие возможности спокойно снести такое большое количество зданий и сооружений, лишив тем самым собственников их иму-

щества (пусть и не всех, поскольку не каждая самовольная постройка была зарегистрирована), и является тем самым источником сомнения в законности таких действий. В пользу этого как минимум можно привести несколько аргументов.

Первоначально стоит обратиться к Основному закону нашей страны, Конституции Российской Федерации, которая содержит несколько позитивных для собственников «самостроя» норм. Краеугольным камнем является статья 35, согласно которой право частной собственности охраняется законом и важно то, что никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Кроме того, с ней совокупно можно привести статью 8, по которой в РФ признаются и защищаются государственная, муниципальная, частная и иные формы собственности. Она же провозглашает и свободу экономической деятельности и поддержку конкуренции. Совместно с 35 статьей в противопоставление пункту 4 статьи 222 ГК РФ стоит привести статью 18 Конституции РФ, гарантирующей, что права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими, и они определяют смысл, содержание и применение законов и деятельность законодательной и исполнительной власти. И конечно, нельзя сбрасывать со счетов статью 2, провозглашающей в качестве высшей ценности человека, его права и свободы.

Далее необходимо привести нормы статьи 131 ГК РФ, посвященной государственной регистрации недвижимости. Согласно пункту 1 статьи, право собственности и другие вещные права на недвижимые вещи, ограничения этих прав, их возникновение, переход и прекращение подлежат государственной регистрации в едином государственном реестре органами, осуществляющими государственную регистрацию прав на недвижимость и сделок с ней. Данная норма, с учетом положений 222 статьи (входящей в главу «Возникновение права собственности») и при соблюдении положений Федерального закона от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государствен-

ной регистрации недвижимости», позволяет государству юридически признать и подтвердить возникновение права собственности на недвижимое имущество.

Кроме того, есть некоторый вопрос и к толкованию самой 222 статьи. Субъектом права, исходя из положений статьи, является «лицо, осуществившее самовольную постройку». Если толковать данную норму буквально, то только такое лицо и является в случае сноса стороной, являющейся оппозиционной органу местного самоуправления. Но как быть в случае, когда собственником постройки является иное лицо, к строительству не имеющее никакого отношения и которое приобрело такое имущество (до этого уже зарегистрированное и легализованное в судебном порядке) посредством вступления в договорные отношения, например, по договору купли-продажи? Исходя из текста статьи, такое лицо субъектом отношений по поводу сноса не является. Упомянувшееся Постановление Пленума ВС РФ и Пленума ВАС РФ указывает на обратное: пункт 24 предусматривает, что в случае нахождения самовольной постройки во владении лица, не осуществлявшего самовольного строительства, ответчиком по иску о сносе самовольной постройки является лицо, которое стало бы собственником, если бы постройка не являлась самовольной (например, приобретатель в случае отчуждения объекта). Но и здесь Постановление говорит только в границах судебного разбирательства; в рамках «административного сноса» Верховный суд, формируя свою позицию, не входил. Соответственно здесь наблюдается некое противоречие в уяснении нормы, которое требует законодательного устранения.

Казалось бы, приведенные выше нормы, по сути, на стороне предпринимательской гильдии, а такой снос действительно с точки зрения закона сомнителен. К сожалению, судебная практика говорит об обратном: вынесенное в 2016 году по запросу группы депутатов Государственной Думы Определение Конституционного суда Российской Федерации, а также

Апелляционное определение Верховного суда Российской Федерации от 21.12.2016 года № 5-АПГ16-99 утверждают о законности сноса самовольных построек; в частности, Определение КС РФ опровергает несоответствие пункта 4 статьи 222 указанным выше статьям Конституции РФ. Но с другой стороны, имеются в судебной практике (на уровне нижестоящих судов) и успешные решения.

Успешными некоторые из решений можно считать постольку, поскольку ими признается право собственности лиц на объекты недвижимости, возведенные самовольно. Кроме того, даже при оспаривании решений суда первой инстанции, вышестоящие суды подтверждают и соглашаются с признанием права собственности на «самострой». Они же и наглядно демонстрируют выполнение тех условий, что закреплены в пункте 3 статьи 222 ГК РФ. Так, Постановлением Девятого арбитражного апелляционного суда по делу № А40-80964/2013 по иску Префектуры ЦАО города Москвы к ООО «Каса Ко» о признании здания по адресу: г. Москва, пл. Калужская, д.1, стр. 3 самовольной постройкой и обязанности ответчика снести указанный объект недвижимости и освободить земельный участок под ним, решение нижестоящего суда (Арбитражного суда города Москвы) об удовлетворении указанных требований отменено. Указывается, что предмет спора – здание площадью 542,4 кв.м возведено в 1998 году ООО «Ромашка Ко», объект зарегистрирован в ЕГРП 18.02.2002 года, позднее несколько раз отчужден, с регистрацией переходов права собственности. Недвижимость располагается на земельном участке, которым распоряжается город Москва, а организация пользуется им по договору аренды, который продолжает действовать (при этом в договоре не закреплено право возведения объектов). Ввиду этого, истцом и предъявлялось требование о сносе постройки. Однако, во-первых, привлеченными экспертами установлено, что возведенное здание является капитальным строением и обладает признаками недвижимого имущества, при этом также установлено, что жизни и здоро-

вью граждан эксплуатация здания не угрожает, а срок его службы составляет 125 лет; во-вторых, объект отвечает строительным инструкциям; в-третьих, договор аренды не расторгнут при строительстве здания, а наоборот, продолжает действовать. Интересен и другой момент: истцом пропущен срок исковой давности по данной категории споров. (В данном случае необходимо применение статьи 196 ГК РФ, в которой закреплен общий срок исковой давности – 3 года. Также здесь применяется положение статьи 200: если законом не установлено иное, течение срока исковой давности начинается со дня, когда лицо узнало или должно было узнать о нарушении своего права. Однако в упоминавшемся ранее Постановлением Пленума ВС РФ и Пленума ВАС РФ поясняется, что в случае, если самовольная постройка создает угрозу жизни и здоровью граждан, то исковая давность не распространяется.) На основании этого судом апелляционной инстанции решение Арбитражного суда города Москвы отменено в части требований о признании объекта самовольной постройкой и о ее последующем сносе.

Интересно, что похожие решения имели место и ранее, когда проводились предыдущие этапы сноса. Досадно то, что при нынешней «пятой волне» таких решений единицы. Право собственности предпринимателей, эксплуатирующих объекты, признано в суде. Но остановит ли этот факт московские власти – большой вопрос, если оглядываться на предыдущий опыт.

Справедливости ради необходимо отметить, что предпринимались попытки изменить содержание статьи 222 ГК РФ: в 2016 году в Государственную Думу РФ вносился законопроект о внесении изменений в указанную статью, однако был отклонен. Кроме того, существует законопроект, подготовленный Минюстром России, который учитывал проблему с определением субъекта отношений по поводу самовольного строительства, а также защищал от «административного сноса» те постройки, право собственности на которые было признано судом. К сожалению, данный законо-

проект в Государственную Думу внесен не был. На момент написания данной статьи, 01.11.2017 года в Государственную Думу Правительством РФ внесен очередной законопроект, который также предполагает защиту самовольных построек с зарегистрированным или признанным судом правом собственности на них. Будет ли он отклонен, как и предыдущие – покажет время.

Исходя из вышеизложенного, представляется необходимым норму ГК РФ, посвященную самовольным постройкам, изменить в пользу предпринимательства, например, пойти по пути, предложенному ранее Минюстом России. Дело здесь не только в вопросе законности применения «административного сноса», который возможно вообще убрать из ГК РФ. Думается, что данное мероприятие наносит вред малому предпринимательству, которое, учитывая ориентированность российской экономики на развитие малого и среднего бизнеса, необходимо поддерживать. Очевидно, что далеко не все предприниматели честно осуществляют свою деятельность, и недвижимость появилась в результате нарушений законодательства. Но большинство добросовестно участвует в товарно-денежных отношениях. Да, законодательство предусматривает компенсацию за добровольный снос объектов – но поможет ли она предпринимателям? Представляется, что нет, поскольку с потерей здания, где производился товарооборот, теряется и клиентура, возможен вред и деловой репутации (вспомним о упомянутых результатах опроса ВЦИОМ). Конечно, если верить мнению горожан, самовольные постройки, возведенные, вероятно, с нарушением строительных норм и правил, портят зачастую облик города. В обществе и культуре даже появилось обозначение

таких массивов построек – «шанхай». Но существует и обратная сторона в этой проблеме: ведь наличие таких мест гражданам зачастую помогает, упрощая куплю некоторых товаров. ВЦИОМ отметил, что 45% опрошенных считает, что возведение «самостроев» повлияло на удобство жизни москвичей.

Таким образом, вопрос о сносе самовольных построек не следует считать решенным, и данная проблема требует дальнейшего обсуждения.

#### Список литературы

1. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации (постатейный) / отв.ред. С.А.Богомолов. – М.: ТК Велби, Проспект, 2010. – 322 с.
2. Постатейный комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой / под ред. Т.Е. Абовой, А.Ю. Кабалкина. – М.: Издательство «Юрайт», 2011. – 755 с.
3. Право собственности: актуальные проблемы / отв. ред. В.Н. Литовкин, Е.А. Суханов, В.В. Чубаров; Ин-т законод. и сравнит. правоведения. – М.: Статут, 2008. – 201 с.
4. Чалов А. С. Самовольная постройка: вопросы, решаемые строительно-технической экспертизой // Эксперт-криминалист. – 2010. – № 1. – С. 8.
5. Лисица В. Н. Комментарий к Федеральному закону от 17 ноября 1995 г. № 169-ФЗ «Об архитектурной деятельности в Российской Федерации» (постатейный). – М.: Юстицинформ, 2010, – 50 с.
6. Постановление Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 10 июля 2006 г. по делу № А33-29103/05-Ф02-3372/06-С1, А33-29103/05-Ф02-3373/06-С1 // Справочно-правовая система «Консультант-Плюс», 2007.