

УДК 347:34.04

## Основы правового режима самовольно построенных многоквартирных жилых домов



### Челышев М.Ю.

Доктор юридических наук, профессор,  
заведующий кафедрой гражданского и предпринимательского права  
Казанского (Приволжского) федерального университета

*В статье обосновано, что правовой режим самовольно построенных многоквартирных жилых домов является специальной разновидностью общего правового режима самовольной постройки. Показано, что в обоих случаях в основе правового режима находится общая правовая словесная формула: «конкретная самовольная постройка не оборотоспособна для конкретного лица, но ее можно в установленном порядке лишь снести либо ввести в оборот». Эта формула является также примером содержательного «сжатия» права для целей правоприменения.*

*Ключевые слова: правовой режим, многоквартирный жилой дом, самовольная постройка, самовольное строительство, снос самовольной постройки, легализация самовольной постройки.*

Среди всего спектра правовых проблем, связанных с отечественным жилищным строительством, особо выделяются практические вопросы юридического свойства, возникающие по поводу таких объектов как многоквартирные жилые дома. Совершенно очевидно, что это вызвано рядом конкретных причин. Прежде всего, сюда следует отнести значительную стоимость находящихся в них жилых помещений, а также возможность с их помощью удовлетворять различного рода имущественные и неимущественные потребности, в том числе и потребности жилищного характера, значительного круга лиц.

В свою очередь, в числе указанных правовых вопросов в отношении многоквартирных жилых домов довольно резонансными выступают следующие: 1) тесно взаимосвязанные вопросы качества жилищно-коммунальных услуг, их оплаты, управления многоквартирным жилым домом; 2) самовольное строительство такого дома. Развитие такого строительства в последнее время вызвано к жизни, главным образом, двумя конкретными взаимосвязанными причинами. Во-первых, строить подобным образом жилые дома крайне выгодно. Во-вторых, существует целый ряд правовых коллизий в данной области (в законодательстве о так называемой «дачной амнистии», возможность право-

вого «превращения» индивидуального жилого дома в многоквартирный и проч.), а также имеют место недостатки публичного управления, в частности, отсутствует должное межведомственное взаимодействие. В определенной мере негативные тенденции в изучаемой сфере обусловлены и тем, что судебных дел о сносе многоквартирных домов существенно меньше, чем аналогичных дел о признании права собственности на жилые помещения в них. Хотя во многом такая практика видится оправданной необходимостью снятия социального напряжения.

Нужно заметить, что первый блок вопросов в известной мере увязан со вторым. Например, в отдельных случаях самовольное строительство многоквартирного жилого дома, осуществляемое без надлежащего контроля со стороны властных органов, приводит к нарушениям установленных требований к качеству жилых помещений. Также нередко производящаяся на практике юридическая процедура признания права собственности на жилые помещения в таком объекте, фактический, а затем и юридический ввод его в эксплуатацию могут приводить к непрогнозируемому снижению качества оказываемых жилищно-коммунальных услуг для жителей соответствующей территории главным образом в той части данных услуг, которая оказывается через

присоединенные сети (электроснабжение и проч.). Вместе с тем каждый из отмеченных правовых вопросов требует своего самостоятельного научно-практического освещения.

В основе современного отечественного представления о правовом режиме самовольно построенного многоквартирного жилого дома лежат правовые категории «самовольная постройка», «правовой режим самовольной постройки». Причем стоит заметить, что исследуемый правовой режим является специальной разновидностью общего правового режима самовольной постройки. Данным правовым явлениям посвящено значительное количество научной и научно-практической литературы [1-3]. В советский период развития отечественной юридической науки правовой регламентации отношений по поводу самовольной постройки также уделялось значительное внимание [14, с. 14-15; 5, с. 12-13]. Думается, что определенным итогом научного изучения правового регулирования отношений по поводу самовольной постройки можно вполне признать выработку четкого представления о самом понятии гражданско-правового режима самовольной постройки. Нужно, на мой взгляд, в целом согласиться с тем, что «это совокупность закрепленных в гражданском праве особенностей правоотношений, возникающих по поводу достигнутого с нарушениями результата строительной деятельности в форме (1) искусственно созданного на земельном участке законченного здания, строения, иного сооружения как самостоятельного инженерно-строительного объекта, (2) объекта незавершенного строительства, (3) приращения, (4) реконструкции здания, строения, иного сооружения» [6]. На данной основе правовой режим самовольно построенного многоквартирного жилого дома нужно определить как совокупность закрепленных в гражданском праве и иных правовых отраслях особенностей указанного объекта, которые позволяют ответить на два главных вопроса: Что есть самовольно построенный многоквартирный жилой дом? Какова его правовая судьба?

Для верных ответов на поставленные вопросы первоначально целесообразно определить круг основных нормативных правовых актов по исследуемой проблематике. Прежде всего это ГК РФ [7], который содержит ст. 222 «Самовольная постройка». К таким актам нужно наряду с этим отнести: Земельный кодекс РФ от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ [8], Градостроительный кодекс РФ от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ [9], КоАП [10], Федеральный закон от 17 ноября 1995 г. № 169-ФЗ «Об архитектурной деятельности в Российской Федерации» [11], Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» [12]. Конечно, здесь перечислены лишь базовые нормативные правовые акты, применяемые ко всем или большинству скла-

дывающихся отношений по поводу самовольной постройки. Естественно, в этой области есть и другие акты, например, Федеральный закон от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» [13]. Применяются тут не только федеральные нормативные правовые акты, но и, в частности, муниципальные акты, скажем, Градостроительный устав г. Казани [14] и проч.

Кроме нормативных правовых актов, нормирующих отношения по самовольной постройке, важная роль в названном регулировании, а также ее правильном и единообразном толковании принадлежит судебной практике. При этом стоит назвать три основных акта этой практики: 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 п. 2 ст. 222 Гражданского кодекса Российской Федерации» [15] (далее – Определение Конституционного Суда РФ от 3 июля 2007 г.), Постановление Пленума Верховного Суда РФ и Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ № 10/22 от 29 апреля 2010 г. «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав» [16], Информационное письмо Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 9 декабря 2010 г. № 143 «Обзор судебной практики по некоторым вопросам применения арбитражными судами ст. 222 Гражданского кодекса Российской Федерации» [17] (далее – Информационное письмо № 143).

Основу всего существующего правового регулирования отношений по самовольной постройке составляет указанная выше ст. 222 ГК РФ. Здесь закреплено легальное определение самовольной постройки, содержащее правовые признаки этого явления. Согласно п. 1 ст. 222 ГК РФ, самовольной постройкой является жилой дом, другое строение, сооружение или иное недвижимое имущество, созданное на земельном участке, не отведенном для этих целей в порядке, установленном законом и иными правовыми актами, либо созданное без получения на это необходимых разрешений или с существенным нарушением градостроительных и строительных норм и правил.

Таким образом, подобных признаков всего четыре: один из них – общий для всех случаев (недвижимость), три остальных специальных признака – характеристики трех различных правонарушений, связанных с созданием конкретного объекта недвижимости. Как видно, для квалификации объекта как самовольной постройки необходимо наличие двух признаков – общего и любого из трех специальных. Вместе с тем практика не исключает одновременного наличия двух и трех обозначенных специальных признаков.

В доктрине и практике имеется еще смежная категория самовольного строительства, которая, наряду

с определением самовольной постройки, составляет базу понятийного аппарата [6, с. 10] межотраслевого правового института самовольной постройки – совокупности норм действующего законодательства разной отраслевой принадлежности, регулирующего общественные отношения, так или иначе связанные с самовольной постройкой. Скажем, существо самовольного строительства раскрыто в обозначенном выше Определении Конституционного Суда РФ от 3 июля 2007 г.: это правонарушение, которое состоит в нарушении норм земельного законодательства, регулирующего предоставление земельного участка под строительство, либо градостроительных норм, регулирующих проектирование и строительство.

По сути, это такое правонарушение, которое зачастую является длящимся, а по характеру противоправности обычно – межотраслевым. Иными словами, сам факт его совершения означает нарушение не только гражданского, но и иного отраслевого законодательства. Например, административная ответственность за самовольное строительство может наступать по ст. 9.5 КоАП «Нарушение установленного порядка строительства, реконструкции, капитального ремонта объекта капитального строительства, ввода его в эксплуатацию». Так, по ч. 1 данной статьи, строительство, реконструкция объектов капитального строительства без разрешения на строительство в случае, если для осуществления строительства, реконструкции объектов капитального строительства предусмотрено получение разрешений на строительство, влекут наложение административного штрафа на граждан в размере от двух тысяч до пяти тысяч рублей; на должностных лиц – от двадцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, – от двадцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей или административное приостановление их деятельности на срок до девяноста суток; на юридических лиц – от пятисот тысяч до одного миллиона рублей или административное приостановление их деятельности на срок до девяноста суток.

Рассматриваемые два определения – самовольная постройка и самовольное строительство – составляют не только, как отмечено выше, основу понятийного аппарата указанного межотраслевого правового института, но и, по существу, это ключ для понимания сути правового режима самовольно построенного многоквартирного жилого дома. Именно они позволяют ответить на два поставленных выше вопроса. При этом общая (без деталей) правовая формула ответа на них, составляющая существо правового режима самовольной постройки, в том числе и самовольно построенного многоквартирного жилого дома, такова (четыре позиции, четыре элемента правовой формулы): «конкретная (1) самовольная постройка (2) не оборотоспособна для

конкретного лица, но ее можно в установленном порядке лишь (3) снести; (4) ввести в оборот».

Эта формула лежит в основе ст. 222 ГК РФ. По сути дела, данная правовая формула показывает, как для целей эффективного правоприменения может быть содержательно «сжата» ст. 222 ГК РФ. На этом примере можно сделать общий вывод, что для правореализационных целей право, его конкретный участок, обычно содержательно сжимается до одной или нескольких словесных правовых формул. Конечно, движение так называемого «маятника судебной практики» может позволить и выход за их пределы.

Кратко рассмотрим три последних из названных элементов обозначенной правовой формулы. **Во-первых**, согласно п. 2 ст. 222 ГК РФ, лицо, осуществившее самовольную постройку, не приобретает на нее право собственности. Оно не вправе распоряжаться постройкой – продавать, дарить, сдавать в аренду, совершать другие сделки. Именно в силу данных правовых предписаний лицо, осуществившее самовольную постройку, традиционно не считается ее законным владельцем. Представляется, что такой вывод должен иметь не только гражданско-правовое значение: такую постройку нет оснований рассматривать как правомерный объект и с позиции иного законодательства (об энергоснабжении и проч.). Следовательно, нельзя ее подключать к различным коммуникациям. Это правило в качестве общего необходимо прямо закрепить в законодательстве, а за его нарушение установить административную ответственность.

**Во-вторых**, это снос самовольной постройки. Как установлено в п. 2 ст. 222 ГК РФ, самовольная постройка подлежит сносу осуществившим ее лицом либо за его счет, кроме случаев, предусмотренных п. 3 указанной статьи. Таким образом, среди правовых последствий самовольной постройки на первое место выдвинут именно снос. С одной стороны, такой подход законодателя, на первый взгляд, несколько не верен, так как ст. 222 находится в главе 14 ГК РФ «Приобретение права собственности», которая затрагивает правомерные ситуации, а не правонарушения, каким, по сути, и выступает самовольная постройка – здесь раскрыты все базовые основания приобретения права собственности и иных вещных прав. С другой стороны, он совершенно оправдан существующей логикой изложения законодательного материала, содержанием самой ст. 222 ГК РФ и правилами юридической техники.

Что есть этот снос по правовой природе? Каковы его основные правила? На эти вопросы можно получить базовые ответы, если обратиться к Определению Конституционного Суда РФ от 3 июля 2007 г. и Информационному письму № 143. Тут, в первую очередь, следует указать на семь важных моментов<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Понимая всю существующую разницу, правда, иногда лишь нарочито формальную, между практикой судов общей юрис-

1. Снос самовольной постройки по своей правовой природе представляет собой способ защиты гражданских прав путем восстановления положения, существовавшего до нарушения права (ст. 12 ГК РФ).

2. Здесь имеет место санкция за данное правонарушение (самовольное строительство, самовольную постройку) в виде отказа признания права собственности за застройщиком и сноса самовольной постройки осуществившим ее лицом либо за его счет.

3. Имеет существенное значение правовой статус лица, осуществившего самовольную постройку: если это обычное физическое лицо, то снос, как и любая санкция за правонарушение, применяется лишь при наличии вины. Представляется, что в силу существующих общих правовых правил о предпринимательстве для субъектов предпринимательской деятельности должно применяться иное правило. Данный субъект должен как профессионал нести повышенную ответственность на началах риска и отвечать в том числе и за самовольную постройку независимо от вины. Хотя строго формально этот вывод можно считать пока еще дискуссионным.

4. Вопрос о сносе как санкции может быть решен только в суде (п. 1 Информационного письма № 143).

5. Кто может обратиться с иском о сносе? Исковое заявление о сносе может предъявить:

– прокурор, если речь идет о защите публичных интересов (п. 2 Информационного письма № 143),

– орган, осуществляющий строительный надзор, вправе в защиту публичных интересов обратиться в арбитражный суд с иском о сносе самовольной постройки, созданной без получения необходимых разрешений или с существенным нарушением градостроительных и строительных норм и правил (п. 3 Информационного письма № 143);

– правом требовать сноса самовольной постройки наряду с собственником, субъектом иного вещного права на земельный участок, законным владельцем земельного участка, на котором возведена самовольная постройка, обладают и иные лица, права и охраняемые законом интересы которых нарушает сохранение самовольной постройки (п. 4 Информационного письма № 143).

6. Наличие государственной регистрации права собственности на объект недвижимого имущества само по себе не является основанием для отказа в удовлетворении иска о сносе этого объекта как самовольной постройки (п. 5 Информационного письма № 143).

7. Нужно учитывать два специальных правила об исковой давности (п. 6 и п. 7 Информационного письма № 143): а) исковая давность не распростра-

няется на требование о сносе постройки, созданной на земельном участке истца без его согласия, если истец владеет этим земельным участком; б) на требование о сносе самовольной постройки, создающей угрозу жизни и здоровью граждан, исковая давность не распространяется.

**В-третьих**, завершающим элементом рассматриваемой правовой формулы является легализация самовольной постройки или, по-другому, введение ее в гражданский оборот. В соответствии с п. 3 ст. 222 ГК РФ, право собственности на самовольную постройку может быть признано судом, а в предусмотренных законом случаях в ином установленном законом порядке, за лицом, в собственности, пожизненном наследуемом владении, постоянном (бессрочном) пользовании которого находится земельный участок, где осуществлена постройка. В этом случае лицо, за которым признано право собственности на постройку, возмещает осуществившему ее лицу расходы на постройку в размере, определенном судом. Однако право собственности на самовольную постройку не может быть признано за указанным лицом, если сохранение постройки нарушает права и охраняемые законом интересы других лиц либо создает угрозу жизни и здоровью граждан.

Наконец, в заключении стоит отметить, что сейчас, как известно, идет реформа гражданского законодательства, принята Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации [18], на ее основе разработан проект изменений и дополнений в ГК РФ [19] (далее – Проект). По Проекту новая статья 244 ГК посвящается правовому режиму самовольной постройки. По сути, это новая, измененная и дополненная, редакция ст. 222 действующего ГК РФ. Базовая идея проектируемых изменений и дополнений – это сохранение общей, рассмотренной выше правовой формулы правового режима самовольной постройки, но с необходимой детализацией (семь пунктов вместо существующих трех) и учетом некоторых правил правоприменительной практики. Теперь она будет называться: «Приобретение права собственности на самовольную постройку». Основные предлагаемые изменения и дополнения: трансформация (расширение) понятия «самовольная постройка» (это может быть и движимое имущество); конкретизация правил о лицах, правомочных заявить требование о сносе; детализация правил о признании права собственности на самовольную постройку.

дикции и арбитражных судов, представляется, все же правильным, прежде всего по соображениям обеспечения единообразия, распространять указанные ниже правила и на деятельность судов общей юрисдикции.

## Литература:

1. Коровушкина Е.В., Рогожин Н.А., Турьева Л.П. Признание права собственности на самовольно возведенные (реконструированные) объекты. – М.: Изд. дом «Арбитражная практика», 2008. – 241 с.
2. Савина А.В. Правовой режим самовольной постройки: автореф. ... канд. юрид. наук. – М., 2010. – 27 с.
3. Щенникова Л.В. Самовольное строительство в России: объективная оценка и неожиданные гражданско-правовые последствия // Законодательство. – 2006. – № 3. – С. 18-22.
4. Карпов Г. Понятие самовольного строительства жилого здания // Советская юстиция. – 1971. – № 8. – С. 14-15.
5. Скловский К. Рассмотрение судами дел о самовольном строительстве // Советская юстиция. – 1986. – № 19. – С. 12-13.
6. Селиванов В.В. Гражданско-правовой режим самовольной постройки и его нормативное закрепление: дис. ... канд. юрид. наук. – Казань, 2011. – 211 с.
7. Российская Федерация. Законы. Гражданский кодекс Российской Федерации [Текст]: [федер. закон РФ: ч. I от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ, ч. II от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ, ч. III от 26 ноября 2001 г. № 146-ФЗ и ч. IV от 18 декабря 2006 г. № 230-ФЗ с изм. и доп.] // СЗ РФ. – 1994. – № 32. – Ст. 3301; СЗ РФ. – 1996. – № 5. – Ст. 410; СЗ РФ. – 2001. – № 49. – Ст. 4552; СЗ РФ. – 2006. – № 52 (ч. 1). – Ст. 5496.
8. Российская Федерация. Законы. Земельный кодекс Российской Федерации [Текст]: [федер. закон РФ от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ.] // СЗ РФ. – 2001. – № 44. – Ст. 4147.
9. Российская Федерация. Законы. Градостроительный кодекс Российской Федерации [Текст]: [федер. закон РФ от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ // СЗ РФ. – 2005. – № 1 (Ч. I). – Ст. 16.
10. Российская Федерация. Законы. Кодекс об Административных правонарушениях Российской Федерации [Текст]: [федер. закон РФ от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ] // СЗ РФ. – 2002. – № 1 (Ч. I). – Ст. 1.
11. Российская Федерация. Законы. Об архитектурной деятельности в Российской Федерации [Текст]: [федер. закон РФ: от 17 ноября 1995 г. № 169-ФЗ] // СЗ РФ. – 1995. – № 47. – Ст. 4473.
12. Российская Федерация. Законы. О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним [Текст]: [федер. закон РФ: от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ] // СЗ РФ. – 1997. – № 30. – Ст. 3594.
13. Российская Федерация. Законы. Технический регламент о требованиях пожарной безопасности [Текст]: [федер. закон РФ: от 22 июля 2008 г. №123-ФЗ] // СЗ РФ. – 2008. – № 30 (Ч. I). – Ст. 3579.
14. Градостроительный устав Казани // Казанские ведомости. – 1998. – 26 декабря. – № 245; Казанские ведомости. – 1998. – 30 декабря. – № 246/247.
15. Определение Конституционного Суда РФ от 3 июля 2007 г. № 595-О-П «По запросу Сорновского районного суда города Нижнего Новгорода о проверке конституционности абзаца второго п. 2 ст. 222 Гражданского кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2007. – № 6.
16. Постановление Пленума Верховного Суда РФ и Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ № 10/22 от 29 апреля 2010 г. «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав» // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. – 2010. – № 6.
17. Информационное письмо Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 9 декабря 2010 г. № 143 «Обзор судебной практики по некоторым вопросам применения арбитражными судами ст. 222 Гражданского кодекса Российской Федерации» // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. – 2011. – № 2.
18. Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации // Портал Российского частного права. – URL: [www.privlaw.ru](http://www.privlaw.ru) (дата обращения: 7.11.2012)
19. Российская Федерация. Законы. О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Проект федерального закона № 47538-6 [Текст] // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

## Principles of Legal Treatment of Unauthorized Blocks of Flats

*M. Yu. Tchelyshev*  
*Kazan (Volga Region) Federal University*

*The paper proves that legal treatment of unauthorized blocks of flats is a special form of general legal treatment of unauthorized construction. It is demonstrated that in both cases the legal treatment is based on general verbal formula: “particular unauthorized construction is not transferable for particular person, but it can be demolished or put to task within the legal terms”. Moreover, this formula serves as an example of compression of the content of law for the purpose of law enforcement.*

*Key words: legal treatment, block of flats, unauthorized construction, demolition of unauthorized construction, authorization of unauthorized construction.*