

Объекты самовольного строительства: взгляд со стороны контрольно-надзорных органов

Чеготова Елена Викторовна

Советник председателя Комитета по строительству (Санкт-Петербург),
доцент юридического факультета Санкт-Петербургского государственного
университета

Данная статья посвящена статусу объектов самовольного строительства, судебной практике, терминологии, используемой в нормативных документах для квалификации производимых работ, а также полномочиям различных органов власти по выявлению объектов самовольного строительства.

Ключевые слова: объекты самовольного строительства, судебные споры о сносе и легализации объектов самовольного строительства, практика контрольно-надзорных органов по объектам самовольного строительства.

В числе значимых документов, обобщающих судебную практику по объектам самовольного строительства, следует назвать Обзор судебной практики по делам, связанным с самовольным строительством, утвержденный Президиумом Верховного Суда Российской Федерации (далее — ВС РФ) 16 ноября 2022 года, и постановление Пленума ВС РФ от 12.12.2023 № 44 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при применении норм о самовольной постройке» (далее — постановление Пленума № 44). С момента принятия названного постановления не подлежат применению пункты 22–31 постановления Пленума ВС РФ и Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 29.04.2010 № 10/22 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав» (далее — постановление № 10/22) (то есть все те положения, которые касались объектов самовольного строительства). Кроме того, нелишним будет вспомнить Обзор судебной практики по спорам, связанным с реконструкцией, переустройством и перепланировкой помещений в многоквартирном доме, утвержденный Президиумом ВС РФ 13 декабря 2023 года (а точнее, его пункт 8).

Вместе с тем, несмотря на фундаментальность данных документов, достаточно большое число проблем не охватываются разъяснениями высших судебных инстанций, что, безусловно, порождает разнонаправленную правоприменительную практику.

В настоящей статье будут рассмотрены следующие вопросы, возникающие при рассмотрении дел соответствующей категории:

— статус объектов самовольного строительства и нормативное регулирование видов работ;

— полномочия органов местного самоуправления (далее также — ОМСУ) по выявлению объектов самовольного строительства.

Согласно пункту 5 постановления Пленума № 44 постройка может быть признана самовольной на любом этапе ее строительства, начиная с возведения фундамента.

На наш взгляд, это несколько спорная позиция, поскольку до того, как появится фундамент, производятся подготовительные работы, которые в ряде случаев требуют разрешения на строительство и могут быть выделены в отдельный этап, а в ряде случаев, относясь к работам по созданию объекта капитального строительства, не требуют получения разрешения на строительство, а значит, не могут породить такое правовое последствие, как признание объекта самовольным.

Например, раздел 7 Свода правил «СП 48.13330.2019 «Организация строительства» предусматривает работы по инженерной подготовке территории, куда, в частности, входят работы по ограждению строительной площадки, планировка территории, устройство временных сетей, дорог, размещение инвентарных зданий. Особый интерес, на наш взгляд, представляет собой пункт 7.23, говорящий о том, что в подготовительный период могут быть возведены постоянные здания и сооружения для нужд строительства или приспособлены для этих целей существующие.

Положение о составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 16.02.2008 № 87 (далее — постановление № 87), в подпунктах «х» и «ц» пункта 23 подготовительные работы включает в строительство. Одновременно ряд очень существенных работ могут быть выделены в отдельный этап: например, в отношении метрополитена и объектов инфраструктуры рельсового транспорта, движение подвижного состава которого осуществляется на электротяге и линия которого частично расположена под землей, под этапом строительства также понимается комплекс работ по организации строительства, включающий в себя проходку шахтных стволов с подходными выработками, оснащение горных комплексов, сооружение и оснащение стартовых и демонтажных котлованов для щитовой проходки тоннелей, ликвидацию и приведение в работоспособное состояние горных выработок, комплекс мероприятий по выполнению горно-капитальных работ, инженерное оснащение электродепо, линий метрополитена и указанного рельсового транспорта, благоустройство строительных площадок и прилегающих территорий и пр. (пункт 8 указанного Положения).

При этом существует постановление Правительства Российской Федерации от 07.11.2020 № 1798 «Об утверждении перечня видов подготовительных работ, не причиняющих существенного вреда окружающей среде и ее компонентам, которые могут выполняться до выдачи разрешения на строительство объекта федерального значения, объекта регионального значения, объекта местного значения, порядке их выполнения, а также экологических требованиях к их выполнению», которое позволяет даже демонтажные работы осуществлять до

получения разрешения на строительство. Вместе с тем реконструкция вполне может быть сопряжена с подобными работами.

Кроме того, есть целый ряд строений, сооружений, которые входят в область регулирования постановления Правительства Российской Федерации от 04.05.2023 № 703 «Об утверждении критериев отнесения строений и сооружений к строениям и сооружениям вспомогательного использования».

Интересно, что позиции контрольно-надзорных органов, изложенные в письме Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (Минстрой России) от 21.03.2024 № 15763-СМ/08 «О критериях отнесения строений и сооружений к строениям и сооружениям вспомогательного использования» и в письме Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 02.09.2024 № 11-8317-АБ/24 «О рассмотрении обращения», расходятся.

Первое считает, что здания не могут быть объектами вспомогательного использования, вторая полагает, что могут. Судебная практика использует формулировку «здание, являющееся строением» (например, *постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 03.06.2024 по делу № А32-33445/2023*). При этом важно, чтобы на такие объекты разрабатывалась проектная документация, из которой можно будет усмотреть те самые критерии, которые поименованы в указанном выше постановлении Правительства Российской Федерации от 04.05.2023 № 703.

Напомним, область применения постановления № 87 — объекты, проектная документация которых подлежит экспертизе, то есть в случае с объектами вспомогательного использования состав и содержание проектной документации должны быть определены в задании на проектирование, а в самом проекте обязательно нужно идентифицировать объект в соответствии со статьей 4 Федерального закона от 30.12.2009 № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» как объект вспомогательного использования. Такая правовая конструкция позволит в значительной части обезопасить свой объект от судебного сноса, если соответствующие органы власти проявят такое желание, поскольку судебная практика направлена на сохранение объекта, если нет существенных нарушений. При этом при обосновании статуса объекта в ряде случаев необходимо обратить внимание на правила землепользования и застройки, поскольку иногда на их уровне также могут быть урегулированы вопросы наличия подобных объектов.

Судебная практика направлена на сохранение объекта, если при его возведении не допущено существенных нарушений строительных норм и правил

Таким образом, на наш взгляд, важно не просто установить, что на земельном участке ведутся некие строительно-монтажные работы, но и понять, что за объект возводится, если это вообще объект капитального строительства, а

не временное сооружение, которое, как признает судебная практика, не может быть объектом самовольного строительства.

Пункт 5 постановления Пленума № 44 относит к самовольному строительству также работы по самовольной реконструкции и предусматривает, что при наличии технической возможности такая постройка может быть приведена в соответствие с нормативными требованиями путем демонтажа только реконструированной части.

Пункт 14 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее — ГрК РФ) содержит следующее определение: реконструкция объектов капитального строительства (за исключением линейных объектов) — изменение параметров объекта капитального строительства, его частей (высоты, количества этажей, площади, объема), в том числе надстройка, перестройка, расширение объекта капитального строительства, а также замена и (или) восстановление несущих строительных конструкций объекта капитального строительства, за исключением замены отдельных элементов таких конструкций на аналогичные или иные улучшающие показатели таких конструкций элементы и (или) восстановления указанных элементов.

Однако, как следует из смежных нормативных правовых актов, не всякие работы, влекущие подобные изменения, относятся к самовольной реконструкции. Например, в соответствии с частью 11 статьи 52 ГрК РФ издано постановление Правительства Российской Федерации от 16.05.2022 № 881 «Об осуществлении замены и (или) восстановления несущих строительных конструкций объекта капитального строительства при проведении капитального ремонта зданий, сооружений», пункт 4 утвержденного которым перечня работ к числу работ по капитальному ремонту относит устройство фасадных систем. Устройство подобных систем практически всегда увеличивает строительный объем здания.

Отдельного внимания для классификации работ заслуживает постановление Правительства Российской Федерации от 30.11.2021 № 2120, изданное в соответствии с частью 8.1 статьи 55.24 ГрК РФ, утвердившее Перечень элементов строительных конструкций зданий, сооружений (за исключением элементов несущих строительных конструкций), элементов систем инженерно-технического обеспечения и сетей инженерно-технического обеспечения, замена и (или) восстановление которых может осуществляться при проведении текущего ремонта зданий, сооружений в случае ухудшения или утраты технических характеристик, эстетических и (или) эксплуатационных свойств (далее — Перечень).

С точки зрения классификации производимых работ интересна возможность возведения таких конструкций, как (пункты 11, 12, 15 Перечня):

— крыльца и зонты над входами в случае, если это не влечет изменение характеристик здания, сооружения, предусмотренных утвержденной проектной документацией, и (или) не влияет на конструктивную надежность и безопасность здания, сооружения;

— кровли, в том числе их части, если это не влечет изменение характеристик здания, сооружения, предусмотренных утвержденной проектной

документацией, и (или) не влияет на конструктивную надежность и безопасность здания, сооружения;

— перегородки из кирпича, гипсокартона и различного вида блоки, *если это не влияет на конструктивную надежность и безопасность здания, сооружения.*

То есть при решении вопроса о наличии самовольной реконструкции важно не только установить факт производства неких строительно-монтажных работ, которые могут быть даже масштабными, но и их характер.

Учитывая, что суды при рассмотрении соответствующих споров периодически производят идентификацию видов работ в зависимости от периода времени, имеет смысл указать документы, которыми можно пользоваться в обоснование законности проведения работ в определенный временной промежуток, но которые на сегодняшний день отменены.

Документ утратил силу	в связи с изданием
Постановление Государственного комитета Совета Министров СССР по делам строительства от 29.12.1973 № 279 «Об утверждении Положения о проведении планово-предупредительного ремонта производственных зданий и сооружений»	постановления Правительства Российской Федерации от 16.11.2020 № 1850 «О признании недействующими на территории Российской Федерации актов и отдельных положений актов, изданных центральными органами государственного управления РСФСР и СССР»
Методика определения стоимости строительной продукции на территории Российской Федерации МДС 81-35.2004, утвержденная постановлением Государственного комитета Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу от 05.03.2004 № 15/1	приказа Минстроя России от 06.10.2020 № 592/пр «О признании не подлежащими применению постановления Государственного комитета Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу от 5 марта 2004 г. № 15/1, приказа Министерства регионального развития Российской Федерации от 1 июня 2012 г. № 220 и признании утратившим силу приказа Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ от 16 июня 2014 г. № 294/пр»
Письмо Министерства финансов СССР от 29.05.1984 № 80 «Об определении понятий нового строительства, расширения, реконструкции и технического перевооружения действующих предприятий»	приказа Министерства финансов Российской Федерации от 30.04.2020 № 184 «О признании недействующими на территории Российской Федерации и утратившими силу актов Министерства финансов СССР и Министерства финансов РСФСР, а также писем и инструкций, изданных центральными органами государственного управления Министерства финансов СССР и Министерства финансов РСФСР»

Ведомственные строительные нормы ВСН № 58-88(р) «Положение об организации и проведении реконструкции, ремонта и технического обслуживания зданий, объектов коммунального и социально-культурного назначения», утвержденные приказом Государственного комитета по архитектуре и градостроительству при Госстрое СССР от 23.11.1998 № 312, действуют, хотя и подлежат применению в части, не противоречащей нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Не менее важно учитывать пункт 25 постановления Пленума № 44, в котором при решении вопроса о возможном сохранении объекта самовольного строительства немалое внимание уделяется не только факту наличия (отсутствия) разрешения на строительство, но и обстоятельствам, которые могли бы препятствовать использованию такой постройки вследствие ее несоответствия требованиям безопасности и возможности нарушения прав третьих лиц. Вполне вероятно, лицо при квалификации работ ошибочно полагало, что разрешение не требуется. Факт отсутствия разрешения на строительство не рассматривается как безусловный критерий сноса объекта. И тут нормотворчество дает достаточный простор для обоснования того, что лицо добросовестно заблуждалось, классифицируя работы как не требующие получения разрешения на строительство. Например, согласно ГОСТ Р ИСО 6707-1-2020 «Национальный стандарт Российской Федерации. Здания и сооружения. Общие термины» реновация — смена или обновление функционального назначения или состояния здания, установки или сооружения (пункт 3.5.1.50); модернизация — усовершенствование оборудования объектов в соответствии с современными стандартами и требованиями (пункт 3.5.1.46). ГрК РФ не указывает данные работы в числе требующих получения разрешения на строительство.

В то же время к объектам самовольного строительства судебная практика относит следующие объекты:

— объект, вид использования которого не входит в перечень разрешенных на данном земельном участке (пункт 19 постановления Пленума № 44). По логике суда, пункт применим к земельным участкам, в отношении которых действует градостроительный регламент. На наш взгляд, явно имеется упущение в части отсутствия разъяснений по линейным объектам;

— объект, возведенный с нарушениями градостроительных, строительных норм и правил. Последствия нарушений зависят от их характера. ВС РФ отнес к существенным нарушение количества этажей и высоты, к несущественным — незначительные несоблюдения отступов от границ участка и процента застройки (пункт 29 постановления Пленума № 44).

Пока судебная практика однозначно следует именно этой позиции в части несущественности (например, *в постановлении Второго арбитражного апелляционного суда от 05.02.2024 по делу № А82-11062/2021* речь идет про отступы).

Однако как оценить, будет ли то или иное нарушение признано существенным? Однозначных критериев в судебной практике не обнаружено.

Мало того, необходимо учитывать не только гражданско-правовые последствия, но и возможные уголовные риски.

Например, будет ли просматриваемость окон существенным нарушением? Так, в уголовной практике был прецедент, когда двое молодых людей, чьи дети заметили в окне второго этажа обнаженными, были приговорены к реальным срокам по части 3 статьи 135 «Развратные действия» Уголовного кодекса Российской Федерации. Изменилось бы решение суда, если, допустим, этот объект был бы легализован через суд с формулировкой «несущественных нарушений»? Или эксперту надлежало бы указать, что данное нарушение в принципе устранимо посредством оклейки пленкой? Тогда кто должен был бы эти мероприятия выполнить, а кто проконтролировать? Пока этот вопрос не исследован в полной мере.

Не являются самовольными постройками объекты, используемые не по целевому назначению (пункт 19 постановления Пленума № 44). И хотя в названном пункте имеется отсылка к градостроительным регламентам, однако вновь упущены линейные объекты, которые вполне могут быть объектами самовольного строительства. На наш взгляд, эта позиция также будет основанием для злоупотреблений, поскольку, если погрузиться в изучение строительных и санитарных норм и правил, станет понятно, что крайне небольшой процент зданий можно однозначно идентифицировать по видам разрешенного использования и назначению объекта исходя из планировочных решений и отделки. На практике очень сложно доказать, что дом, условно с 20 санузлами (по 10 на каждом этаже), вытянутый в длину, точно является блокированным, а не объектом индивидуального жилищного строительства, если внутри не возведены стены, отделяющие блоки один от другого. Сложно провести и различие между апарта-ментами и многоквартирными домами, что порождает проблему строительства «псевдожилья».

Если уполномоченный орган в порядке самоконтроля отменил выданные разрешения на строительство, то в этом случае возведенный объект также не является самовольной постройкой (пункт 26 постановления Пленума № 44).

Обратимся к ранее сложившейся судебной практике.

... Например, суть дела № А56-76198/2022 заключалась в том, что, когда здание было почти построено, администрация городского поселения отменила разрешение на строительство как ошибочно выданное. Застройщик пытался обжаловать данные действия в разных инстанциях и проиграл. Единственной возможностью легализовать уже построенный объект было признать право собственности на него как на объект самовольного строительства, что и было сделано.

Как сейчас поступать в такой ситуации, если ВС РФ разъяснил, что подобные объекты не являются объектами самовольного строительства? Ответа на этот вопрос пока нет.

Если лицо не знало и не могло знать о наличии ограничений использования земельного участка, в том числе вследствие отсутствия необходимых сведений в Едином государственном реестре недвижимости, а также получения от уполномоченного органа разрешения (согласования), допускающего возведение соответствующего объекта, то постройка не может быть признана самовольной (пункт 22 постановления Пленума № 44). Как это соотносится с предусмотренной статьей 3 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» презумпцией потенциальной экологической опасности хозяйственной деятельности, пока не доказано иное, — вопрос также открытый.

Что касается органов, уполномоченных на выявление объектов самовольного строительства, то отдельного такого органа не существует, полномочия находятся на стыке земельного надзора, земельного контроля и государственного строительного надзора.

Нормативные правовые акты в данной сфере — Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», статьи 71, 72, 72.1 Земельного кодекса Российской Федерации (далее — ЗК РФ), статья 54 ГрК РФ. Особенности, полномочия и формы различных видов надзора установлены постановлениями Правительства Российской Федерации от 30.06.2021 № 1081 «О федеральном государственном земельном контроле (надзоре)», от 24.11.2021 № 2019 «Об утверждении Правил взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих федеральный государственный земельный контроль (надзор), с органами, осуществляющими муниципальный земельный контроль, и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации», от 01.12.2021 № 2161 «Об утверждении общих требований к организации и осуществлению регионального государственного строительного надзора, внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2021 г. № 1087 и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» и от 30.06.2021 № 1087 «Об утверждении Положения о федеральном государственном строительном надзоре».

Предметом муниципального земельного контроля является соблюдение юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами обязательных требований земельного законодательства в отношении объектов земельных отношений, за нарушение которых законодательством предусмотрена административная ответственность (пункт 2 статьи 72 ЗК РФ).

Однако ОМСУ имеют достаточно большое число полномочий, которые едва ли сопряжены с выявлением объектов самовольного строительства, например совершение действий, направленных на улучшение угодий, предотвращение порчи земель сельскохозяйственного назначения. Пожалуй, к полномочиям, которые имеют отношение к выявлению объектов самовольного строительства, можно причислить соблюдение норм использования земель, их целевого назначения, исключение самовольного захвата земель и их использования без

необходимой документации. Однако первое полномочие сильно ограничено позицией ВС РФ, изложенной в пункте 19 постановления пленума № 44, согласно которой нецелевое использование объекта не означает, что он относится к объектам самовольного строительства. То есть еще на стадии строительства нужно обосновать, что возводится объект ненадлежащего целевого назначения, что в значительной степени сложно.

То есть, строго говоря, ОМСУ могут помочь только выявить самозахват земли в качестве содействия в идентификации объекта самовольного строительства, притом что именно эти органы являются основными органами, уполномоченными на подачу исков о сносе объектов самовольного строительства. К тому же о плановых проверках проверяемые лица заранее знают, а внеплановые еще надо согласовать с прокуратурой, что бывает непросто.

По нашему мнению, имеет место серьезный дисбаланс того, что от ОМСУ ожидают, а иногда требуют, и того, что реально возможно.

Функциями государственного земельного надзора обладают три федеральных органа исполнительной власти:

- Росреестр (в части наличия прав на земельные участки, их использования по целевому назначению);
- Россельхознадзор (в части сохранения, улучшения плодородия);
- Росприроднадзор (в части вопросов рекультивации земель после завершения разработки месторождений полезных ископаемых, выполнения обязательных мероприятий по предотвращению ухудшения состояния земель, недопущения использования лесов без специальных разрешений, использования земельных участков в водоохранных зонах).

Как видим, указанные полномочия также косвенно связаны с выявлением объектов самовольного строительства.

На наш взгляд, самым эффективным органом власти, который может выявить объект, обладающий признаками объекта самовольного строительства, является орган государственного строительного надзора. Во-первых, его специалисты хорошо разбираются в строительных и санитарных нормах и правилах и прочих нормах, на базе которых осуществляется строительство, что позволяет установить факт несоответствия объекта строительным и градостроительным нормам. Во-вторых, данный надзорный орган по согласованию с прокуратурой вправе осуществлять внеплановые проверки объектов, в отношении которых не проводится экспертиза проектной документации и даже не требуется разрешение на строительство. В свою очередь, именно в рамках таких проверок органы государственного строительного надзора обладают широким инструментарием, позволяющим установить имеющиеся нарушения: получение объяснений, истребование документов, экспертиза, осмотр, опрос, отбор проб и образцов, инструментальное обследование и т. д.

Оставим за скобками общественный земельный контроль, который хотя и предусмотрен законодательством, на практике чаще всего сводится к жалобам в указанные выше органы. Во всяком случае, нами не обнаружена значимая судебная практика применения статьи 72.1 ЗК РФ.

Представляется, что ни один орган не обладает в полной мере достаточными полномочиями, реализация которых позволит сделать безусловный вывод о том, что объект является самовольной постройкой. Именно по этой причине при рассмотрении данной категории споров очень важна судебная экспертиза. Напомним, что согласно распоряжению Правительства Российской Федерации от 31.10.2023 № 3041-р проводить судебные экспертизы по делам о самовольном строительстве могут только государственные судебно-экспертные организации.

Подведем итоги вышесказанного.

Судебная практика по объектам самовольного строительства с момента принятия постановления № 10/22 претерпела существенные изменения, которые необходимо было систематизировать, что и было сделано в постановлении Пленума № 44.

Все положения постановления Пленума № 44 можно разделить на следующие:

- процессуальные аспекты (ранее не освещались в совместном постановлении Пленумов);
- попытка (по нашему мнению, спорная) зафиксировать момент, с которого объект можно считать самовольным, не учитывающая, однако, смежные со строительством/реконструкцией виды работ (ранее такой подробной оценки не было);
- возврат к классификации (не)существенности нарушений как к критерию возможности сохранения объекта самовольного строительства;
- подтверждение важности положений о статусе земельного участка и добросовестности лица, которое возвело объект самовольного строительства.

Вместе с тем судебная практика по-прежнему не учитывает особенности линейных объектов.

Среди органов власти / органов местного самоуправления отсутствует единый орган, уполномоченный на выявление/пресечение самовольного строительства, однако органами, которые наиболее, на наш взгляд, компетентны выявить и, что немаловажно, обосновать наличие объекта, обладающего признаками самовольной постройки, являются органы государственного строительного надзора. Полномочия прочих органов касаются больше земельных вопросов и выявления нарушений в сфере земельных правоотношений, но данные органы не могут, учитывая компетенцию, выявить и оценить наличие нарушений строительных норм и правил.