

# §7

## АДМИНИСТРАТИВНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО: ФОРМЫ И МЕТОДЫ ЕГО РЕАЛИЗАЦИИ

О.В. Наумова

### ОРГАНИЗАЦИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО СТРОИТЕЛЬНОГО НАДЗОРА, КАК НЕОБХОДИМАЯ МЕРА ПО БОРЬБЕ С САМОВОЛЬНЫМ СТРОИТЕЛЬСТВОМ

В данной статье я попытаюсь коротко проанализировать организацию надзора в сфере строительства, выдвинуть свои предложения по организации надзора в сфере строительства на уровне органов местного самоуправления в целях своевременного предотвращения наступления негативных последствий, недопущения нарушения прав и законных интересов других лиц со стороны недобросовестных участников гражданских правоотношений. Для наиболее полного раскрытия сути изложенной в статье проблемы необходимо понимать всю специфику проблематики самовольного строительства и провести анализ предусмотренных действующим законодательством мер по борьбе с ним.

Самовольная постройка — объект, физически подпадающий под признаки объекта недвижимости (п. 1 ст. 130 ГК), но создание которой является нарушением установленных правовых норм. Как указывает законодатель в п. 1 ст. 222 ГК РФ виновный в данном деянии нарушает требования закона и иных правовых актов, или при землеотводе (строительство на земельном участке, не предназначенном для этих целей), или при подготовке к строительству (осуществляет строительство не получив необходимую разрешительную документацию), или в процессе самого строительства (нарушает строительные и градостроительные нормы и правила). Таким образом, по своей правовой сути самовольное строительство представляет собой правонарушение. В результате самовольного строительства происходит нарушение абсолютных имущественных и личных неимуще-

ственных прав и, как следствие, возникает обязательство по его возмещению<sup>1</sup>. Однако гражданско-правовые последствия данного правонарушения состоят не только в причинении вреда, но и в невозможности легитимации самовольной постройки, придания ей необходимого правового режима недвижимого имущества, введения его в гражданский оборот, в том числе в случае создания самовольной постройки собственником земельного участка.

Как мы видим из вышеуказанного анализа, возведение самовольной постройки является противоправным действием, а закон в таких случаях призван предусматривать адекватную гражданско-правовую ответственность. До 2006 г. самовольная постройка рассматривалась в первую очередь как способ приобретения права собственности, и лишь затем как правонарушение. Недобросовестные участники данных правоотношений злоупотребляли правом признания права собственности, установленным ст. 222 ГК РФ, предпочитали судебный порядок приобретения права собственности на строение предусмотренному градостроительным законодательством. С 2006 г. изменилась практика легитимации самовольных построек в связи с внесением соответствующих изменений в законодательство. Так, признание права собственности за застройщиком стало невозможным на самовольную постройку, возведенную на чужом земельном участке, в том числе при условии,

<sup>1</sup> См.: Соболева А.В. К проблеме возмещения вреда, причиненного самовольным строительством // Нотариус. — 2006. — № 5. — С. 26.

что данный земельный участок будет в установленном порядке предоставлен этому лицу под возведенную постройку. Однако, ст. 222 Гражданского кодекса РФ помещена в гл. 14, именуемую «Приобретение права собственности», в которой, судя по названию, речь должна идти о деятельности исключительно правомерной, поскольку она излагает основания приобретения такого абсолютного вещного права, как право собственности. Почему же законодатель ставит самовольную постройку в один ряд с иными способами приобретения права собственности, ведь порождать возникновение права должна исключительно правомерная деятельность, направленная на создание новых вещей (в том числе недвижимых), а ее гражданско-правовым последствием, как подчеркивается в п. 1 ст. 218 ГК РФ, становится приобретение права собственности на новую вещь у лица, ее создавшего? И в то же время, расценивая самовольное строительство как крайне негативное явление, законодатель императивно устанавливает: лицо, осуществившее самовольную постройку, не приобретает на нее право собственности. Оно не вправе распоряжаться постройкой — продавать, дарить, сдавать в аренду, совершать другие сделки (абз. 1 п. 2 ст. 222 ГК РФ). В силу п. 2 ст. 222 ГК РФ самовольная постройка подлежит сносу осуществившим ее лицом либо за его счет<sup>2</sup>. Статья 222 ГК РФ предусматривает несколько мер гражданско-правовой ответственности за осуществление самовольного строения. Во-первых, с точки зрения частного права, нарушение соответствующих предписаний закона и административных актов влечет специфическую санкцию — на возведенный объект не возникает права собственности. Во-вторых, в качестве санкции за самовольное возведение постройки п. 2 ст. 222 ГК РФ устанавливает правило, согласно которому совершение каких-либо сделок с данным объектом недвижимости прямо запрещено. Можно сказать, что нарушение этого запрета представляет собой одно из оснований недействительности (ничтожности) сделки, помимо названных в гл. 9 ГК РФ. В третьих, общим правовым последствием самовольной постройки является его снос за счет самовольного застройщика (п. 2 ст. 222 ГК РФ). Снос может рассматриваться в качестве частноправовой санкции и осуществляется по иску заинтересованного лица. Кроме того, самовольное строительство представляет собой правонарушение, которое состоит в нарушении норм земельного законодательства, регулирующего предоставление земельного участка под строительство, либо правовые последствия градостроительных норм,

регулирующих проектирование и строительство. Поэтому лицо, воздвигнувшее самовольную постройку, вопреки мнению заявителя не является ее законным владельцем. Пункт 2 ст. 222 ГК РФ устанавливает санкцию за данное правонарушение в виде отказа (признания права собственности за застройщиком и сноса самовольной постройки осуществившим ее лицом либо за его счет)<sup>3</sup>.

В силу специфики самовольного строительства действующим законодательством предусмотрена ответственность не только в рамках Гражданского кодекса РФ. Ответственность установлена так же п. 1 ст. 24 Федерального закона «Об архитектурной деятельности в РФ», ст. 58 Градостроительного кодекса РФ, ст. 76 Земельного Кодекса РФ.

Вышеперечисленные нормы права предусматривают, во-первых, имущественную ответственность за вред, причиненный самовольным строительством, возмещение вреда производится по правилам, установленным статьями гл. 59 ГК РФ, а во-вторых, административную ответственность, отсылая нас к Кодексу об административных правонарушениях. Но кто и как несет обязательства в сфере надзора за самовольным строительством, на кого законодатель возлагает обязательства по выявлению вышеуказанных правонарушений и их своевременному пресечению в целях предотвращения такого произвола? Кто должен встать на борьбу с таким явлением, как самовольное строительство? Для ответа на эти вопросы необходимо проанализировать действующее федеральное законодательство, закрепляющее вышеуказанные полномочия на федеральном, региональном либо местном уровнях.

Градостроительный кодекс РФ предусматривает необходимость осуществления государственного строительного надзора уполномоченным на то федеральным органом исполнительной власти или органом исполнительной власти субъекта РФ (органы государственного архитектурно-строительного надзора) при строительстве, реконструкции ряда объектов, в отношении проектной документации которых законодательством предусмотрена организация и проведение государственной экспертизы. Таким образом, осуществление надзора за строительством, реконструкцией объектов капитального строительства в отношении нижеперечисленных объектов фактически не представляется возможным и никакими органами не осуществляется:

1) отдельно стоящие жилые дома с количеством этажей не более чем три, предназначенные для про-

<sup>2</sup> См.: Бетхер В.А. О субъекте права требования сноса самовольной постройки // Вестник Арбитражного суда города Москвы. — 2010. — № 5. // Доступ из справочно-правовой системы «ГАРАНТ Платформа П».

<sup>3</sup> См.: Гордюк А.В. Применение законодательства о самовольных постройках // Вестник Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа. — 2008. — № 3 // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант+».

живания одной семьи (объекты индивидуального жилищного строительства);

2) жилые дома с количеством этажей не более чем три, состоящие из нескольких блоков, количество которых не превышает десять и каждый из которых предназначен для проживания одной семьи, имеет общую стену (общие стены) без проемов с соседним блоком или соседними блоками, расположен на отдельном земельном участке и имеет выход на территорию общего пользования (жилые дома блокированной застройки);

3) многоквартирные дома с количеством этажей не более чем три, состоящие из одной или нескольких блок-секций, количество которых не превышает четыре, в каждой из которых находятся несколько квартир и помещения общего пользования и каждая из которых имеет отдельный подъезд с выходом на территорию общего пользования;

4) отдельно стоящие объекты капитального строительства с количеством этажей не более чем два, общая площадь которых составляет не более чем 1500 квадратных метров и которые не предназначены для проживания граждан и осуществления производственной деятельности, за исключением объектов, которые в соответствии с положениями Градостроительного кодекса РФ являются особо опасными, технически сложными или уникальными объектами;

5) отдельно стоящие объекты капитального строительства с количеством этажей не более чем два, общая площадь которых составляет не более чем 1500 квадратных метров, которые предназначены для осуществления производственной деятельности и для которых не требуется установление санитарно-защитных зон или для которых в пределах границ земельных участков, на которых расположены такие объекты, установлены санитарно-защитные зоны или требуется установление таких зон, за исключением объектов, которые в соответствии с положениями Градостроительного кодекса РФ являются особо опасными, технически сложными или уникальными объектами.

Результатом отсутствия строительного надзора в отношении перечисленных объектов является бесчинство недобросовестных участников гражданских правоотношений и многозначительные споры, порой выливающиеся в длительные судебные тяжбы. Как показывает вышеприведенный анализ природы самовольного строительства и разнообразие мер по борьбе с ним, самовольная постройка, как объект строительства, несет в себе потенциальную опасность, нарушает права и охраняемые законом интересы других лиц.

В конце 2011 г. средства массовой информации пестрили обсуждением вопроса перераспределения полномочий между федеральными органами испол-

нительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления. 27 июня 2011 г. Президент РФ Дмитрий Медведев в целях расширения полномочий органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления РФ подписал распоряжение № 425-рп «О подготовке предложений по перераспределению полномочий между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления», на основании которого была создана рабочая группа по правовым вопросам перераспределения полномочий. В рамках подготовки обоснованных предложений по перераспределению полномочий члены рабочей группы начали кропотливую работу по сбору информации от субъектов РФ и от органов местного самоуправления РФ и анализу обоснованности поступивших предложений с точки зрения конституционного устройства российского государства, организационно-структурного механизма всех уровней власти и, непосредственно, с точки зрения простого обывателя. Именно в целях совершенствования действующего законодательства и для заполнения его пробелов и ведется в настоящее время эта серьезнейшая работа. На мой взгляд, именно в рамках работы, проводимой членами вышеуказанной рабочей группы, необходимо обратить внимание на отсутствие закрепленных за тем или иным органом полномочий в области осуществления строительного надзора за рядом объектов.

Как видно из п. 20 ст. 14 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения поселения относится утверждение генеральных планов поселения, правил землепользования и застройки, утверждение подготовленной на основе генеральных планов поселения документации по планировке территории, выдача разрешений на строительство (за исключением случаев, предусмотренных Градостроительным кодексом РФ, иными федеральными законами), разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении муниципального строительства, реконструкции объектов капитального строительства, расположенных на территории поселения, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования поселений. Градостроительный кодекс РФ также возлагает обязанности по выдаче разрешений на строительство и реконструкцию того или иного объекта на органы местного самоуправления по месту нахождения земельного участка, за исключением случаев, предусмотренных Градостроительным кодексом РФ и иными федераль-

ными законами. Однако, эффективное исполнение того или иного полномочия как на федеральном, так и на региональном и местном уровнях, фактически не представляется невозможным без контрольно-надзорных, а порой и карательных полномочий. Лишь комплексный подход к организации осуществления полномочий будет способствовать своевременному реагированию и минимизации самовольного строительства.

Именно в связи с этим большое значение для органов местного самоуправления поселений в области градостроительной деятельности имеет нерешенный вопрос осуществления полномочий по надзору в сфере строительства. Как видно из положений Градостроительного кодекса РФ органы государственного архитектурно-строительного надзора не имеют полномочий на осуществление государственного строительного надзора за целым рядом объектов строительства. Наиболее оптимальным выглядит вариант с возложением этих выпавших надзорных функций на органы местного самоуправления поселений (путем внесения изменений и дополнений в федеральное законодательство), которые обладают всей полнотой информации о мероприятиях в области строительства на соответствующей территории, а так же в состоянии своевременно среагировать и принять необходимые меры. Законодательное закрепление реализации органами местного самоуправления полномочий на осуществление строительного надзора, наделение их полномочиями по участию в государственном строительном надзоре за соблюдением законодательства на подведомственной территории с целью исключения самовольного строительства, сможет способствовать снижению количества самовольного строительства.

Еще одно решение проблемы может быть найдено в наделении органов местного самоуправления при проведении контрольно-надзорных функций над строительством и реконструкцией объектов капитального строительства, не подлежащих государственному строительному надзору, полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях и (или) рассмотрению дел об административных правонарушениях, применению мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях по факту отсутствия разрешения на строительство (реконструкцию) объекта, разрешения на ввод объекта в эксплуатацию. Тем более, ст. 9.5 Кодекса РФ об административных правонарушениях устанавливает возможность наложения административного штрафа на граждан и юридических лиц в случае строительства, реконструкции объектов капитального строительства без разрешения на строительство в случае, если для осуществления строительства, реконструкции объектов капитального строительства предусмотрено получение разрешения на строительство.

Таким образом, организация строительного надзора на уровне органов местного самоуправления, либо наделение органов местного самоуправления РФ соответствующими полномочиями административного характера позволит усовершенствовать действующее законодательство, заполнить его пробелы и обеспечить надлежащее исполнение органами местного самоуправления полномочий в градостроительной области путем незамедлительного реагирования на правонарушения и их своевременного пресечения в целях эффективного исполнения полномочий по решению определенных федеральным законодательством вопросов местного значения.

#### **Библиографический список:**

1. Бетхер В.А. О субъекте права требования сноса самовольной постройки // Вестник Арбитражного суда города Москвы. — 2010. — № 5 // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант+».
2. Гордюк А.В. Применение законодательства о самовольных постройках // Вестник Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа. — 2008. — № 3 // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант+».
3. Соболева А.В. К проблеме возмещения вреда, причиненного самовольным строительством // Нотариус. — 2006. — № 5.

#### **References (transliteration):**

1. Betkher V.A. O sub'ekte prava trebovaniya snosa samovol'noy postroyki // Vestnik Arbitrazhnogo suda goroda Moskvy. — 2010. — № 5 // Dostup iz spravochno-pravovoy sistemy «Konsul'tant+».
2. Gordyuk A.V. Primenenie zakonodatel'stva o samovol'nykh postroykakh // Vestnik Federal'noyu arbitrazhnogo suda Severo-Kavkazskogo okruga. — 2008. — № 3 // Dostup iz spravochno-pravovoy sistemy «Konsul'tant+».
3. Soboleva A.B. K probleme vozmeshcheniya vreda, prichinennogo samovol'nym stroitel'stvom // Notarius. — 2006. — № 5.