

УТВЕРЖДЕН  
постановлением президиума  
Московского городского суда  
от «21» октября 2022 № 60

**ОБЗОР**  
**практики районных судов города Москвы и Московского городского суда**  
**по делам, связанным с самовольным строительством**

Статистические показатели работы судов общей юрисдикции города Москвы свидетельствуют о росте гражданских дел, связанных с применением статьи 222 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ). Так, если в 2021 году было рассмотрено всего 97 дел данной категории, то по состоянию на 21 октября 2022 года судами столицы рассмотрено 133 таких дела.

Традиционно, большинство дел рассматриваются судами «новой Москвы». Так, в 2021 году лидерами по количеству рассмотренных дел, связанных с самовольным строительством, являлись Троицкий районный суд (рассмотрено 38 дел) и Щербинский районный суд (рассмотрено 18 дел). В 2022 году указанными судами (по состоянию на 21 октября 2022 года) рассмотрено: 54 дела в Щербинском районном суде и 27 дел в Троицком районном суде. Рассмотрение дел указанной категории в ряде случаев представляет сложности для районных судов, поскольку для их разрешения судам необходимо верно и в полном объеме установить юридически значимые обстоятельства дела и правильно применить нормы материального права. Притом, что спорные фактические отношения, связанные со строительством самовольных построек, являются правоотношениями со сложным составом, подлежащим комплексной правовой квалификации. В настоящей справке изложены вопросы правового регулирования споров, связанных с самовольным строительством, и вызывающие затруднения вопросы применения норм материального права.

**Право, применимое к фактическим отношениям,**  
**связанным с самовольным строительством**

19 марта 2014 года Президиумом Верховного Суда Российской Федерации был утвержден Обзор судебной практики по делам, связанным с самовольным строительством, в котором обращено внимание на то, что статья 222 ГК РФ, закрепляя правовой режим самовольной постройки и предоставляя возможность при определенных обстоятельствах ввести такую постройку в гражданский

оборот, одновременно регулирует различные по своей правовой природе правоотношения, как административные (связанные с совершением публичного деликта – строительства с нарушением норм земельного законодательства, регулирующих предоставление земельного участка под строительство, либо градостроительных норм, регулирующих проектирование и строительство), так и частно-правовые. По этой причине, регулирование спорных правоотношений не ограничивается положениями статьи 222 ГК РФ, но требует, как правило, применения иных норм ГК РФ, положений Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее — ГрК РФ), Земельного кодекса Российской Федерации (далее — ЗК РФ), Жилищного кодекса Российской Федерации (далее — ЖК РФ), Федерального закона от 17 ноября 1995 года № 169-ФЗ «Об архитектурной деятельности в Российской Федерации», а в отдельных случаях, когда объект самовольного строительства находится в специально охраняемой исторической или природоохранной территории, требуется дополнительно использовать специальное законодательство в области охраны окружающей природной среды, объектов культурного наследия: Федеральный закон от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», Федеральный закон от 14 марта 1995 года № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», Федеральный закон от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», Закон РСФСР от 15 декабря 1978 года «Об охране и использовании памятников истории и культуры» (в действующей редакции).

Вместе с тем то различие, которое имеется в правовом регулировании в указанной сфере, позволяет различать категории объектов самовольного строительства, например, такие как возведенные в многоквартирных жилых домах (как правило, незаконно реконструированные помещения), либо возведенные на неотведенном для этих целей земельном участке (в большинстве случаев – отдельно стоящие объекты капитального строительства), в зоне охраняемого исторического наследия, в природоохранной зоне. Такой подход, при котором правильное определение судом категории объектов самовольного строительства предопределяет методику рассмотрения дела, круг обстоятельств, подлежащих доказыванию, позволяет индивидуализировать особенности рассмотрения каждого дела, правильно применить нормы материального и процессуального права, включая базовые нормы права, соотнести выбранный истцом способ защиты нарушенного права с возможностью его восстановления на основании судебного решения.

При разрешении данных споров суды применяют в зависимости от спорной ситуации нормы, определяющие основные понятия и правовые принципы:

– о самовольной постройке (абзац 1 пункта 1 статьи 222 ГК РФ) и вины, как условия возложения ответственности за ее возведение (статья 401, пункт 1 статьи 222 ГК РФ);

– об объектах, которые несмотря на допущенные нарушения при их создании, самовольной постройкой признаны быть не могут (абзац 2 пункта 1 статьи 222 ГК РФ, пункт 10<sup>2</sup> статьи 1 ГрК РФ);

– об объектах капитального строительства и понятиях строительства, капитального ремонта и реконструкции (пункты 10, 13, 14, 14<sup>2</sup> статьи 1 ГрК РФ), основания для строительства и реконструкции – разрешение на строительство и случаи, когда получение разрешения на строительство не требуется (статья 51 ГрК РФ), о перепланировке помещения в многоквартирном доме (часть 2 статьи 25 ЖК РФ), которая осуществляется на иных основаниях (статьи 26 ЖК РФ), и влечет другие предусмотренные законом правовые последствия (статья 29 ЖК РФ);

– о неотделимых улучшениях общего имущества (пункт 3 статьи 245 ГК РФ);

– об изменении границ помещений в многоквартирном доме (статьи 40 ЖК РФ), и правовых основаниях для такового изменения (статья 44 ЖК РФ);

– о праве собственников земельных участков на использование земельных участков (подпункт 2 пункта 1 статьи 40 ЗК РФ);

– о праве на использование земельных участков землепользователями, землевладельцами и арендаторами земельных участков (статья 41 ЗК РФ, статья 615 ГК РФ);

– о правилах застройки земельного участка (статья 263 ГК РФ, подпункт 2 пункта 1 статьи 40 ЗК РФ) и связанные с этим правила целевого использования земельного участка, видов разрешенного использования (подпункт 8 пункта 1 статьи 1, пункт 1 статьи 7 ЗК РФ, статьи 37 ГрК РФ), правила градостроительного зонирования территорий, правила землепользования и застройки (пункты 6, 8 статьи 1, глава 4 ГрК РФ), состава земель населенных пунктов и зонирования территорий (статья 85 ЗК РФ);

– о приобретательской давности (статья 254 ГК РФ);

– о существенности и неустранимости нарушений при возведении самовольной постройки, соответствие избранного истцом способа защиты нарушенного права допущенному ответчиком нарушению (пункт 2 статьи 6, статьи 10, 222 ГК РФ).

Смысл указанных правовых понятий раскрыт в правоприменительной практике Верховного Суда Российской Федерации, среди постановлений и обзоров которого следует выделить постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 10 и Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 22 от 29 апреля 2010 года «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав» (далее – Постановление № 10/22) и Обзор судебной практики по делам, связанным с самовольным строительством, утвержденный Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 19 марта 2014 года.

Важным для применения норм материального права является принцип действия закона во времени, который в отношении рассматриваемой категории дел означает, что судам следует применять градостроительные и строительные нормы и правила в редакции, действовавшей на время возведения самовольной постройки (упомянутый Обзор судебной практики по делам, связанным с самовольным строительством), а при решении вопроса о признании права на самовольную постройку положения пункта 3 статьи 222 ГК РФ следует применять в редакции, действующей на момент принятия судом решения по конкретному делу (пункт 31 Постановления № 10/22, пункт 21 Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 2 (2020), утвержденного Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 22 июля 2020 года).

Поскольку правила статьи 222 ГК РФ допускают возможность при наличии указанных в них обстоятельств признать право на самовольную постройку, их применение должно осуществляться в системе всех норм, регулирующих землепользование и застройку соответствующей территории. Кроме того, действия лица, осуществившего самовольное строительство (лица, обратившегося с иском о признании права на самовольную постройку), должны проверяться на критерии добросовестности (пункт 3 статьи 1, статьи 10 ГК РФ).

### **Применение исковой давности по делам, связанным с самовольным строительством**

Отдельно заслуживает внимания вопрос о применении срока исковой давности по рассматриваемой категории дел, а также о том, с какого момента следует исчислять начало течения срока исковой давности для лица,

уполномоченного обратиться в суд с исковым заявлением о сносе самовольной постройки либо о приведении объекта самовольной реконструкции в положение, существовавшее до начала строительных работ.

По вопросу о возможности применения срока исковой давности по данной категории споров следует руководствоваться правовой позицией, закрепленной в пункте 22 Постановления № 10/22, в соответствии с которой исковая давность не распространяется на требование о сносе самовольной постройки, создающей угрозу жизни и здоровью граждан.

Таким образом, в случае установления по делу обстоятельств того, что самовольная постройка не создает угрозу жизни и здоровью граждан, к заявленным требованиям может быть применен общий срок исковой давности (статья 196 ГК РФ). Установление вышеназванных обстоятельств предполагает назначение по соответствующему делу строительно-технической экспертизы.

Допущение возможности применения исковой давности на требования о сносе самовольной постройки основано на том, что снос объекта самовольного строительства является крайней мерой гражданско-правовой ответственности, а устранение последствий нарушений должно быть соразмерно самому нарушению. Ограничение же применения исковой давности обосновано тем, что предъявление требования о сносе самовольной постройки, угрожающей жизни и здоровью граждан, связано не с нарушением гражданского права конкретного лица, а с устранением постоянной угрозы общественным интересам, которую создает сохранение самовольной постройки (определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 25 сентября 2018 года № 78-КГ18-49).

Между тем для целей применения исковой давности следует исходить из того, что требования, заявленные по конкретному делу, не относятся к конструкции негативного иска. Так в вышеприведенном определении Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 25 сентября 2018 года № 78-КГ18-49 отмечено, что по смыслу статей 208 и 304 ГК РФ исковая давность не распространяется на требование о сносе постройки, созданной на земельном участке истца без его согласия, если истец владеет этим земельным участком. Иск о сносе самовольной постройки, предъявленный в защиту своего права на земельный участок лицом, которое не лишено владения этим участком, следует рассматривать как требование, аналогичное требованию собственника или иного законного владельца об устранении всяких нарушений его прав в отношении принадлежащего ему земельного участка, не связанных с лишением владения. Это требование имеет негативный характер, и в силу абзаца 5 статьи 208 ГК РФ исковая давность на

такие требования не распространяется. Положения, предусмотренные абзацем 5 статьи 208 ГК РФ, не применяются к искам, не являющимся негативными (например, к искам об истребовании имущества из чужого незаконного владения).

Именно исходя из вышеприведенных позиций, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации своим определением от 20 сентября 2022 года № 5-КГ22-69-К2 отменила апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Московского городского суда от 20 августа 2021 года и определение судебной коллегии по гражданским делам Второго кассационного суда общей юрисдикции от 13 января 2022 года, оставив при этом в силе решение Тверского районного суда города Москвы от 30 июня 2020 года (номер дела в суде первой инстанции: 2-61/2020). По данному делу, с учетом уточнения заявленных требований, истец (собственник помещений в многоквартирном жилом доме) просил суд обязать ответчиков устранить нарушения его права пользования общим имуществом многоквартирного жилого дома, не связанного с лишением владения, возложить на ответчиков обязанность демонтировать самовольно возведенное строение – надстройку (мансардный этаж), общей площадью 74,5 кв. м, находящееся над квартирой ответчиков; привести чердачное помещение, расположенное между потолочным перекрытием четвертого этажа и ограждающей конструкцией кровли (крыши) в месте расположения квартиры ответчиков, а также ограждающую конструкцию кровли в этом месте в состояние, предшествующее реконструкции. Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации указала, что реализуя свое право на судебную защиту одним из способов, предусмотренных статьей 12 ГК РФ, в связи с тем, что произведенные ответчиками работы привели к изменению объекта недвижимости, а также к уменьшению общего имущества собственников помещений многоквартирного жилого дома, истец обратился в суд за защитой нарушенного права с вышеприведенными исковыми требованиями как собственник нежилых помещений в многоквартирном жилом доме, не лишенный владения общим имуществом этого дома в целом, на основании статьи 304 ГК РФ, в соответствии с которой собственник может требовать устранения всяких нарушений его права, хотя бы эти нарушения и не были соединены с лишением владения. В силу положений статьи 208 ГК РФ исковая давность не распространяется на требования собственника или иного владельца об устранении всяких нарушений его права, хотя бы эти нарушения не были соединены с лишением владения (статья 304 ГК РФ).

Там, где исковая давность подлежит применению, следует руководствоваться нижеприведенными нормами материального права.

В силу статьи 195 ГК РФ исковой давностью признается срок для защиты права по иску лица, право которого нарушено. Срок исковой давности по общему правилу составляет три года и начинается течь с того момента, когда истец узнал или должен был узнать о нарушении своего права и о том, кто является надлежащим ответчиком по иску о защите этого права (пункт 1 статьи 196, пункт 1 статьи 200 ГК РФ). Срок исковой давности не может превышать десять лет со дня нарушения права, для защиты которого этот срок установлен, независимо от того, когда истец узнал или должен был узнать о нарушении его права и нарушителе (пункт 2 статьи 196 ГК РФ). Истечение срока исковой давности, о применении которой заявлено ответчиком, является самостоятельным и достаточным основанием для отказа в иске (пункт 2 статьи 199 ГК РФ).

Применительно к уполномоченным на обращение с исковыми заявлениями о сносе самовольных построек органам власти некоторые сложности вызывает вопрос о начале течения срока исковой давности. В частности, в ряде случаев суды полагали началом течения срока исковой давности дату государственной регистрации права на спорный объект капитального строительства в Едином государственном реестре недвижимости (далее — ЕГРН). Указанный подход в большинстве случаев был ошибочным и вызывал последующий пересмотр судебных постановлений вышестоящими судами.

Как разъяснено в абзацах первом и втором пункта 23 Постановления № 10/22, в случае, когда недвижимое имущество, право на которое зарегистрировано, имеет признаки самовольной постройки, наличие такой регистрации не исключает возможности предъявления требования о его сносе. В мотивировочной части решения суда об удовлетворении такого иска должны быть указаны основания, по которым суд признал имущество самовольной постройкой. Решение суда об удовлетворении иска о сносе самовольной постройки в данном случае служит основанием для внесения записи в ЕГРН о прекращении права собственности ответчика на самовольную постройку. Таким образом, государственная регистрация права на самовольную постройку в ЕГРН не является препятствием для обращения в суд с иском о сносе самовольной постройки. При подаче такого иска уполномоченным органом власти суду следует установить, когда уполномоченному органу стало известно о существовании самовольной постройки, и кто является надлежащим ответчиком по иску. При этом вопрос о надлежащем ответчике разрешен в пункте 24 Постановления № 10/22, согласно которому ответчиком по иску о сносе самовольной постройки является лицо, осуществившее самовольное строительство; при создании самовольной постройки с привлечением

подрядчиков ответчиком является заказчик как лицо, по заданию которого была осуществлена самовольная постройка; 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, в случае отчуждения самовольной постройки ее приобретатель при внесении самовольной постройки в качестве вклада в уставный капитал – юридическое лицо, получившее такое имущество, в случае смерти физического лица либо реорганизации юридического лица – лицо, получившее имущество во владение; если право собственности на самовольную постройку зарегистрировано не за владельцем, а за иным лицом, такое лицо должно быть привлечено в качестве соответчика к участию в деле по иску о сносе самовольной постройки.

Вышеназванный вопрос достаточно полно исследован при рассмотрении судами трех инстанций гражданского дела № 02-2658/2020 Мещанского районного суда города Москвы. Так, решением от 30 ноября 2020 года по вышеназванному делу удовлетворены требования Правительства Москвы и Департамента городского имущества города Москвы (далее — ДГИ Москвы), постановлено: признать пристройку, площадью \_\_\_ кв. м по адресу: город Москва, улица \_\_\_\_\_, дом \_\_, самовольной постройкой; обязать М. в течение трех месяцев с момента вступления решения суда в законную силу снести самовольную пристройку; в случае неисполнения в установленные сроки решения суда предоставить Правительству Москвы в лице Государственной инспекции по контролю за использованием объектов недвижимости города Москвы (далее — Госинспекция Москвы по недвижимости) право осуществить мероприятия по сносу самовольной пристройки, освободить земельный участок, а также обеспечить благоустройство освобожденной территории за счет средств ответчика; указано, что решение суда является основанием для внесения записи в ЕГРН о прекращении права собственности М. на указанную пристройку. Дополнительным решением того же суда от 29 июля 2021 года постановлено признать зарегистрированное право собственности М. на указанную пристройку отсутствующим. Суд пришел к выводу о том, что на земельном участке, принадлежащем городу Москве, расположен многоквартирный жилой дом с цокольным этажом и мансардой, 1902 года постройки. Собственником цокольного этажа на основании договора купли-продажи от 29 декабря 2006 года, заключенного с ООО «Мастер Строй», является М., который произвел реконструкцию этого помещения без согласования проектной документации, не получив разрешения на строительство на земельном участке, не отведенном для этих целей,

в результате чего площадь нежилого помещения увеличилась на площадь спорной пристройки.

Апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Московского городского суда от 3 февраля 2022 года решение и дополнительное решение Мещанского районного суда города Москвы отменены, в удовлетворении иска Правительства Москвы и ДГИ Москвы отказано по мотивам пропуска срока исковой давности, о применении которого М. было заявлено в суде первой инстанции, начало исчисления которого суд апелляционной инстанции связал с датой регистрации в ЕГРН права собственности М. на объект самовольного строительства.

Определением судебной коллегии по гражданским делам Второго кассационного суда общей юрисдикции от 30 июня 2022 года апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Московского городского суда отменено, дело направлено на новое рассмотрение в суд апелляционной инстанции, поскольку вывод о пропуске срока исковой давности, как указал суд кассационной инстанции, не основан на законе и материалах дела.

При новом рассмотрении дела по правилам производства в суде первой инстанции без учета особенностей, предусмотренных главой 39 ГПК РФ, судебная коллегия по гражданским делам Московского городского суда апелляционным определением от 24 августа 2022 года (дело в суде апелляционной инстанции № 33–31593/2022) иск Правительства Москвы и ДГИ Москвы удовлетворила, не согласившись с заявлением М. о пропуске срока исковой давности в силу следующего.

Отказывая в применении срока исковой давности, суд первой инстанции обоснованно исходил из даты выявления объекта самовольного строительства должностными лицами Госинспекции Москвы по недвижимости – 25 октября 2018 года. С указанной даты общий срок исковой давности со стороны ДГИ Москвы пропущен не был. Иное, по мнению судебной коллегии по гражданским делам Московского городского суда, противоречит нормам градостроительного законодательства, определяющим полномочия органов публичной администрации в области градостроительной деятельности, градостроительного зонирования, а также регулирующим порядок внесения изменений в правила землепользования и застройки, отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, а также иным нормам права, устанавливающим распределение компетенции в области государственного строительного надзора.

Так, внесение сведений в ЕГРН, постановка объекта капитального строительства на кадастровый учет осуществляется органами и учреждениями

Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии – федерального органа исполнительной власти Российской Федерации, руководство которой не осуществляют истцы (Правительство Москвы и ДГИ Москвы). Согласно статье 1 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» федеральные органы государственной власти и иные федеральные государственные органы осуществляют свои полномочия на территории субъекта Российской Федерации непосредственно или через создаваемые ими территориальные органы во взаимодействии с органами государственной власти субъекта Российской Федерации, иными государственными органами субъекта Российской Федерации, органами местного самоуправления, действующими на территории субъекта Российской Федерации; образование, формирование, деятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации, их полномочия и ответственность, порядок взаимодействия между собой и с иными органами, входящими в единую систему публичной власти в субъектах Российской Федерации, основываются на Конституции Российской Федерации и регулируются федеральными конституционными законами, названным Федеральным законом, другими федеральными законами, а также конституциями (уставами), законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации; система органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов субъектов Российской Федерации устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами; разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления осуществляется Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и договорами о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации; федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации могут по взаимному соглашению передавать друг другу осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции Российской Федерации, названному Федеральному закону, другим федеральным законам.

Таким образом, ошибки при определении начала исчисления срока исковой давности по делам по искам уполномоченным органов города Москвы о сносе самовольных построек связана с тем, что по спорному вопросу не

принимается во внимание существующее разграничение компетенции между органами государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления; и не учитывается отсутствие обязанности органов и организаций, не связанных с ведением государственных реестров, в частности, ЕГРН, по отслеживанию изменений в записях таких государственных реестров.

Аналогичные ошибки допущены в решении Пресненского районного суда города Москвы от 3 февраля 2022 года по делу № 2–3/2022, которым отказано в удовлетворении иска Правительства Москвы, ДГИ Москвы к К. о признании самовольной постройкой – пристройки на первом этаже многоквартирного жилого дома № \_\_, по улице \_\_\_\_\_ города Москвы, признании права собственности ответчика отсутствующим, восстановлении положения, существовавшего до нарушения права, по основанию пропуска срока исковой давности.

Суд первой инстанции пришел к выводу о том, что о нарушении своего права истцам стало известно в 2015 году, когда права на спорный объект были зарегистрированы в ЕГРН; в суд с исковым заявлением уполномоченные органы города Москвы обратились 31 августа 2020 года по истечении общего трехлетнего срока исковой давности.

Апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Московского городского суда от 8 сентября 2022 года № 33-33127/2022 указанное судебное решение было отменено, при этом указано, что применяя срок исковой давности, суд первой инстанции не рассмотрел спора по существу.

Так, суд не установил, а следовательно, и не исследовал обстоятельства, имеющие значение для дела, а именно, на каком именно земельном участке возведена пристройка, в отношении которой возник спор: на земельном участке с кадастровым номером 77:01:\_\_\_\_\_ или на земельном участке с кадастровым номером 77:01:\_\_\_\_\_; какой вид разрешенного использования имеет каждый из названных земельных участков; является ли город Москва собственником помещений в многоквартирном жилом доме, к которому возведена пристройка; когда и кем возведена пристройка; было ли получено согласие всех собственников помещений многоквартирного жилого дома на возведение пристройки; привело ли возведение пристройки к уменьшению общего имущества собственников помещений многоквартирного жилого дома; не были ли при возведении пристройки нарушены ограничения, которые установлены в отношении территории зоны охраняемого культурного слоя; территории регулирования застройки заповедной зоны, зоны охраны памятников, установленные нормативными актами Правительства Москвы, при

ведении строительных работ в центре города Москвы; если ранее на месте пристройки находилось жилое помещение, было ли получено в установленном законом порядке согласие на перевод жилого помещения в нежилое.

Направляя дело на рассмотрение по существу в суд первой инстанции, судебная коллегия по гражданским делам Московского городского суда предложила при рассмотрении спора, который ранее по существу рассмотрен не был (суд первой инстанции ограничился применением исковой давности), установить вышеперечисленные обстоятельства, имеющие значение для дела, дать им правовую оценку с учетом требований норм материального права.

### **Возможность признания постройки самовольной в случае обхода закона о целевом использовании земельного участка под застройку**

Анализ изученных гражданских дел показывает, что при разрешении споров о признании права собственности на вновь возведенный объект капитального строительства судами города Москвы иногда не учитывается, что спорный объект может иметь признаки самовольной постройки, что исключает возможность признания прав на него за конкретным заинтересованным лицом. Такая ситуация может возникнуть в случае признаков злоупотребления правом, цель которого направлена на придание законности факта участия гражданина в строительстве (финансирования строительства) в обход правил, установленных в Федеральном законе от 30 декабря 2004 года № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации».

Так, решением Щербинского районного суда города Москвы от 23 июня 2021 года по гражданскому делу № 2–2064/2021 истице Ш., в интересах которой обратилась региональная общественная организация соинвесторов «Площадка 3 «КЕНТ» ЖК «Сенатор клуб», отказано в удовлетворении иска о признании права собственности на квартиру № \_\_\_\_, расположенную в городе Москве, поселок \_\_\_\_\_, (наименование санатория).

Обосновывая право на иск в материальном смысле, истица ссылалась на то, что она являлась участником долевого строительства указанной квартиры.

Однако, из материалов дела усматривается, что договор соинвестирования от 22 декабря 2006 года, заключенный между Ш. и ООО «\_\_\_\_\_», не может относиться к договорам долевого участия в строительстве, более того, противоречит договорным конструкциям, связывающим обязательствами застройщика и участника долевого строительства.

Также по делу было установлено, что земельный участок, на котором осуществлялось строительство, на праве аренды принадлежал федеральному государственному бюджетному учреждению «Оздоровительный комплекс «Десна» Управления делами Президента Российской Федерации (далее – ФГБУ «ОК «Десна»). Согласно свидетельству от 8 октября 2013 года о государственной регистрации права собственности на данный земельный участок, разрешенный вид использования земельного участка – под размещение санатория и дома отдыха. Такой же вид разрешенного землепользования обозначен и в свидетельстве от 22 августа 2014 года о постоянном бессрочном праве пользования данным земельным участком, выданным ФГБУ «ОК «Десна».

Этот вид землепользования не предусматривает возведения на земельном участке многоквартирного жилого дома, как это указано в подготовленном по заказу истицы техническом паспорте здания от 17 октября 2018 года, тем более, что спорная квартира (согласно разрешению на строительство), не относится к многоквартирному жилому дому, а входит в состав объектов «малоэтажных многоквартирных блокированных корпусов и теннисного корта». При этом из технического паспорта здания видно, что кадастровый номер зданию не присвоен, основанная характеристика сооружения и его назначение не указаны.

Основной инвестиционный контракт от 3 апреля 2004 года, заключенный между Управлением делами Президента Российской Федерации на стороне «Распорядителя», ФГБУ «ОК «Десна» на стороне «Учреждения» и ООО «\_\_\_\_\_» на стороне «Инвестора», также не предусматривал строительство жилых помещений, а регулировал правоотношения по строительству новых объектов капитального строительства, открытой автостоянки и закрытого теннисного корта на строительных площадках на территории санатория.

В силу чего Щербинский районный суд города Москвы пришел к выводам о том, что строительство жилого помещения, в отношении которого заявлен спор, основным инвестиционным контрактом не было предусмотрено, земельный участок не предоставлялся арендатору для возведения многоквартирного жилого дома, у инвестора права привлекать дольщиков (соинвесторов) для строительства жилых помещений не имелось.

Решение Щербинского районного суда города Москвы от 23 июня 2021 года по данному делу оставлено без изменения апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Московского городского суда от 24 марта 2022 года № 33-10543/2022; определением судебной коллегии по гражданским делам Второго кассационного суда общей

юрисдикции от 26 июля 2022 года № 88-17192/2022 судебные постановления судов первой и апелляционной инстанции оставлены без изменения, кассационные жалобы – без удовлетворения. При этом судебная коллегия по гражданским делам Второго кассационного суда общей юрисдикции дополнительно указала, что в материалах дела отсутствуют сведения об исполнении ФГБУ «ОК «Десна» требований пункта 6.2.11 инвестиционного договора от 3 апреля 2004 года об обращении в уполномоченный орган власти с заявлением об изменении вида разрешенного использования земельного участка с кадастровым номером 50:21:\_\_\_\_\_ – «под размещение санатория и дома отдыха» для использования этого участка или его части «под строительство жилых помещений», в том числе «под блокированную жилую застройку». Использование земельного участка не в соответствии с его целевым назначением и видом разрешенного использования нарушает права и законные интересы собственника земельного участка, что в соответствии с положениями статьи 39 ГПК РФ являлось препятствием для принятия судами признания иска лицом, с которым истица заключила договор соинвестирования.

**Недопустимость использования судебной процедуры признания права на самовольную постройку в обход административных процедур получения разрешения на ввод объекта капитального строительства в эксплуатацию**

По рассмотренному Тверским районным судом города Москвы гражданскому делу № 2-589/2019 истец Ф. обратился с иском к ДГИ Москвы и просил признать право собственности на самовольную постройку – нежилое трехэтажное здание (один подземный этаж), общей площадью \_\_\_\_\_ кв. м, расположенное по адресу: город Москва, улица \_\_\_\_\_.

Исковые требования мотивированы тем, что спорный объект реконструирован из принадлежащего истцу на праве собственности двухэтажного здания, площадью \_\_\_\_\_ кв. м., которое он приобрел по договору купли-продажи от 20 декабря 2013 года. Спорный объект расположен на земельном участке, предоставленном истцу в аренду до 13 марта 2063 года. Несмотря на отсутствие разрешительной документации на строительство спорный объект, по мнению истца, соответствует всем установленным нормам и требованиям безопасности, а его назначение – целевому использованию земельного участка.

Решением Тверского районного суда города Москвы от 6 июня 2019 года в удовлетворении иска отказано. Причем одним из указанных судом первой инстанции оснований для отказа истцу в судебной защите было то, что истец не

исполнил ранее вынесенное Тверским районным судом города Москвы решение от 12 июля 2016 года, которым был удовлетворен иск Правительства Москвы, ДГИ Москвы о признании реконструированного объекта по указанному адресу самовольной постройкой, обязанности Ф. в двухнедельный срок с даты вступления решения суда в законную силу привести объект капитального строительства в соответствии с технической документацией на здание по состоянию на 11 января 1993 года. Суд первой инстанции указал, что в соответствии с законом лицо, осуществившее самовольную постройку, не приобретает право собственности на нее. Между тем требования истца в нарушение закона фактически сводятся к упрощению (в обход закона) процедуры ввода в эксплуатацию объекта реконструкции, расположенного в историческом центре города Москвы, притом, что с Департаментом культурного наследия города Москвы не произведено согласования на возведение спорного объекта в исторической зоне г. Москвы.

Судебная коллегия по гражданским делам Московского городского суда с выводами суда первой инстанции согласилась, указав следующее (апелляционное определение от 10 марта 2020 года № 33-10146/2020).

В ходе рассмотрение данного гражданского дела было установлено и подтверждается его материалами дела, что в соответствии с договором аренды от 20 мая 2014 года Ф. для эксплуатации здания производственного назначения предоставлен земельный участок, расположенный по адресу: город Москва, улица \_\_\_\_\_.

На указанном земельном участке было расположено нежилое здание, общей площадью \_\_\_\_\_ кв. м, кадастровый номер 77:01:\_\_\_\_, принадлежащее на праве собственности Ф. на основании договора купли-продажи от 20 декабря 2013 года.

Согласно технической документации данное строение учтено как одноэтажное здание общей площадью \_\_\_\_\_ кв. м.

В отсутствие разрешительной документации это здание было реконструировано истцом, в результате чего его площадь была увеличена до \_\_\_\_\_ кв. м. В 2015 году здание поставлено на технический учет как трехэтажное здание с подземным этажом площадью \_\_\_\_\_ кв. м.

Вступившим в законную силу решением Тверского районного суда города Москвы от 12 июля 2016 года по гражданскому делу № 2-404/2016 удовлетворены иски Правительства Москвы, ДГИ Москвы, АО «Мосводоканал» к Ф. о признании объекта капитального строительства, площадью \_\_\_\_\_ кв. м. (площадь, превышающая площадь ранее имевшегося

здания), самовольной постройкой, обязанности ответчика в двухнедельный срок с даты вступления решения суда в законную силу привести здание в соответствии с технической документацией по состоянию на 11 января 1993 года.

В последующем вопрос о спорной реконструкции являлся предметом обсуждения на заседании Градостроительно-земельной комиссии города Москвы (далее — ГЗК Москвы), оформленном протоколом от 8 декабря 2016 года № 42. Во исполнение пункта 53.1 названного протокола ГЗК Москвы на арендованный земельный участок истца оформлен градостроительный план земельного участка (далее – ГПЗУ) от 29 мая 2017 года № RU77-203000-024546, предусматривающий основные виды разрешенного использования – размещение объектов капитального строительства с целью размещения объектов управленческой деятельности, не связанной с государственным или муниципальным управлением и оказанием услуг, а также с целью обеспечения совершения сделок, не требующих передачи товара в момент их совершения между организациями, в том числе биржевая деятельность (за исключением банковской и страховой деятельности). Кроме того, пунктом 53.3.1 вышеназванного протокола ГЗК Москвы указывалось на внесение изменений в договор аренды земельного участка от 20 мая 2014 года путем заключения дополнительного соглашения, предусматривающего проектирование и строительство (реконструкцию) объектов капитального строительства на земельном участке с кадастровым номером 77:01:\_\_\_\_\_, в результате чего вид разрешенного использования земельного участка приведен в соответствии с ГПЗУ от 29 мая 2017 года № RU77-203000-024546.

В связи с вышеназванным протоколом ГЗК Москвы решение Тверского районного суда города Москвы от 12 июля 2016 года по гражданскому делу № 2-404/2016 Ф. не исполнено, а распоряжением ДГИ Москвы был установлен иной вид разрешенного использования земельного участка с кадастровым номером 77:01:\_\_\_\_\_ – земельные участки, предназначенные для размещения офисных зданий делового и коммерческого назначения (этот режим использования земельного участка изменял изначально указанный в договоре аренды режим использования земельного участка – для эксплуатации здания производственного назначения).

Согласно экспертному заключению Центра Строительной экспертизы ООО «ПГС» объект, по поводу которого возник спор, соответствует установленным строительным, санитарно-эпидемиологическим и противопожарным нормам и правилам, не создает угрозы жизни и здоровью граждан. Аналогичные выводы содержатся в заключении судебной экспертизы, проведенной АО «КТБ ЖБ».

Таким образом, никем не оспаривалось, что реконструированный без получения разрешения на строительство объект площадью \_\_\_\_\_ кв. м принадлежит Ф.; расположен в границах земельного участка, предоставленного истцу на праве долгосрочной аренды; разрешенное использование земельного участка в настоящее время приведено в соответствии с целью предоставления земельного участка по договору аренды; строительные работы по реконструкции здания соответствуют строительным и санитарным нормам и правилам; результат строительных работ не создает опасности для жизни и здоровья граждан.

Однако установленные обстоятельства в системе действующего правового регулирования не дают оснований для признания за истцом права собственности на самовольно реконструированный объект в силу следующего.

Пунктом 3 статьи 222 ГК РФ установлено, что 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, на котором создана постройка, при одновременном соблюдении следующих условий:

- если в отношении земельного участка лицо, осуществившее постройку, имеет права, допускающие строительство на нем данного объекта;
- если на день обращения в суд постройка соответствует установленным требованиям;
- если сохранение постройки не нарушает права и охраняемые законом интересы других лиц и (или) не создает угрозу жизни и здоровью граждан.

В пункте 26 Постановления № 10/22 разъяснено, что рассматривая иски о признании права собственности на самовольную постройку, суд устанавливает, допущены ли при ее возведении существенные нарушения градостроительных и строительных норм и правил, создает ли такая постройка угрозу жизни и здоровью граждан. С этой целью суд при отсутствии необходимых заключений компетентных органов или при наличии сомнения в их достоверности вправе назначить экспертизу по правилам процессуального законодательства. Отсутствие разрешения на строительство само по себе не может служить основанием для отказа в иске о признании права собственности на самовольную постройку. В то же время суду необходимо установить, предпринимало ли лицо, создавшее самовольную постройку, надлежащие меры к ее легализации, в частности к получению разрешения на строительство и/или акта ввода объекта в эксплуатацию, а также правомерно ли отказал уполномоченный орган в выдаче

такого разрешения или акта ввода объекта в эксплуатацию. Если иное не установлено законом, иск о признании права собственности на самовольную постройку подлежит удовлетворению при установлении судом того, что единственными признаками самовольной постройки являются отсутствие разрешения на строительство и/или отсутствие акта ввода объекта в эксплуатацию, к получению которых лицо, создавшее самовольную постройку, предпринимало меры. В этом случае суд должен также установить, не нарушает ли сохранение самовольной постройки права и охраняемые законом интересы других лиц и не создает ли угрозу жизни и здоровью граждан.

Статьями 51 и 55 ГрК РФ предусмотрено, что за разрешением на строительство (реконструкцию) на земельном участке и разрешением на ввод объекта в эксплуатацию застройщик с приложением названных в этих статьях документов должен обращаться в уполномоченный на то исполнительный орган по месту нахождения земельного участка. В целях реализации названных положений и постановления Правительства Москвы от 15 ноября 2011 года № 546-ПП «О предоставлении государственных и муниципальных услуг в городе Москве», Правительством Москвы издано постановление от 17 апреля 2012 года № 145-ПП, которым утвержден Административный регламент предоставления государственной услуги города Москвы «Выдача разрешения на строительство». Согласно пункту 2.3 названного Административного регламента полномочия по предоставлению государственной услуги осуществляются органами исполнительной власти города Москвы: Комитетом государственного строительного надзора города Москвы, в том числе применительно к линейному объекту, строительство, реконструкцию которого планируется осуществлять частично в границах особо охраняемой природной территории регионального значения в городе Москве; и Департаментом природопользования и охраны окружающей среды города Москвы, применительно к объекту капитального строительства, строительство, реконструкцию которого планируется осуществлять в границах особо охраняемой природной территории регионального значения в городе Москве, за исключением линейного объекта, строительство, реконструкцию которого планируется осуществлять частично в границах особо охраняемой природной территории регионального значения в городе Москве; Департаментом культурного наследия города Москвы, применительно к объекту культурного наследия или выявленному объекту культурного наследия, если при проведении работ по сохранению объекта культурного наследия или выявленного объекта культурного наследия затрагиваются конструктивные и другие характеристики надежности и безопасности такого объекта, за исключением объектов

культурного наследия федерального значения, перечень которых устанавливается Правительством Российской Федерации.

Таким образом, по смыслу приведенных законоположений, право собственности на самовольную постройку, возведенную без необходимых разрешений, не может быть признано за создавшим ее лицом, которое имело возможность получить необходимые разрешения и согласования, но не предприняло мер для их получения. В противном случае при удовлетворении требований о признании права собственности в порядке пункта 3 статьи 222 ГК РФ имел бы место не предусмотренный законом способ легализации самовольного строения, применение которого нарушает публичные интересы, в том числе, принцип разделения публичной власти на законодательную, исполнительную и судебную.

В связи с чем судебной коллегией по гражданским делам Московского городского суда отмечено, что Тверским районным судом города Москвы правильно установлено, что исковые требования Ф. направлены именно на легализацию самовольной реконструкции в обход требованиям закона. При таком избранном истцом способе защиты суд лишен возможности в полном объеме оценить как безопасность реконструкции, так и соблюдение прав третьих лиц, имея в виду недопустимость вторжения суда в сферу компетенции органов исполнительной власти при осуществлении ими своих властных полномочий, притом что сам истец в уполномоченные органы исполнительной власти города Москвы в установленном законом порядке не обращался. Между тем предусмотренные Административным регламентом процедуры согласования реконструкции в исторической части города Москвы, не могут быть заменены судебным усмотрением. Истец положительных решений по вопросу получения разрешений на спорную реконструкцию от Комитета государственного строительного надзора города Москвы, Департамента культурного наследия города Москвы не получал; отрицательные решения Комитета государственного строительного надзора города Москвы по обращениям Ф. от 8 мая 2018 года, от 26 июня 2018 года, от 9 июля 2018 года, от 31 августа 2018 года в установленном законом порядке истцом не обжаловались. Вместо требований об оспаривании решений указанного органа Ф. заявлены исковые требования к ДГИ Москвы, к компетенции которого выдача разрешений на строительство и разрешений на ввод объекта в эксплуатацию не относится. Причем в вышеприведенных решениях Комитета государственного строительного надзора города Москвы имеются ссылки на отсутствие правоустанавливающих документов на земельный участок под реконструкцию объекта капитального строительства, а также отсутствие проектной документации, утвержденной в установленном порядке, отсутствие

данных о согласовании реконструкции с Департаментом культурного наследия города Москвы, наличие которого, по мнению органа государственного строительного надзора, является обязательным, поскольку земельный участок истца расположен в границах зоны строгого регулирования застройки и зоны охраняемого культурного слоя № 001.