

Г. Д. Денисова

кандидат юридических наук, доцент  
Воронежский государственный университет

**ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВЫЕ  
И АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ  
ОРГАНИЗАЦИИ И ЛЕГАЛИЗАЦИИ ОБЪЕКТОВ  
САМОВОЛЬНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА**

Российский рынок недвижимости представляет собой перспективную сферу вложения капитала. В связи с развитием и становлением рыночных отношений в Воронежской области роль и значение понятия недвижимых и движимых вещей в имущественном положении физических и юридических лиц значительно возросла и продолжает расти.

Наличие значительного количества неоформленного надлежащим образом и недекларированного имущества влечет негативные последствия не только для фактических обладателей данного имущества, но и для государства<sup>1</sup>. В упрощенном порядке легализации нуждаются не только земельные участки, но и объекты недвижимого имущества. Вследствие ненадлежащего оформления данного имущества государство не получает установленные законодательством налоги, обязательные платежи. Имущество, выведенное из законного экономического оборота, не только не участвует в экономическом развитии страны, но и искажает действительность экономического состояния и развития как государства, так и региона в целом.

Законодательное урегулирование статуса самовольных построек в настоящее время весьма расплывчато. Соответственно на практике возникает ряд сложностей с оборотом самовольных построек и оформлением права собственности на них. Для того чтобы легализовать самовольную постройку, необходимо провести ряд мероприятий и получить необходимые документы.

Легализация — это способ узаконить имеющееся недвижимое имущество граждан и юридических лиц, процедура признания государ-

---

139

---

---

<sup>1</sup> «Сейчас в целом по стране не более 15 % зарегистрированного имущества. Поэтому очевидно желание и стремление государства упростить систему оформления земельных участков. Как раз 93-й и 268-й Федеральные законы в силу сложившихся обстоятельств в сфере земельных отношений дают гражданам право (если участок был предоставлен им до 2001 года) без межевания и соответственно хождения по всем инстанциям получить кадастровый план, зарегистрировать участок и по своему усмотрению им распорядиться. То есть продать, завещать, подарить и т.д.» (из интервью руководителя краевого управления Роснедвижимости К. Зазирнего) // Ставропольская правда. 2008. Июнь.

ством прав на имущество, которое не было оформлено, либо оформлено ненадлежащим образом. Целью проведения легализации объектов самовольного строительства на территории субъектов РФ является введение в экономический оборот имущества, не оформленного собственником в установленном порядке.

Субъектом, который осуществил самовольную постройку, может быть любое физическое или юридическое лицо, нарушившее установленные для данной постройки требования и нормативы, в частности, использовавшее не отведенный для этой цели земельный участок или не имеющее документов, разрешающих определенные виды градостроительной деятельности (строительство, реконструкцию, перепланировку, пристройку и др.). Если же объект построен на не отведенном для этих целей земельном участке или без получения необходимых разрешений либо с существенным нарушением градостроительных и строительных норм и правил (т.е. соответствует указанным в ст. 222 ГК РФ признакам самовольной постройки), для возникновения права собственности на него вместо вышеуказанных административных актов необходим акт признания такого права.

Посредством легализации признаются права на недвижимое имущество, уточняются и детализируются правила использования и охраны земель, определяется правовой режим объектов недвижимости, регулируется порядок хозяйственной деятельности в интересах государства и общества. С одной стороны, процесс легализации довольно затруднительный, так как требует наличия у субъектов правоустанавливающих документов на определенный объект самовольного строительства. С другой стороны, не всегда удается осуществить судебный порядок признания прав собственности.

Практика показывает, что органы местного самоуправления при отводе земельных участков под строительство жилых и иных объектов не в состоянии объективно оценивать общую ситуацию, складывающуюся в Воронежской области. Большое количество объектов промышленности, автозаправочных станций, объектов придорожного сервиса размещаются вдоль трассы на землях сельскохозяйственного назначения, в том числе и на пашне, без оформления перевода земель из категории земель сельскохозяйственного назначения в надлежащую категорию.

Первоочередной проблемой в Воронежской области является самовольный захват земель и несанкционированное строительство. Причем характерно, что необходимая документация либо отсутствует, либо оформляется ненадлежащим образом. Отдельно необходимо затронуть природоохранный аспект. В соответствии с требованиями, определенными Градостроительным кодексом Российской Федерации, при осуществлении градостроительной деятельности на территориях городских и сельских поселений учитываются экологические требования (любая градостроительная документация подлежит государственной экологической экспертизе), а также правовые проблемы, связанные со стро-

ительством зданий, строений, сооружений в садоводческих товариществах<sup>2</sup>. Большинство населения Воронежской области, являясь членами садоводческих товариществ, заключают договоры подряда с лицензированными строительными подрядными организациями, выступая в роли заказчика, и строят в Воронежской области, как правило, из своего материала, садовые дома.

Граждане, которые фактически владеют не зарегистрированными объектами недвижимости, лишены реальной возможности распоряжаться своим имуществом, его полноценного страхования; не могут осуществлять продажу, передавать по наследству, поскольку недвижимое имущество, право собственности на которое не оформлено, юридически не существует. Основной проблемой при постановке на учет объектов недвижимости было отсутствие у граждан документов, «признаваемых» основанием для регистрации права собственности на земельные участки, предоставленные для ведения личного подсобного, дачного хозяйства, огородничества, садоводства, индивидуального гаражного или индивидуального жилищного строительства.

Сегодня владельцы незарегистрированных объектов недвижимости имеют реальную возможность легализовать свое имущество, используя упрощенную форму, минуя судебную процедуру признания прав.

Более сложная ситуация возникает при легализации возведенных без разрешения на строительство построек, для которых в новой редакции Градостроительного кодекса Российской Федерации сохраняется требование о получении разрешения на строительство. Как правило, это построенные или реконструированные без разрешения индивидуальные жилые дома, капитальные гаражи, базы, магазины, заправочные станции, гостиницы и др. Учитывая массовый характер самовольных построек, и в особенности самовольных реконструкций индивидуальных жилых домов, судебный порядок признания прав не обеспечит в ближайшие годы легализацию прав на недвижимость.

---

<sup>2</sup> «Напомним, что «дачная амнистия» стартовала в сентябре 2006 г. Она дает шанс легализовать свои земельные участки, даже если на них не было всех необходимых документов. «Целевая аудитория» закона — это владельцы садовых домиков, других построек, домов, которые расположены на земельных участках, предоставленных под индивидуальное жилищное строительство или ведение личного подсобного хозяйства, т.е. владельцы практически всех частных строений. Закон о «дачной амнистии» был направлен на максимальное упрощение порядка госрегистрации существующих прав на недвижимость граждан, признание законными документов, выданных различными органами в разное время. При этом количество «незаконных» землевладельцев огромно. По подсчетам экспертов, сейчас в России около 40 миллионов дачных участков. Треть таких землевладений оформлена по старому законодательству, а миллион граждан пользуются землей вообще без документов. По некоторым данным, число землевладельцев, которым нужна «дачная амнистия», еще больше и доходит до 20 миллионов человек» (из интервью заместителя председателя Комитета Государственной Думы по собственности Е. Богомольного) // Российская газета. 2007. Декабрь.

В Воронежской области и других субъектах Российской Федерации существуют органы власти, комиссии (комитеты), основной задачей которых является принятие мер по выявлению, профилактике и/или пресечению самовольного строительства на соответствующей территории. Такая деятельность носит комплексный характер. Несмотря на принятые ранее постановления и распоряжения, направленные на пресечение самовольного строительства, работа в данном направлении ведется недостаточно эффективно. Фактические владельцы не могут осуществить регистрацию прав на фактически принадлежащие им строения, а незаконные постройки (объекты) не подлежат сносу по каким-либо основаниям. Публичные образования, собственники земельных участков не инициируют обращения с исками в суд, а фактические владельцы по различным причинам не оформляют документы и не регистрируют свои права. В результате проведения определенных мероприятий (инвентаризации) выявить действительное количество «самостроя» не представляется возможным, начиная с индивидуальных жилых домов до многоэтажных строений.

В целях совершенствования системного подхода в работе по легализации объектов самовольного строительства зданий, строений и сооружений на территории Воронежской области необходимо разработать следующие основные программные мероприятия:

- а) комплексное решение вопросов социально-экономического развития территории области и муниципальных образований;
- б) подготовка предложений по созданию Единого реестра объектов самовольного строительства;
- в) планирование организации рационального использования земельных участков и контроль за целевым использованием и назначением;
- г) создание комиссии по принятию решений о легализации объектов самовольного строительства;
- д) разработка порядка оформления прав на легализованное недвижимое имущество в соответствии с действующим законодательством.

Легализация самовольных построек, возведенных гражданами или юридическими лицами на принадлежащих им земельных участках без соответствующих разрешений и согласований — это своего рода возможность зарегистрировать право собственности на незаконно построенные или незаконно строящиеся объекты недвижимого имущества. Процесс легализации позволит определить порядок организации контроля за осуществлением строительной и градостроительной деятельности в части предотвращения и пресечения самовольного строительства после вступления в силу ведомственной целевой программы.

Цель легализации — узаконение объектов самовольного строительства (определение правового режима самовольной постройки), введение их на законных основаниях в гражданский и экономический оборот, признание прав фактических владельцев, предотвращение нового самовольного строительства и самовольного занятия земельных участков.

*Программа легализации должна предусматривать:*

- разработку порядка оформления прав на объекты самовольного строительства: общий и упрощенный;
- определение правового статуса объектов незавершенного строительства;
- определение правового статуса объектов самовольного строительства;
- совершенствование мер по защите бесхозяйного и выморочного имущества;
- особенности совершения сделок с отдельными категориями имущества.

Проведение анализа современного состояния и выявление основных проблем развития и организации градостроительной политики на территории Воронежской области позволит определить пути внесудебного (административного) порядка признания прав на самовольно возведенные объекты капитального строительства.

Легализации подлежат объекты самовольного строительства, которые являются объектами капитального строительства т.е. *недвижимым имуществом*. Только объекты недвижимого имущества подлежат легализации. В свою очередь объект самовольного строительства должен являться объектом недвижимого имущества и отвечать признакам недвижимости, предусмотренным ст. 130 ГК РФ, т.е. это объекты, тесно связанные с земельным участком, перемещение которых невозможно без причинения им несоизмеримого ущерба.

Земельный участок, на котором возведена самовольная постройка, должен находиться в собственности, пожизненном наследуемом владении, постоянном (бессрочном) пользовании лица, претендующего на признание права собственности на самовольно возведенный объект.

Кроме судебного порядка признания права собственности на самовольно построенные объекты, предусмотрен и внесудебный порядок: в соответствии с действующим Федеральным законом от 30 июня 2006 г. № 930-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу оформления в упрощенном порядке прав граждан на отдельные объекты недвижимого имущества». Данный документ касается внесудебного (административного) порядка оформления прав граждан на объекты самовольного строительства: индивидуальные жилые строения, гаражи, садовые дома и другие объекты.

*Административный порядок легализации (обращение в Комиссию по самовольному строительству).*

Самовольно построенный объект может быть легализован, если сохранение постройки не нарушает права и охраняемые законом интересы других лиц и не создает угрозу жизни и здоровью граждан. В данном случае это: интересы вторичных пользователей участка, интересы смежных собственников объекта, факты уменьшения рыночной стоимости смежной собственности и др.

В целях совершенствования системного подхода в работе по узаконению и введению в гражданский оборот объектов самовольного строительства, а также в соответствии с законами и нормативными актами Российской Федерации и Воронежской области необходимо создание Комиссии по легализации объектов самовольного строительства.

Вопросы сохранения или сноса самовольно возведенной постройки решаются либо Комиссией по легализации объектов самовольного строительства, либо в судебном порядке.

В случае признания постройки самовольной решение о возможности сохранения такой постройки принимается Комиссией по легализации объектов самовольного строительства субъекта РФ, уполномоченной рассматривать данный вопрос.

Комиссия вправе принять одно из следующих решений:

1) о возможности сохранения возведенной постройки при условии положительных заключений органов архитектуры и градостроительства, государственных органов, уполномоченных на осуществление контроля и надзора в области строительства;

2) о необходимости и целесообразности сноса самовольно возведенной постройки в судебном порядке (снос объекта возможен в виде слома или разборки).

Анализируя действующий Закон об оформлении прав граждан на отдельные объекты недвижимости в упрощенном порядке и его применение на практике, следует отметить, что ряд норм имеет неоднозначное толкование, а ряд вопросов нуждается в согласованном взаимодействии органов и учреждений, в которые обращаются граждане с целью оформления в упрощенном порядке своих прав. Следовательно, необходимо уточнить некоторые нормы действующего законодательства ввиду неоднозначности их применения на практике различными субъектами. Для этого, на наш взгляд, необходимо:

1) внести изменения в ст. 222 ГК РФ, в соответствии с которой 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, является самовольной постройкой.

Право собственности на самовольную постройку может быть признано судом, а в предусмотренных законом случаях в ином установленном законом порядке за лицом, имеющим в собственности, пожизненном наследуемом владении, постоянном (бессрочном) пользовании земельный участок, на котором осуществлена постройка;

2) в соответствии с изменениями, внесенными в Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»:

а) в статье 17 говорится, что предоставление плановой либо внеплановой инвентаризации объекта недвижимого имущества не требуется в

случаях, если план соответствующего объекта недвижимого имущества или иной документ, предусмотренный настоящим Федеральным законом РФ и содержащий описание данного объекта недвижимого имущества, ранее уже представлялся и был помещен в соответствующее дело правоустанавливающих документов.

В связи с этим в случае изменения объекта регистрирующий орган не вправе запросить новые технические документы, что ведет к недоверности сведений, вносимых в Единый государственный реестр прав. Особенно актуальна проблема в отношении нежилых помещений, коммерческой недвижимости, которые постоянно перепланируются, реконструируются, видоизменяются, что приводит к осуществлению государственной регистрации прав на несуществующий объект. Следовательно, необходимо на законодательном уровне провести закрепление норм о предоставлении на государственную регистрацию плана объекта недвижимости, свидетельствующего о проведении его инвентаризации в соответствии с установленными сроками такого обследования;

б) в соответствии с ч. 4 ст. 25.3 до 1 января 2010 г. кадастровый паспорт объекта индивидуального жилищного строительства является единственным документом, подтверждающим факт создания такого объекта индивидуального жилищного строительства, расположенного в черте поселения и предназначенного для ведения личного подсобного хозяйства (на приусадебном земельном участке). Следовательно, документом, подтверждающим факт создания незавершенного строительством объекта индивидуального жилищного строительства, является кадастровый (технический) паспорт такого объекта.

В связи с этим оформление прав граждан на построенные и строящиеся индивидуальные жилые дома возможно не только по установленной Законом упрощенной процедуре оформления прав граждан на отдельные объекты недвижимого имущества, но и в соответствии с процедурой, установленной Градостроительным кодексом РФ. В настоящее время данные положения Закона вызывают неоднозначное понимание и практику регистрации деятельности.

Кроме того, на законодательном уровне требуется разрешить вопрос о возможности проведения государственной регистрации права собственности граждан на незавершенные строительством индивидуальные жилые дома, поскольку проектно-сметной документации на их строительство в соответствии с Законом не требуется. В связи с этим, норма нуждается в уточнении;

в) в статье 25.2 установлены особенности государственной регистрации права собственности гражданина на земельный участок, представленный для ведения личного подсобного, дачного хозяйства, огородничества, садоводства, индивидуального жилищного строительства.

На практике не однозначным оказался вопрос о проведении государственной регистрации прав в случае, если гражданину, обращающемуся за государственной регистрацией прав собственности на земельный участок, данный объект не представлялся предыдущему правообладателю.

лю либо право перешло по сделке. Кроме того, неразрешенным остается вопрос о переходе по наследству права пожизненного наследуемого владения на земельный участок.

На основании изложенного следует полагать, что государственная регистрация права собственности на указанные земельные участки может осуществляться, если земельный участок, полученный гражданином в порядке наследования, предоставлен наследодателю на праве пожизненного наследуемого владения до введения в действие Земельного кодекса РФ.

Кроме того, в Законе следует уточнить критерии возможности оформления права собственности на предоставленный до введения в действие Земельного кодекса РФ гражданину земельный участок, а также обозначить возможность государственной регистрации права собственности на землю только при наличии вещных прав на земельный участок, поскольку в теории существует мнение, что исходя из смысла Закона он может быть применен и к обязательственным правам на земельные участки;

3) внести изменения в Федеральный закон РФ «О введении в действие Градостроительного кодекса РФ» в части дополнения его нормами, регулирующими вопросы легализации многоквартирных домов, возведенных с нарушением установленного порядка, посредством выдачи разрешений на их ввод в эксплуатацию.

Внесение данных изменений обусловлено тем, что в настоящее время на территории Российской Федерации возведено большое количество многоквартирных жилых домов, отвечающих градостроительным и строительным нормам и правилам, но созданным с нарушением установленного порядка, в том числе на земельных участках, отведенных для этих целей, но не оформленных в порядке, установленном законами и иными правовыми актами, либо без получения необходимых разрешений на строительство. Как правило, такие дома заселены участниками долевого строительства, которые лишены возможности оформить свои права на квартиры, расположенные в данных многоквартирных домах, во внесудебном порядке. Это обстоятельство в значительной мере перегружает суды работой с исками о признании права собственности. Изменения должны предусматривать, что в случае документального подтверждения соответствия возведенного многоквартирного дома установленным законодательством РФ градостроительным, строительным и иным нормам и правилам такие дома могут быть введены в эксплуатацию. Это позволит участникам долевого строительства оформить свои права на объекты инвестирования во внесудебном порядке. Решится вопрос «обманутых дольщиков», увеличится доходная часть местного бюджета.