



УДК 347.232.14

Шигорева Наталья Станиславовна
Российский государственный университет правосудия
Факультет подготовки специалистов для судебной системы
Россия, Москва
talisman252@yandex.ru
Shigoreva Natalya
Russian State University of Justice
Faculty of Training of Specialists for the Judiciary
Russia, Moscow

ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ НА ПРАКТИКЕ ПРЕЗУМПЦИИ ЗАЩИТЫ ДОБРОСОВЕСТНОГО СОЗДАТЕЛЯ САМОВОЛЬНОГО ОБЪЕКТА

Аннотация: в работе автором анализируются проблемы применения на практике презумпции защиты добросовестного создателя самовольного объекта. В статье приведены точки зрения исследователей в области права, а также обширные материалы судебной практики, в которых так или иначе затрагиваются вопросы определения добросовестности застройщика. В результате проведенного анализа теоретических положений и правоприменительной практики автором предложены варианты решения проблемы посредством закрепления на уровне постановления Пленума ВС РФ перечня критериев, позволяющих подтвердить добросовестное поведение создателя самовольного объекта.

Ключевые слова: самовольная постройка, признание права собственности на самовольную постройку, презумпция защиты добросовестного создателя самовольного объекта, зоны с особыми условиями использования территорий, пересмотр дела по новым обстоятельствам.



PROBLEMS OF APPLYING IN PRACTICE THE PRESUMPTION OF PROTECTION OF A CONSCIENTIOUS CREATOR OF AN UNAUTHORIZED OBJECT

Annotation: in the work, the author analyzes the problems of applying in practice the presumption of protection of a conscientious creator of an unauthorized object. The article presents the points of view of researchers in the field of law, as well as extensive materials of judicial practice, which in one way or another address the issues of determining the integrity of the developer. As a result of the analysis of theoretical provisions and law enforcement practice, the author suggests solutions to the problem by fixing at the level of the resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation a list of criteria that allow to confirm the conscientious behavior of the creator of an unauthorized object.

Key words: unauthorized construction, recognition of ownership of unauthorized construction, presumption of protection of a bona fide creator of an unauthorized object, zones with special conditions for the use of the territory, reconsideration of the case under new circumstances.

В 2018 году в п. 1 ст. 222 ГК РФ внесены существенные изменения, в частности добавлен новый абзац, закрепляющий презумпцию защиты добросовестного создателя самовольного объекта.

Правила о принятии в расчет добросовестности ранее уже высказывались, к примеру, в п. 10 Информационного письма Президиума ВАС РФ от 09.12.2010 N 143, где говорится о том, что признание незаконным разрешения на строительство не влечет квалификацию постройки в качестве самовольной, если лицо, создавшее постройку, действовало добросовестно и предприняло надлежащие меры для получения указанного разрешения [1].

Кроме того, п. 26 Постановления Пленума Верховного Суда РФ N 10, Пленума ВАС РФ N 22 от 29.04.2010 гласит, что суду следует устанавливать, предпринимало ли лицо (создатель самовольной постройки) надлежащие меры к



ее легализации, в частности к получению разрешения на строительство и/или акта ввода объекта в эксплуатацию, а также правомерность отказа уполномоченного органа в выдаче разрешения или акта ввода объекта в эксплуатацию [2].

В настоящее время конструкция добросовестности создателя самовольного объекта раскрыта на уровне законодательства, но в несколько ином ключе. Согласно абз. 2 п. 1 ст. 222 ГК РФ здание, сооружение или другое строение, возведенные или созданные с нарушением установленных в соответствии с законом ограничений использования земельного участка, не является самовольной постройкой, если собственник этого объекта не знал и не мог знать о действии указанных ограничений в отношении принадлежащего ему земельного участка [3].

Согласно Пояснительной записке "К проекту федерального закона "О внесении изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации (в части уточнения положений о самовольных постройках)" презумпцию защиты добросовестного создателя самовольного объекта закрепили в ГК РФ в связи с тем, что к сведениям о значительном числе зон с особыми условиями использования территории, их границах, а также ограничениях в использовании земельных участков в этих зонах отсутствовал публичный доступ [4].

С этим объяснением согласуется и позиция КС РФ, который в своих постановлениях неоднократно отмечал, что внесение изменений в ст. 222 ГК РФ свидетельствует о ранее существовавшей недостаточной открытости сведений об ограничениях прав на земельные участки, в том числе в связи с прохождением рядом с ними газопровода [5].

Г.Н. Ахметзянова отмечает, что до внесения в ГК РФ рассматриваемых изменений в судебной практике фигурировало множество решений о сносе самовольных построек, несмотря на то, что на момент начала создания строения собственник не мог располагать достаточной и достоверной информацией о наличии каких-либо ограничений в отношении принадлежащего ему земельного



участка. Такая ситуация складывалась, к примеру, в случае недобросовестности собственников объектов инфраструктуры (газопроводов, нефтепроводов и др.), своевременно не выполняющих законодательные требования о внесении информации, касающейся особых условий использования земельных участков, находящихся в границах охранных зон, в документы кадастрового учета [6, с. 101].

К настоящему моменту сформировались теоретические позиции исследователей по поводу рассматриваемых нововведений, а также сложилась и судебная практика по применению презумпции в достаточной мере для того, чтобы выявить недостатки и проблемы применения данной законодательной новеллы.

С.С. Кобков полагает, что второй абзац первого пункта ст. 222 ГК РФ не доработан в части толкования и сложен в части доказывания добросовестности застройщика. В связи с этим он видит несколько путей решения сформулированной проблемы: 1) рассматриваемый абзац необходимо доработать и дать соответствующее толкование на уровне закона; 2) вовсе исключить этот абзац ввиду невозможности его применения [7, с. 317].

Профессор Ф.П. Румянцев также считает редакцию указанной новеллы небезупречной и считает, что “в процессе практики ее применения будет формироваться противоречивость толкования ее содержания” [8, с. 77].

По мнению А.Е. Бурлак, российское законодательство даже после введения нового положения недостаточно защищает добросовестного застройщика. В связи с этим она предлагает расширить существующую презумпцию: помимо нарушения ограничения использования земельного участка добавить нарушение градостроительных и строительных норм и правил, существовавших до приобретения объекта собственником и о которых последний не знал и не мог знать. Безусловно, новое условие, высказанное А.Е. Бурлак, допустимо лишь в том случае, если сохранение постройки не будет



нарушать права и охраняемые законом интересы иных лиц и не будет создавать угрозу жизни и здоровью граждан [9, с. 265-267].

В.С. Петрищев, А.С. Подмаркова не видят решение проблемы защиты добросовестного приобретателя в рассматриваемом нововведении по причине того, что в основном ограничения использования земельных участков для строительства закреплены в нормативных актах, публикуемых в официальных изданиях, и следовательно, у собственника объекта имеется возможность знать о таких ограничениях, поскольку информация о них находится в свободном доступе [10].

В связи с отсутствием официальных разъяснений на уровне Постановления Пленума ВС РФ о содержании стандарта добросовестности застройщика в научной среде правоведы предлагают свои версии о критериях, подтверждающих добросовестное поведение создателя самовольного объекта, о распределении бремени доказывания в таких случаях. Так, Д.А. Зубарева предлагает признавать застройщика добросовестным, если он ознакомился с минимальным объемом градостроительной документации, которая может содержать сведения о зонах с особыми условиями использования территории, в том числе с правилами землепользования и застройки, градостроительным регламентом, градостроительным планом земельного участка, проектом планировки (межевания) территории, а также получил выписку из ЕГРН с соответствующей информацией. Бремя доказывания же следует возложить на застройщика, так как именно он должен подтвердить минимальный уровень проявленной осмотрительности при возведении строения [11, с. 772-773].

Одной из распространенных в судебной практике проблем после вступления в силу новой редакции ст. 222 ГК можно назвать то, что суды не устанавливают осведомленность создателя самовольного объекта об ограничениях, действующих в отношении принадлежащего ему земельного участка, то есть не определяют ее в качестве юридически значимого обстоятельства.



К примеру, Определением Восьмого кассационного суда общей юрисдикции № 88-15661/2020 от 19 ноября 2020 г. были отменены акты судов первой и апелляционной инстанций в связи с тем, что обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения спора, не были установлены.

Истец обратился в суд с иском о признании права собственности на жилой дом, находящийся в зоне затопления. В пределах этой территории действует запрет на строительство капитальных строений без обеспечения инженерной защиты населенных пунктов и объектов от затопления, подтопления.

Суды первой и апелляционной инстанций отказали истцу в удовлетворении исковых требований, не выяснив, знал и мог ли знать истец о наличии указанных ограничений в отношении его земельного участка.

Кроме того, суды не выясняли, были ли установлены зоны с особыми условиями использования территорий на момент возведения строения. При этом на момент предоставления земельного участка в собственность истцу Государственный реестр недвижимости не содержал сведений об имеющихся ограничениях, эти ограничения не были оговорены и при издании Распоряжения Комитета по управлению имуществом и землепользованию г. Улан-Удэ о предоставлении земельного участка в собственность истцу.

Следовательно, Судебная коллегия суда кассационной инстанции направила дело в суд первой инстанции на новое рассмотрение для правильного разрешения спора с учетом установления юридически значимых обстоятельств [12].

Следующим проблемным моментом в правоприменительной практике можно назвать бесосновательный отказ судов в пересмотре дела по новым обстоятельствам.

Ч. 4 ст. 392 ГПК РФ в 2018 году была дополнена новым пунктом 6, который в качестве нового обстоятельства, являющегося основанием для пересмотра вступивших в законную силу судебных постановлений, называет установление или изменение федеральным законом оснований для признания здания,



сооружения или другого строения самовольной постройкой, послуживших основанием для принятия судебного акта о сносе самовольной постройки [13].

Однако суды не относят презумпцию добросовестности создателя самовольного объекта к этой категории.

Так, Определением СК по гражданским делам Верховного Суда РФ от 22 сентября 2020 г. отменены определения судов первой и апелляционной инстанций по кассационной жалобе Калакуцкой Т.В., возведшей одноэтажное кирпичное жилое строение на принадлежащем ей земельном участке в зоне минимальных расстояний от оси газопровода-отвода.

История данного дела началась с 2016 года, когда Томский районный суд Томской области удовлетворил иск о сносе спорного строения. На момент внесения изменений в перечень новых обстоятельств для пересмотра в ГПК РФ, снос постройки все еще не осуществлен.

В 2018 году Калакуцкая Т.В., ссылаясь на указанные изменения, подала заявление о пересмотре дела по новым обстоятельствам, настаивала на том, что она не знала и не могла знать о наличии ограничения в использовании своего земельного участка, а на момент рассмотрения дела суд не устанавливал ее осведомленность, поскольку она не имела никакого правового значения. Несмотря на это, и первая, и апелляционная инстанция не усмотрели оснований для удовлетворения заявления. И только ВС РФ смог верно разрешить ситуацию, поддержал заявителя и направил дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции [14].

Правовая позиция по решению подобных ситуаций была отражена в Обзоре судебной практики Верховного Суда Российской Федерации N 1 (2021). По вопросу, касающемуся возможности пересмотра вступивших в законную силу судебных постановлений, которыми удовлетворены требования о сносе строений, возведенных в пределах минимальных расстояний до магистральных или промышленных газопроводов даны следующие разъяснения. Такие постановления могут быть пересмотрены по новым обстоятельствам, если ими с



учетом положений ранее действовавшего законодательства удовлетворены требования о сносе строения, возведенного или созданного с нарушением установленных на основании закона ограничений использования земельного участка, в том числе в пределах минимальных расстояний до магистрального или промышленного газопровода, и суд установил, что лицо не знало и не могло знать о существовании данных ограничений, или этот вопрос не входил в предмет исследования суда [15].

Еще одна проблема, характерная, к сожалению, для деятельности судов общей юрисдикции, это игнорирование правовых позиций Конституционного Суда РФ при принятии решения по делу.

Эту печальную тенденцию отмечают многие специалисты в области права. Так, Р.М. Акутаев проводит в своей работе подробный анализ дела из практики Конституционного Суда Республики Дагестан, явно свидетельствующего о том, что суды не используют возможности обращения к решениям КС РФ, содержащим интерпретационные тезисы общеобязательного характера [16].

В качестве примера автор приводит судебное дело о сносе самовольной постройки, которое кочевало из одной инстанции в другую и возвращалось несколько раз на новое рассмотрение.

В КС Республики Дагестан подал заявление гражданин Ш. с просьбой о проверке конституционности нормативного акта, на основании которого в судах общей юрисдикции по иску Управления госимущества РД оспаривается его право собственности на земельный участок, а также разрешение на строительство торгово-офисного здания на этом участке. Указанный земельный участок находится рядом с территорией озера Ак-Гель, находящейся в федеральной собственности и являющейся зоной с особыми условиями использования территории.

Особенности рассмотрения похожих дел сформулированы в ряде решений КС РФ, в частности необходимость правоприменителя придерживаться баланса частных и публичных интересов. Соблюдению баланса способствует выяснение



таких обстоятельств как: законность/незаконность приобретения земельного участка заявителем; законность/незаконность строительства на нем объекта недвижимости; наличие оснований считать данный объект самовольной постройкой; наличие оснований считать застройщика добросовестным участником земельных и гражданско-правовых отношений.

Ни один из судов, рассматривавший дело гражданина Ш., не воспользовался этими «подсказками» из практики КС РФ, что и являлось причиной неоднократного возвращения дела на новое рассмотрение.

В каких же случаях суды признают застройщиков добросовестными? Разберемся в этом вопросе, используя материалы судебной практики.

Арбитражный суд Сахалинской области в 2020 году рассматривал спор о сносе самовольной постройки между ООО «Восточная горнорудная компания» (истец) и ООО «Эсперанса-компани» (ответчик). Исследуя фактические обстоятельства дел, суд установил, что в 2005 году ответчик приобрел по договору купли-продажи земельный участок, на котором позднее осуществил строительство спорного объекта, получив соответствующее разрешение в 2010 году. В 2013 году ООО «Эсперанса-компани» получило разрешение на ввод объекта в эксплуатацию. В 2016 году договор купли-продажи земельного участка был признан недействительным (ничтожным). Ссылаясь на принцип правовой определенности и стабильности, суд отказал в удовлетворении исковых требований истцу, поскольку на момент осуществления строительства ответчик не мог предполагать, что вышеупомянутый договор (подтверждающий его титул собственника на земельный участок) спустя 11 лет признают недействительным. Следовательно, ООО «Эсперанса-компани» является добросовестным застройщиком [17].

Дело дошло до Верховного Суда РФ, однако результат остался прежним.

В 2021 году Белгородский областной суд оставил без изменения решение Октябрьского районного суда г. Белгорода о признании права собственности на самовольно реконструируемый дом, расположенный в территориальной зоне



автомобильного транспорта и улично-дорожной сети. Истца признали добросовестным, поскольку администрация г. Белгорода, установив территориальную зону при уточнении границ земельного участка, не сообщила о принадлежности земельного участка к конкретной территориальной зоне, а подтвердила вид разрешенного использования земельного участка для индивидуального жилищного строительства. ЕГРН также содержал сведения о виде разрешенного использования земельного участка собственника: "для индивидуального жилищного строительства", а не обслуживание автомобильного транспорта и улично-дорожной сети [18].

В деле, рассмотренном СК по гражданским делам Девятого кассационного суда общей юрисдикции, суд согласился с выводами суда апелляционной инстанции об отсутствии правовых оснований для удовлетворения иска о сносе жилого дома, так как ответчик не был уведомлен Росреестром о внесении сведений о зоне с особыми условиями использования территории в ЕГРН. В ЕГРН сведения об изменении вида разрешенного использования земельного участка отсутствовали [19].

О.Л. Калиниченко, подробно изучив ключевые дела о строительстве объектов в охранных зонах, разрешенные ВС РФ, отмечает, что о добросовестности застройщика может свидетельствовать отсутствие табличек на местности, публично указывающих на существование определенных ограничений, связанных с наличием охранной зоны. Кроме того, отсутствие в ЕГРН сведений о границах охранной зоны очевидно будет являться доказательством добросовестного поведения создателя самовольного объекта [20, с. 90].

Так, отправляя дело о признании самовольными постройками жилого дома и хозяйственной постройки, расположенных в зоне минимально допустимого расстояния от магистрального нефтепродуктопровода, на новое рассмотрение, СК по гражданским делам ВС РФ в Определении от 23.06.2020 N 4-КГ20-15 указала, что ответчик не мог знать об ограничении прав на земельные участки во



время строительства спорных строений, потому что собственник линейного сооружения не обеспечил обозначение подземной трассы трубопровода ни на картах землепользования, ни на местности. Кроме того, на момент возведения спорных строений информация о зонах с особыми условиями использования территории отсутствовала в публичном доступе [21].

Обобщив судебную практику по спорам, связанным с возведением зданий и сооружений в охранных зонах трубопроводов и в границах минимальных расстояний до магистральных или промышленных трубопроводов, ВС РФ в Обзоре сформулировал правовую позицию, касающуюся рассматриваемой нами презумпции. Высший судебный орган отметил, что отсутствие обеспечения публичного доступа к сведениям о зоне с особыми условиями использования территории и ее границах, свидетельствует о добросовестности застройщика. В конкретном деле из Обзора суд установил, что сведений о наличии ограничений не было ни в выданном администрацией застройщику градостроительном плане земельного участка, ни в генеральном плане сельского поселения, ни в правилах землепользования и застройки. Кроме того, на момент начала строительства информация о границах минимальных расстояний до магистрального трубопровода отсутствовала в ЕГРН и отсутствовали какие-либо обозначения на местности [22].

Стоит отметить, что 16 ноября 2022 года Президиум ВС РФ утвердил Обзор судебной практики по делам, связанным с самовольным строительством, однако, к сожалению, в нем не приведено ни одной правовой позиции по вопросам применения презумпции защиты добросовестного создателя самовольного объекта.

Таким образом, исходя из вышеизложенного, полагаю необходимым для достижения целей обеспечения единообразного подхода к разрешению судами дел, связанных с самовольным строительством, в части грамотного и эффективного применения презумпции добросовестности застройщика, Верховному Суду РФ на уровне постановления Пленума ВС РФ дать



разъяснения, касающиеся элементов, составляющих содержание стандарта добросовестности создателя самовольного объекта. Представляется целесообразным привести примерного перечня фактов, могущих свидетельствовать о добросовестном поведении застройщика. Таковыми могут стать: 1) отсутствие на местности обозначений, указывающих на наличие каких-либо зон с особыми условиями использования территорий; 2) непринятие органом, устанавливающим территориальные зоны, мер по уведомлению собственника о принадлежности его земельного участка к зоне, в пределах которой действуют ограничения в отношении использования земельных участков; 3) отсутствие сведений об имеющихся ограничениях в использовании земельных участков в ЕГРН, документах территориального планирования и документах градостроительного зонирования; и др.

Список литературы:

1. Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 09.12.2010 N 143 <Обзор судебной практики по некоторым вопросам применения арбитражными судами статьи 222 Гражданского кодекса Российской Федерации> // СПС Консультант Плюс.
2. Постановление Пленума Верховного Суда РФ N 10, Пленума ВАС РФ N 22 от 29.04.2010 "О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав" // СПС Консультант Плюс.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 N 51-ФЗ // СПС Консультант Плюс.
4. Пояснительная записка "К проекту федерального закона "О внесении изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации (в части уточнения положений о самовольных постройках)" // СПС Консультант Плюс.
5. Постановление Конституционного Суда РФ от 03.07.2019 N 26-П "По делу о проверке конституционности статей 15, 16 и 1069 Гражданского кодекса



Российской Федерации, пункта 4 статьи 242.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации и части 10 статьи 85 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в связи с жалобой администрации городского округа Верхняя Пышма" // СПС Консультант Плюс.

6. Ахметзянова, Г. Н. Самовольная постройка: новеллы законодательства и практика применения / Г. Н. Ахметзянова // Ученые записки Казанского филиала "Российского государственного университета правосудия". – 2019. – Т. 15. – С. 99-103.

7. Кобков, С. С. Добросовестность застройщика при самовольном строительстве / С. С. Кобков // Молодой ученый. – 2020. – № 21(311). – С. 316-317.

8. Румянцев, Ф. П. Самовольная постройка - административный снос или легализация: новеллы регулирования / Ф. П. Румянцев // Законность и правопорядок. – 2019. – № 2(22). – С. 75-78.

9. Бурлак, А. Е. Презумпция добросовестности приобретателя в делах, связанных с самовольным строительством / А. Е. Бурлак // Молодой ученый. – 2020. – № 21(311). – С. 265-267.

10. Петрищев, В. С. Очередная реформа норм о самовольном строительстве: оценка новелл / В. С. Петрищев, А. С. Подмаркова // Закон. – 2019. – № 2. – С. 56-69.

11. Зубарева, Д. А. Недостатки переходных положений законодательства о зонах с особыми условиями использования территорий применительно к признанию построек самовольными / Д. А. Зубарева // Вопросы российской юстиции. – 2020. – № 9. – С. 765-775.

12. Определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 19 ноября 2020 г. по делу № 88-15661/2020 // Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации (доступ: https://8kas.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&cas



e_id=9137407&case_uid=d251842b-e392-4814-966a-332921ca4c85&new=2800001&delo_id=2800001).

13. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 N 138-ФЗ // СПС Консультант Плюс.

14. Определение СК по гражданским делам Верховного Суда РФ от 22 сентября 2020 г. N 88-КГ20-4 // СПС Гарант.

15. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации N 1 (2021) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 07.04.2021) // СПС Консультант Плюс.

16. Акутаев, Р. М. К вопросу о методологической роли решений Конституционного Суда Российской Федерации для правоприменительной практики / Р. М. Акутаев // Юридический вестник Дагестанского государственного университета. – 2022. – Т. 42. – № 2. – С. 48-53.

17. Решение Арбитражного суда Сахалинской области от 30 сентября 2020 г. по делу № А59-3184/2013 // Сервис “Картотека арбитражных дел” (доступ: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/5d45bf62-c651-4938-9b78-5f6878c9052b/3202de8d-0a1b-4ec5-887c-1b9b180e0d21/A59-3184-2013_20200930_Reshenija_i_postanovlenija.pdf?isAddStamp=True).

18. Апелляционное определение СК по гражданским делам Белгородского областного суда от 02 февраля 2021 г. по делу N 33-314/2021 // СПС Гарант.

19. Определение СК по гражданским делам Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 13 апреля 2021 г. по делу N 8Г-2577/2021[88-3597/2021] // СПС Гарант.

20. Калиниченко, О. Л. Споры о строительстве объектов в охранных зонах: Ключевые дела / О. Л. Калиниченко // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2021. – № 8(239). – С. 87-90.

21. Определение СК по гражданским делам Верховного Суда РФ от 23.06.2020 N 4-КГ20-15 // СПС Консультант Плюс.



22. Обзор судебной практики по спорам, связанным с возведением зданий и сооружений в охранных зонах трубопроводов и в границах минимальных расстояний до магистральных или промышленных трубопроводов (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 23 июня 2021 г.) // СПС Гарант.