

СОВЕТ ПО ВОПРОСАМ ЖИЛИЩНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА И СОДЕЙСТВИЯ
РАЗВИТИЮ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО КОМПЛЕКСА ПРИ СОВЕТЕ
ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

РЕШЕНИЕ

на тему "Самовольные постройки: проблемы и пути их решения"

г. Москва

18 марта 2021 года

Заслушав выступления сенаторов Российской Федерации, представителей Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и других участников заседания Совета по вопросам жилищного строительства и содействия развитию жилищно-коммунального комплекса при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Совет) на тему "Самовольные постройки: проблемы и пути их решения", Совет отметил следующее.

Определение понятия самовольной постройки закреплено в Гражданском кодексе Российской Федерации (далее – Гражданский кодекс). Самовольной постройкой является здание, сооружение или другое строение, возведенные или созданные на земельном участке, не предоставленном в установленном порядке, или на земельном участке, разрешенное использование которого не допускает строительства на нем данного объекта, либо возведенные или созданные без получения на это необходимых в силу закона согласований, разрешений или с нарушением градостроительных и строительных норм и правил, если разрешенное использование земельного участка, требование о получении соответствующих согласований, разрешений и (или) указанные градостроительные и строительные нормы и правила установлены на дату начала возведения или создания самовольной постройки и являются действующими на дату выявления самовольной постройки¹.

Возведение самовольных построек, подлежащих в дальнейшем сносу или реконструкции, является широко распространенной проблемой.

Проведенный опрос органов государственной власти субъектов Российской Федерации² показал, что наиболее часто самовольными постройками признаются объекты индивидуального жилищного строительства, гаражи и иные объекты нежилого назначения. В ряде субъектов Российской Федерации имеются случаи признания самовольными постройками многоквартирных домов, для строительства которых привлекались денежные средства граждан.

Например, согласно данным, представленным Комитетом по архитектуре и градостроительству Московской области, на территории региона на текущий момент выявлено 2 314 самовольных построек, из них: 1 777 объектов нежилого назначения,

¹ Пункт 1 статьи 222 Гражданского кодекса Российской Федерации.

² Письмо Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера, адресованное руководителям высших исполнительных органов государственной власти (высшим должностным лицам) субъектов Российской Федерации, от 10 декабря 2020 года № 3.2-27/3339.

325 индивидуальных жилых домов, 141 многоквартирный дом, 71 иной объект жилого назначения³.

По информации Правительства Пензенской области, за истекший период 2020 года уполномоченным органом выявлен 61 объект капитального строительства, обладающий признаками самовольной постройки, из них: 8 объектов индивидуального жилищного строительства, 16 домов блокированной застройки, 36 нежилых объектов, 1 объект производственного назначения⁴.

Правительством Ростовской области представлена информация о том, что по состоянию на декабрь 2020 года в регионе имеются сведения о 406 самовольных постройках, из них: 242 объекта жилого назначения (в том числе 175 многоквартирных домов, 67 объектов индивидуального жилищного строительства, 67 жилых пристроек), 76 объектов нежилого назначения и 88 объектов неустановленного назначения, в том числе объектов незавершенного строительства⁵.

Следует отметить, что одним из направлений совершенствования законодательства в сфере гражданского оборота недвижимости в последние годы стало усиление гарантий защиты прав физических и юридических лиц на недвижимое имущество.

Например, Федеральным законом от 3 августа 2018 года № 339-ФЗ "О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации и статью 22 Федерального закона "О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации" (далее – Федеральный закон № 339-ФЗ) была закреплена презумпция защиты добросовестного создателя самовольной постройки.

Согласно пункту 1 статьи 222 Гражданского кодекса к самовольным постройкам не относится здание, сооружение или другое строение, возведенные или созданные с нарушением установленных в соответствии с законом ограничений использования земельного участка, если собственник данного объекта не знал и не мог знать о действии указанных ограничений в отношении принадлежащего ему земельного участка.

Также Федеральным законом № 339-ФЗ закреплена возможность принятия органом местного самоуправления решения о сносе самовольной постройки или ее приведении в соответствие с параметрами, установленными правилами землепользования и застройки, документацией по планировке территории, или обязательными требованиями к параметрам постройки, предусмотренными законом.

Кроме того, Федеральным законом от 3 августа 2018 года № 340-ФЗ "О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации" в Градостроительный кодекс Российской Федерации (далее – Градостроительный кодекс) была введена глава 6⁴ "Снос объектов капитального строительства". Статьей 55³² данной главы установлены особенности сноса самовольных построек или приведения их в соответствие с установленными требованиями, в частности уточнен круг лиц, имеющих право выявлять незаконные постройки, конкретизирован порядок действий при выявлении незаконных построек, определен порядок прекращения прав на земельный участок под самовольной постройкой.

Федеральным законом от 3 августа 2018 года № 342-ФЗ "О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные

³ Входящий номер письма 50526 от 28 декабря 2020 года.

⁴ Входящий номер письма 49671 от 23 декабря 2020 года.

⁵ Входящий номер письма 48495 от 18 декабря 2020 года.

законодательные акты Российской Федерации" предусмотрен ряд гарантий для правообладателей земельных участков, расположенных в границах зон с особыми условиями использования территорий, в том числе, связанных с использованием таких земельных участков для строительства, реконструкции объектов капитального строительства (статья 26).

Однако вышеуказанные и другие новации законодательного регулирования не позволили в полной мере решить проблемы, связанные с возведением самовольных построек.

В Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации поступают многочисленные обращения граждан из различных субъектов Российской Федерации с просьбой внести изменения в законодательство, позволяющие легализовать ранее возведенные самовольные постройки, не создающие опасность для жизни и здоровья граждан⁶.

Большинство обращений связано с приобретением гражданами жилых помещений в многоквартирных домах, признанных впоследствии судом самовольными постройками, подлежащими сносу.

Для многих субъектов Российской Федерации является крайне актуальным вопрос оказания помощи гражданам, которые приобрели такое жилье, поскольку правовой режим самовольной постройки не предполагает предоставления гражданам, которые построили либо приобрели такой объект, компенсации в случае ее сноса.

Например, по информации Правительства Алтайского края, на территории города Барнаула выявлено 27 случаев самовольного строительства многоквартирных домов на земельных участках, предоставленных для индивидуального жилищного строительства⁷.

В отношении указанных домов меры по сносу не принимаются во избежание негативных последствий для граждан, у которых указанные объекты являются единственным жильем.

По информации Правительства Санкт-Петербурга, в настоящее время в Санкт-Петербурге самовольными постройками признано 30 объектов капитального строительства, конструктивно являющихся многоквартирными домами, возведенными в нарушение требований градостроительного регламента⁸.

В отношении таких объектов снос рассматривается в качестве крайней меры.

В Санкт-Петербурге сформирована практика заключения мирных соглашений, обеспечивающих сохранение построек при условии соблюдения требований градостроительных и строительных норм и правил с учетом необходимости обеспечения защиты прав и интересов граждан – участников долевого строительства.

По информации, поступившей в Совет Федерации из Волгоградской области, в целях защиты прав добросовестных приобретателей жилья в самовольно построенных многоквартирных домах на территории городского округа город-герой Волгоград действует образованная постановлением администрации Волгограда рабочая группа по рассмотрению вопросов, связанных с выявленными самовольно

⁶ Обращения граждан: Шамовой Т.С. (входящий № 51793п от 26 ноября 2020 года); Чублова Ю.В. (входящий № 51835п от 26 ноября 2020года); Насекиной Т.А. (входящий № 52096п от 30 ноября 2020 года); Стрижовой Е.Н.(входящий № 52141п от 1 декабря 2020 года); Поздникиной Л.С. (входящий № 52402п от 2 декабря 2020 года); Айтмуратова В.Г. (входящий № 55939п от 26 декабря 2020 года); Веселого Д.В. (входящий № 4279п от 11 февраля 2021 года); Волковой А.В. (входящий № 4748п от 15 февраля 2021года); Новиковой Д.П. (входящий № 4673п от 15 февраля 2021 года) и другие.

⁷ Входящий номер письма 199 от 11 января 2021 года.

⁸ Входящий номер письма 50985 от 30 декабря 2020 года.

возведенными многоквартирными жилыми домами, в состав которой входят представители администрации Волгограда, ее территориальных и отраслевых структурных подразделений, инспекции государственного строительного надзора Волгоградской области и ГУ МЧС по Волгоградской области⁹.

На заседаниях указанной рабочей группы рассматриваются конкретные ситуации, связанные с выявлением самовольно построенных многоквартирных домов, вырабатываются предложения о возможности их сохранения.

Решения о возможности сохранения подобных объектов принимаются только в отношении тех домов, помещения в которых приобретены добросовестными приобретателями, не осуществлявшими самовольное строительство. При этом обязательными условиями для сохранения объектов являются подтверждение соответствия объекта требованиям безопасности и подтверждение соответствия объекта градостроительным нормам, в том числе документам территориального зонирования.

Нормы действующего законодательства и приведенная практика субъектов Российской Федерации свидетельствуют о том, что возможность сохранения самовольной постройки зависит от множества факторов, в том числе таких, как соблюдение целевого назначения земельного участка, соответствие постройки документам территориального планирования и градостроительного зонирования, требованиям пожарной безопасности, санитарно-эпидемиологическим требованиям.

На основании вышеизложенного, принимая во внимание предложения, содержащиеся в докладах и выступлениях участников заседания, **СОВЕТ решил рекомендовать:**

Правительству Российской Федерации:

во взаимодействии с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, на территории которых расположены многоквартирные дома, признанные в судебном порядке самовольными постройками, подлежащими сносу, проработать вопрос о возможности принятия мер, направленных на оказание поддержки гражданам, проживающим в таких домах;

внести изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 1 февраля 2006 года № 54 "О государственном строительном надзоре в Российской Федерации" (вместе с "Положением об осуществлении государственного строительного надзора в Российской Федерации") в части установления детального порядка осуществления государственного строительного надзора на объектах капитального строительства, имеющих признаки самовольного строительства, в том числе определить перечень органов, в которых запрашиваются необходимые для проведения проверок документы и сведения (разрешение на строительство, правила землепользования и застройки, сведения о собственнике земельного участка и адрес его регистрации), определить обязанность данных органов предоставлять такую информацию и документы, а также конкретные сроки их предоставления;

разработать предложения об усилении ответственности застройщиков за допущенные нарушения установленного порядка строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, ввода их в эксплуатацию, в том числе о введении уголовной ответственности для застройщиков, которые построили многоквартирные дома с привлечением денежных средств

⁹ Входящий номер письма 50549 от 28 декабря 2020 года.

граждан на земельных участках, целевое назначение и вид разрешенного использования которых не допускают такое строительство;

обеспечить в период весенней сессии 2021 года внесение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона, направленного на совершенствование порядка оформления прав граждан на объекты недвижимого имущества, в том числе построенные до 1 мая 1998 года (пункт 118 плана законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации на 2021 год, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2020 года № 3683-р);

разработать предложения о четком разграничении в федеральном законодательстве случаев, в которых самовольная постройка подлежит сносу, и случаев, в которых самовольная постройка подлежит приведению в соответствие с установленными требованиями;

разработать предложения о внесении изменений в Градостроительный кодекс с целью определения порядка получения разрешительной документации по объектам самовольного строительства, в отношении которых имеется решение суда либо решение органа местного самоуправления о приведении такого объекта в соответствие с установленными требованиями, в случае если для указанной цели требуется проведение реконструкции объекта.

разработать предложения об увеличении размера штрафных санкций для граждан и юридических лиц за воспрепятствование законной деятельности должностных лиц органов государственного контроля (надзора), уполномоченных на выявление объектов самовольного строительства, и за строительство, реконструкцию объектов капитального строительства без разрешения на строительство в случае, если для осуществления строительства, реконструкции объектов капитального строительства предусмотрено получение разрешений на строительство (статьи 19.4.1 и 9.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях).

Министерству строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации:

во взаимодействии с органами регионального государственного строительного надзора проанализировать практику реализации полномочий по региональному государственному строительному надзору, осуществляемому в отношении объектов капитального строительства, проектная документация которых не подлежит экспертизе (в соответствии с частью 1¹ статьи 54 Градостроительного кодекса), и, при необходимости, подготовить предложения, направленные на совершенствование процедур, в рамках которых осуществляется надзор за соблюдением обязательных требований в сфере градостроительной деятельности при строительстве, реконструкции объектов капитального строительства;

дополнить перечень документов, подтверждающих наличие признаков самовольной постройки (приложение № 2 к приказу Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 19 марта 2019 года № 169/пр), заключением эксперта или кадастрового инженера о характеристиках и назначении здания, строения, сооружения.

Министерству строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации совместно с Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии разработать предложения:

об уточнении критериев некапитальных строений, сооружений, предусмотренных пунктом 10² статьи 1 Градостроительного кодекса (например, предусмотреть в качестве отличительных характеристик таких объектов возможность их перемещения без разборки на отдельные конструктивные элементы, а также отсутствие у данных объектов подземных сетей инженерно-технического обеспечения);

о закреплении в Градостроительном кодексе критериев для отнесения объектов капитального строительства к числу строений, сооружений вспомогательного использования с целью воспрепятствования практике возведения недобросовестными застройщиками объектов капитального строительства, для строительства которых требуется получение разрешения на строительство, без получения указанного разрешения под видом строительства строений, сооружений вспомогательного использования (пункт 3 части 17 статьи 51 Градостроительного кодекса).

Уполномоченным контрольным (надзорным) органам (определенным частью 2 статьи 55³² Градостроительного кодекса) усилить меры по раннему выявлению фактов самовольного строительства объектов.

Органам государственной власти субъектов Российской Федерации совместно с органами местного самоуправления:

создавать в случае необходимости рабочие группы с участием заинтересованных органов в целях решения проблемных вопросов самовольного строительства, в том числе вопросов о возможности сохранения объектов самовольного строительства в случаях, если такие объекты соответствуют требованиям безопасности, градостроительным нормам, документам территориального планирования и градостроительного зонирования;

разработать механизмы выявления объектов самовольного строительства на начальном этапе их строительства;

провести работу по сбору сведений о возведенных многоквартирных домах, признанных в судебном порядке самовольными постройками, подлежащими сносу, с целью анализа и возможного принятия мер, направленных на оказание поддержки гражданам, проживающим в таких домах;

изучить опыт Ростовской области по учету объектов самовольного строительства в едином реестре самовольных построек, размещенном в геоинформационной системе региона, наполнение сведениями которого осуществляют органы местного самоуправления;

рассмотреть опыт Тюменской области и Ненецкого автономного округа о принятии на региональном уровне нормативных правовых актов, предусматривающих возможность однократного предоставления земельных участков в собственность гражданам, владеющим индивидуальными жилыми домами, право собственности на которые не было оформлено в установленном законодательством порядке (закон Тюменской области от 21 июня 2018 года № 55 "О предоставлении земельных участков отдельным категориям граждан в собственность бесплатно", закон Ненецкого автономного округа от 10 апреля 2018 года № 379-ОЗ "О внесении

изменений в закон Ненецкого автономного округа "О регулировании земельных отношений на территории Ненецкого автономного округа");

после вступления в силу Федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" (далее – Федеральный закон), предусматривающего упрощенный порядок регистрации прав граждан на гаражи, возведенные до вступления в силу Градостроительного кодекса, и земельные участки под ними (1 сентября 2021 года), проанализировать складывающуюся правоприменительную практику по Федеральному закону и рассмотреть вопрос о целесообразности принятия закона субъекта Российской Федерации, направленного на расширение перечня документов, которые могут быть представлены гражданином для приобретения в собственность земельного участка, на котором расположен используемый им гараж (абзац двадцать девятый статьи 6 Федерального закона).