Вестник Омского университета. Серия «Право». 2015. № 2 (43). С. 157–161.

УДК 354

СНОС САМОВОЛЬНОЙ ПОСТРОЙКИ КАК СПОСОБ ЗАЩИТЫ ГРАЖДАНСКИХ ПРАВ И ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ ПРИ НЕЗАКОННОМ СТРОИТЕЛЬСТВЕ

DEMOLITION OF UNAUTHORIZED STRUCTURES AS A METHOD OF PROTECTION OF CIVIL RIGHTS AND LEGITIMATE INTERESTS IN THE ILLICIT CONSTRUCTION

Е. С. БОЛТАНОВА (E. S. BOLTANOVA)

Обосновывается точка зрения, что требование о применении последствий признания постройки самовольной и её сносе должно носить комплексный характер, учитывать социальное и природное назначение земли и взаимосвязь экологических прав и обязанностей, принадлежащих правообладателю земельного участка.

Ключевые слова: самовольная постройка; снос самовольной постройки; охрана земель; защита прав.

This article argues that the requirement to apply the consequences of recognition of unauthorized construction and demolition should be comprehensive in nature and take into account the social and natural land designation and the relationship between environmental rights and responsibilities.

Key words: illegal construction; demolition of unauthorized construction; land conservation; protection of the rights.

Застройка земель как противоправная деятельность может быть выражена в форме самовольного строительства и возведения самовольной постройки (ст. 222 Гражданского кодекса РФ) (далее – ГК РФ), а также иных нарушений, сопутствующих процессу застраивания, но не влияющих на статус возводимого здания, сооружения. Основанием для разграничения правонарушений на две группы служит содержание ст. 222 ГК РФ, где законодатель определил признаки, характеризующие самовольную постройку [1]. Для признания постройки самовольной достаточно наличия хотя бы одного из трех признаков, определенных в названной статье. Все остальные нарушения, допущенные при проведении строительных работ или работ по реконструкции зданий, сооружений, составляют вторую группу нарушений – правонарушения, не влияющие на статус возводимого здания, сооружения. Разграничение таких правонарушений имеет правовое значение и для выбора способа защиты нарушенных прав и применяемых санкций.

В настоящее время даже в нормах гражданского законодательства основной акцент сделан на самовольную постройку как результат противоправного действия. Самовольное строительство нарушает права и охраняемые законом интересы общества, государства и частных лиц и может служить основанием для компенсации вреда. Причиненный в результате совершения правонарушения вред возмещается в форме реального (в натуре) или денежного возмещения, в том числе с использованием утвержденных методик, установленных такс.

Самовольная постройка представляет собой специфический (с позиции правового режима) объект материального мира, отличный от тех строительных материалов, из которых она создана, и имеющий телесное воплощение. Снос самовольной постройки не может быть сведен к переносу на другое место составляющих её элементов – движимых вещей: они были переработаны и преобразованы в объект недвижимости (произошла их иммобилизация). Наличие прочной связи самовольно возведенного объекта с землей, его неперемещаемость предопределяют существование определенных трудностей при сносе объекта, а также неизбежное причинение

© Болтанова Е. С., 2015

вреда той части земной поверхности, которая была преобразована в процессе строительства (реконструкции).

Только признания судом возведенной на чужом земельном участке постройки самовольной недостаточно для восстановления имущественных прав и законных интересов собственника, землевладельца, землепользователя. Требуется исполнение судебного решения – её снос. В ст. 62 ЗК РФ снос незаконно возведенных зданий, строений, сооружений называется среди обязанностей, к которым суд может понудить виновного в нарушении прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев.

Правовое регулирование режима самовольной постройки нормами гражданского законодательства приводит к тому, что нормы ст. 222 ГК РФ и сопутствующие её реализации цивилистические положения определяют права и обязанности застройщика сквозь «призму» нарушения прав и законных интересов собственников, субъектов иного вещного права на земельный участок, законных владельцев земельных участков. Правовая природа требования о сносе по заявлению правообладателя земельного участка зависит от того, сохранено им владение земельным участком или утрачено: в первом случае требуется обращение в суд с негаторным требованием (ст. 304 ГК РФ), во втором – с виндикационным иском (ст. 301 ГК РФ), либо вопрос о правомерности возведения спорной постройки без согласия землепользователя может быть разрешен после удовлетворения виндикационного иска [2]. При разрешении споров суды также должны оценивать, насколько сохранение постройки нарушает права и охраняемые законом интересы других лиц либо создает угрозу жизни и здоровью граждан. За лицами, права и охраняемые законом интересы которых нарушает сохранение самовольной постройки, также признается право требовать сноса самовольной постройки. Исходя из обстоятельств дела, суды принимают решения о сносе самовольно возведенной постройки.

Снос самовольной постройки представляет собой реализацию такого способа защиты гражданских прав, как восстановление положения, существовавшего до нарушения права (ст. 12 ГК РФ, ст. 60 ЗК РФ). Между тем при заявлении требования о сносе самовольно возведенного объекта не происходит восстановления положения, существовавшего до нарушения права, соответственно, и цель применения этого способа защиты не достигается.

Гражданско-правовая природа обязательств по сносу самовольной постройки подчеркивается в судебной практике. При оценке ст. 62 ЗК РФ Высший Арбитражный Суд РФ указал, что «такая мера, как возложение обязанности по освобождению земельного участка от незаконно возведенных на нем строений, может быть применена только в порядке, предусмотренном гражданским законодательством» [3]. Уничтожение здания, сооружения (снос) означает ликвидацию здания в качестве объекта материального мира. Государство (в лице судебных органов) санкционирует их разрушение. По сути, решением суда о сносе на ответчика возлагается обязанность по освобождению земельного участка от незаконно возведенных на нем строений. В п. 2.4 Методических рекомендаций по исполнению судебных актов о сносе самовольно возведенных строений определяется, что снос строения включает в себя разборку, демонтаж или разрушение зданий и сооружений либо их отдельных конструкций независимо от типа, назначения и степени завершенности.

При таком общем подходе «с ярко выраженной цивилистической окраской» не оценивается экологическое значение самовольного строительства и то негативное воздействие, которое оказывает возведение здания, сооружения на поверхностный земельный слой. В результате строительства происходит механическое разрушение почвенного покроя и часто – утрата первоначальной ценности земельного участка. Снос самовольной постройки не свидетельствует о приведении земельного участка в первоначальное состояние. Точнее, приведение в первоначальное состояние земельного участка происходит, но лишь с позиции того, что он становится, как и раньше, незастроенным – на нем отсутствует (уничтожается) объект недвижимости. Сам по себе снос самовольной постройки не свидетельствует о том, что произошло восстановление земельного участка, предполагающее его использование по целевому назначению. Требование о сносе постройки является только частью восстанови-

тельных мероприятий. В суды редко наряду со сносом (демонтажем) самовольной постройки заявляется требование о восстановлении природных объектов. Остается неустранимым вред, причиненный окружающей среде. Та неразрывная связь объекта с земельным участком, которая признается определяющей в формировании гражданско-правовой конструкции рукотворного объекта недвижимости, с экологической позиции, особенно в отношении продуктивных земель, особо охраняемых территорий, является результатом технологической (эксплуатационной) деградации земли в виде её нарушения.

Лицо, на которое в судебном порядке возложена обязанность снести самовольную постройку, должно провести (в том числе с привлечением специалистов) природоохранные мероприятия, направленные на снижение и ликвидацию отрицательного антропогенного воздействия на окружающую среду, явившегося результатом незаконного строительства. С учетом обстоятельств дела экологическими мероприятиями в соответствии с проектом восстановительных работ могут быть: рекультивация земель, меры по борьбе с эрозией почв, мероприятия по воспроизводству флоры и фауны и иные. Применение природоохранных мероприятий направлено на восстановление нарушенных земель и иных природных объектов, стабилизацию состояния окружающей среды. Таким образом, осуществление рекультивации в соответствии с установленными требованиями и иных подобных действий обеспечивает восстановление земель для их использования в соответствии с назначением, т. е. фактически означает возмещение причиненного вреда в натуре.

О компенсации затрат по рекультивации территории наряду с затратами по демонтажу возведенных объектов при самовольной застройке законодатель упоминает только применительно к самовольной застройке площадей залегания полезных ископаемых (ч. 3 ст. 25 Закона РФ «О недрах»). Но в данной статье речь идет об ином способе защиты нарушенных прав – возмещении убытков.

По смыслу п. 2 ст. 78 ФЗ «Об охране окружающей среды» вред, причиненный окружающей среде, на основании решения суда может быть возмещен посредством возложения на виновное лицо обязанности по восстановлению нарушенного состояния окружающей среды за счет его средств в соответствии с проектом восстановительных работ в случае, если восстановление окружающей среды объективно возможно и правонарушитель в состоянии в течение разумного срока провести необходимые работы по восстановлению нарушенного состояния окружающей среды (п. 37 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 18 октября 2012 г. № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования»). При отсутствии условий для возмещения вреда окружающей среды в натуральной форме подлежит применению денежная компенсация.

При самовольном захвате земельного участка и его застройке интерес субъекта вещного и иного права на такой участок в заявлении комплексного требования о защите своих прав путем восстановления положения, существовавшего до нарушения права, определяется не только принадлежащим ему правом на использование земельного участка, но и обязанностями, возлагаемыми на него природоохранными требованиями российского законодательства. Правообладатель земельного участка несет персонифицированную ответственность за качественное состояние принадлежащего ему земельного участка, в том числе в ситуациях, когда был произведен снос самовольной постройки, но состояние нарушенного земельного участка не было восстановлено. Пунктом 6 ч. 1 ст. 13 ЗК РФ закреплено, что в целях охраны земель собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы и арендаторы земельных участков обязаны проводить мероприятия по рекультивации нарушенных земель, восстановлению плодородия почв, своевременному вовлечению земель в оборот. В соответствии со ст. 42 ЗК РФ правообладатели земельных участков обязаны осуществлять мероприятия по охране земель и других природных ресурсов; не допускать загрязнение, захламление, деградацию и ухудшение плодородия почв на землях соответствующих категорий. Нормы отраслевого законодательства базируются на основных предписаниях, содержащихся в ст. 36, 58 Конституции РФ. Конституционный Суд РФ подчеркнул, что обязанность каждого сохра-

нять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам, предусмотренная в ст. 58 Конституции РФ, имеет всеобщий характер и, будучи частью обеспечительного механизма реализации экологических прав граждан, распространяется как на граждан, так и на юридических лиц, что с необходимостью предполагает и их ответственность за состояние экологии [4].

По справедливому указанию С. А. Боголюбова, «природопользование должно стать социальной задачей государства (ст. 7 Конституции РФ): благоприятная окружающая природная среда служит базисом здоровья, труда, отдыха, жизни человека» [5]. Государственный интерес в восстановлении природного объекта (прежде всего земельного участка) после разрушения самовольной постройки основывается на конституционной обязанности государства обеспечить право каждого на благоприятную окружающую среду и конституционной ответственности государства за её сохранность. Социальный интерес в восстановлении качественного состояния земель после их деградации в результате незаконного строительства базируется на жизнеобеспечительном предназначении земли как части экологической системы. Земля является природной и социальной ценностью. Неисполнение природоохранных требований правообладателями земельных участков нарушает права неопределенного круга лиц на благоприятную окружающую среду, благоприятные условия жизнедеятельности. Невыполнение обязанностей по рекультивации земель, проведению обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв, приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению, является основанием для применения административной ответственности (ст. 8.7, 8.8 КоАП РФ).

Считается, что при нарушении прав на землю, при незаконном строительстве на не принадлежащем застройщику земельном участке, возникающий «спор носит характер частный и имущественный» [6]. С позиции негаторного иска, содержание которого основано на доказывании истцом, что самовольная постройка нарушает его частные права и законные интересы, это верно. В то же время частноправовой спор о сносе самовольно возведенной постройки неизбежно сопряжен со спором о восстановлении земли как части окружающей среды и предмета использования для определенных целей. Соответственно, иск связан с экологическими требованиями по охране природных объектов в связи с их деградацией, вызванной самовольным строительством.

Как отмечает А. Л. Иванова, в доктрине экологического права существует несколько мнений о конечном результате, к которому должна приводить натуральная реституция: а) восстановление первоначального состояния объекта, б) восстановление состояния, которое могло бы быть достигнуто при естественном развитии событий; в) просто исправление явных негативных последствий [7]. Содержание и природа заявляемых при сносе самовольной постройки требований детерминирует применение натуральной реституции как возврата (восстановление) первоначального состояния объекта.

Восстановление нарушенного состояния земель или соответствующая компенсация на их восстановление не исключает возложения на нарушителя и иных убытков (реального ущерба и упущенной выгоды), вызванных причинением вреда окружающей среде, правам и законным интересам правообладателя незаконно застроенного земельного участка. Земельный кодекс РФ и ФЗ «Об охране окружающей среды» содержат норму об обязанности граждан и юридических лиц возместить в полном объеме причиненный вред.

Формированию правосознания о самовольном строительстве как экологически значимом поведении и сносе самовольной постройки как «комплексной санкции» может способствовать внесение Пленумом Верховного Суда РФ изменений в Постановление Пленума Верховного Суда РФ № 10, Пленума ВАС РФ № 22 от 29 апреля 2010 г. «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав» либо принятие Пленумом Верховного Суда РФ отдельного постановления по вопросам применения ст. 222 ГК РФ и отдельных положений экологического законодательства. В этом постановлении необходимо подчеркнуть, что при сносе самовольной постройки происходит защита гражданских прав путем восстановления положения, существовавшего

до нарушения права; определить, что по такого рода делам надлежит устанавливать первоначальное состояние застроенной земли (при невозможности – определять целевое назначение и (или) разрешенное использование земельного участка на момент нарушения прав), судебное решение должно восстанавливать положение истца (или владельца земельного участка) не только за счет демонтажа, разборки, разрушения самовольной постройки, но и посредством возложения на соответствующее лицо обязанностей по освобождению от строительных частей снесенной постройки («строительного мусора»), а также по восстановлению нарушенного состояния земной поверхности, обеспечивая возможность дальнейшего надлежащего использования земельного участка.

Такой всесторонний и комплексный подход к сносу самовольной постройки и гармоничное сочетание его элементов позволит обеспечить интересы общества в компенсации причиненного окружающей среде вреда в натуральной форме независимо от статуса правонарушителя и интересы правообладателя земельного участка в восстановлении положения существовавшего до нарушения его прав, если застройка земельного участка велась третьим лицом – правонарушителем.

Натуральная реституция в таких спорах является приоритетной над требованием о денежной компенсации вреда (компенсации убытков, которые несет правообладатель в связи с невосстановлением ответчиком нарушенного состояния земель), логично вытекает из взаимосвязанности действий по сносу постройки и восстановлению нарушенного слоя земной поверхности, а также является более эффективным способом восстановления природы. Соответственно, характер самовольной постройки и специфика её возведения определяют возмещение вреда в натуральной форме путем не только её сноса, но и проведения восстановительных работ в отношении нарушенных земель. При этом компенсация вреда самовольным застройщиком или за его счет не должна рассматриваться как способ обогащения природопользователя. Эту грань между справедливостью и экологическими интересами предстоит находить суду, разрешая дела о натуральной реституции при самовольном строительстве.

---

1. К. И. Скловский отмечает, что в основе самовольной постройки лежит публичный деликт (строительство с нарушением градостроительных и иных норм публичного права) или частный деликт (занятие чужого земельного участка) (см.: *Скловский К. И.* Комментарий к Постановлению Пленума Верховного Суда РФ и Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 29 апреля 2010 г. № 10/22 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав» (постатейный). – М. : Статут, 2011. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»).
   Самовольное строительство, как подчеркнул Конституционный Суд РФ, представляет собой правонарушение (см.: По запросу Сормовского районного суда города Нижнего Новгорода о проверке конституционности абз. 2 п. 2 ст. 222 Гражданского кодекса Российской Федерации : Определение КС РФ от 3 июля 2007 г. № 595-О-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2007. – № 6).
2. См.: Обзор судебной практики по некоторым вопросам применения арбитражными судами ст. 222 Гражданского кодекса Российской Федерации : Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 9 декабря 2010 г. № 143. – П. 6 // Вестник ВАС РФ. – 2011. – № 2.
3. Определение ВАС РФ от 30 августа 2013 г. № ВАС-6557/13.
4. По делу о проверке конституционности ст. 16 Федерального закона «Об охране окружающей среды» и Постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка определения платы и её предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Тополь» : Постановление Конституционного Суда РФ от 5 марта 2013 г. № 5-П // СЗ РФ. – 2013. – № 11. – Ст. 1164.
5. *Боголюбов С. А.* Экологический потенциал Конституции // Журнал российского права. – 2013. – № 10. – С. 7.
6. См.: *Скловский К. И.* Указ. соч.
7. *Иванова А. Л.* Возмещение экологического вреда: сравнительно-правовой анализ европейского, немецкого и российского права : дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2006. – С. 14.