**ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**ОПРЕДЕЛЕНИЕ**

**от 12 ноября 2024 г. N 18-КГ24-137-К4**

23RS0042-01-2021-002707-24

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Марьина А.Н.,

судей Горшкова В.В., Кротова М.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по иску прокурора г. Новороссийска к Селянину Вадиму Александровичу, Умарову Ахмаду Ражабовичу, Носову Виктору Ивановичу о сносе самовольной постройки, по встречному иску Селянина Вадима Александровича, Умарова Ахмада Ражабовича, Носова Виктора Ивановича к администрации муниципального образования г. Новороссийск и прокурору г. Новороссийска о признании права общей долевой собственности на объект капитального строительства по кассационной жалобе Селянина Вадима Александровича и Носова Виктора Ивановича на решение Приморского районного суда г. Новороссийска от 12 мая 2023 г., апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Краснодарского краевого суда от 17 августа 2023 г. и определение судебной коллегии по гражданским делам Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 19 декабря 2023 г.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Горшкова В.В., выслушав представителя Носова В.И. Негуляева В.А., поддержавшего доводы кассационной жалобы, прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Клевцову Е.А., полагавшую, что оснований для отмены судебных постановлений не имеется, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

**установила:**

прокурор г. Новороссийска, действуя в интересах муниципального образования г. Новороссийск, обратился в суд с названным иском к Селянину В.А., Умарову А.Р. и Носову В.И., полагая, что ответчиками нарушены требования градостроительного законодательства при возведении капитального объекта, что нарушает права и законные интересы муниципального образования г. Новороссийск.

Селянин В.А., Умаров А.Р., Носов В.И. обратились в суд со встречным иском к администрации муниципального образования г. Новороссийск и прокурору г. Новороссийска о признании права общей долевой собственности на объект капитального строительства.

Решением Приморского районного суда г. Новороссийска от 12 мая 2023 г., оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Краснодарского краевого суда от 17 августа 2023 г., первоначальные требования прокурора г. Новороссийска удовлетворены: суд признал возведенное на земельном участке ответчиков строение самовольной постройкой и возложил на ответчиков обязанность по ее сносу; в удовлетворении встречного иска отказано.

Определением судебной коллегии по гражданским делам Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 19 декабря 2023 г. решение суда и апелляционное определение оставлены без изменения.

В кассационной жалобе ставится вопрос об отмене названных судебных актов.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации Кротова М.В. от 2 октября 2024 г. кассационная жалоба с делом переданы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации.

Проверив материалы дела, обсудив доводы, изложенные в кассационной жалобе, возражения на кассационную жалобу, Судебная коллегия находит, что имеются основания для отмены состоявшихся по делу судебных актов.

В соответствии со ст. 390.14 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации основаниями для отмены или изменения судебной коллегией Верховного Суда Российской Федерации судебных постановлений в кассационном порядке являются существенные нарушения норм материального права и (или) норм процессуального права, которые повлияли на исход дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов.

Такие нарушения допущены при рассмотрении настоящего дела.

Судом установлено, что ответчикам на праве общей долевой собственности принадлежит земельный участок с кадастровым номером < ... > из категории земель населенных пунктов, с видом разрешенного использования "специализированные магазины продовольственных и непродовольственных товаров".

Указанный земельный участок отнесен к зоне плотной высокоплотной, средне- и многоэтажной жилой застройки.

В соответствии с Правилами землепользования и застройки городского округа муниципального образования г. Новороссийска (утверждены решением городской Думы муниципального образования г. Новороссийска от 23 декабря 2014 г. N 439) земельный участок отнесен к зоне Ж-4 (зона застройки многоэтажными жилыми домами).

Постановлением администрации муниципального образования г. Новороссийска от 26 октября 2015 г. утвержден градостроительный план земельного участка.

26 апреля 2016 г. управлением архитектуры и градостроительства администрации муниципального образования г. Новороссийска выдано разрешение на строительство объекта "магазин продовольственных и непродовольственных товаров" на указанном земельном участке.

6 июля 2017 г. Мошенин В.В. и Селянин В.А. обратились в комиссию по подготовке проекта Правил землепользования и застройки муниципального образования г. Новороссийск с заявлением о предоставлении разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства для земельного участка с кадастровым номером < ... > .

Постановлением администрации муниципального образования г. Новороссийска от 28 августа 2017 г. Мошенину В.В. и Селянину В.А. предоставлено такое разрешение в части расположения объекта капитального строительства.

22 сентября 2017 г. выдано разрешение на строительство N < ... > сроком до 17 сентября 2020 г.

22 сентября 2017 г. управлением архитектуры и градостроительства администрации муниципального образования г. Новороссийск выдано разрешение на строительство объекта "магазин продовольственных и непродовольственных товаров" с определенными параметрами.

Вступившим в законную силу решением Октябрьского районного суда г. Новороссийска от 26 июня 2020 г. удовлетворено административное исковое заявление прокурора г. Новороссийска в интересах неопределенного круга лиц к администрации муниципального образования г. Новороссийск о признании незаконным постановления от 28 августа 2017 г.

6 апреля 2023 года на основании письма правового управления администрации муниципального образования г. Новороссийск управлением архитектуры и градостроительства администрации муниципального образования г. Новороссийск вынесен приказ об отмене разрешения на строительство от 22 сентября 2017 г. N < ... > .

Разрешая спор по существу, суд пришел к выводу о том, что строение, в отношении которого возник спор, нарушает права и интересы неопределенного круга лиц, возведено в отсутствие правовых оснований для его размещения на земельном участке, принадлежащем ответчикам, в связи с чем удовлетворил первоначальные требования, отказав в удовлетворении встречного иска ответчиков.

С выводами суда первой инстанции согласились суды апелляционной и кассационной инстанций.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации находит, что решение суда, апелляционное определение и определение суда кассационной инстанции приняты с нарушением норм действующего законодательства, и согласиться с ними нельзя по следующим основаниям.

С учетом положений ст. 2, 195, 196 и 198 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и разъяснений, содержащихся в пп. 2 и 3 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 19 декабря 2003 г. N 23 "О судебном решении", для постановления законного и обоснованного решения суду необходимо дать квалификацию отношениям сторон спора, определить закон, который эти правоотношения регулирует, установить все значимые обстоятельства, изложить обоснование своих выводов в мотивировочной части судебного акта и сформулировать решение по спору в его резолютивной части, чтобы оно было исполнимым.

Указанным критериям постановленные судебные акты не отвечают.

Согласно ст. 222 Гражданского кодекса Российской Федерации 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 постройки (п. 1).

В соответствии с п. 2 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 12 декабря 2023 г. N 44 "О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при применении норм о самовольной постройке" в силу п. 1 ст. 222 Гражданского кодекса Российской Федерации самовольной признается постройка при наличии хотя бы одного из следующих признаков:

возведение (создание) на земельном участке, не предоставленном в установленном порядке;

возведение (создание) на земельном участке, разрешенное использование которого не допускает строительства на нем данного объекта на дату начала его возведения и на дату выявления постройки;

возведение (создание) без получения на это необходимых в силу закона согласований, разрешений, если требование о получении соответствующих согласований, разрешений установлено на дату начала возведения и является действующим на дату выявления постройки;

возведение (создание) с нарушением градостроительных и строительных норм и правил, если такие нормы и правила установлены на дату начала возведения постройки и являются действующими на дату ее выявления.

Между тем, судом предписано снести строение, признанное самовольной постройкой, которое было построено ответчиками на земельном участке, находящемся в собственности, на основании полученного разрешения на строительство, в отсутствие нарушений строительных и градостроительных норм и правил, не создающее угрозу жизни и здоровью граждан, основываясь лишь на том факте, что разрешение на строительство от 22 сентября 2017 г. отменено 6 апреля 2023 г.

При этом суд не учел, что ранее, 26 апреля 2016 г., Селянину В.А. и Мошенину В.В. выдано разрешение на строительство N < ... > , впоследствии 28 августа 2017 г. главой администрации муниципального образования г. Новороссийска принято постановление о предоставлении Мошенину В.В. и Селянину В.А. разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, а 22 сентября 2017 г. этим же лицам выдано разрешение на строительство N < ... > сроком действия до 17 сентября 2020 г.

По состоянию на конец октября 2019 г. объект капитального строительства - магазин продовольственных и непродовольственных товаров был возведен.

Лишь 6 апреля 2023 г. на основании письма правового управления администрации муниципального образования г. Новороссийск от 2 марта 2023 г. вынесен приказ об отмене разрешения на строительство N < ... > от 22 сентября 2017 г.

При таких обстоятельствах последующая отмена разрешительной документации, совершенная уже после возведения постройки, не свидетельствует о самовольном характере строительства. Может ли с учетом изложенного возведенное ответчиками строение считаться самовольным, суд не указал и не учел, что в период строительства объекта разрешение от 28 августа 2017 г. на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства действовало и не оспаривалось. Последующая отмена данного разрешения не свидетельствует о неправомерности действий по строительству.

В силу ст. 222 Гражданского кодекса Российской Федерации самовольной является постройка, возведенная или созданная с нарушением градостроительных и строительных норм и правил и создающая угрозу для жизни и здоровья граждан.

Судами не были сделаны выводы о том, что при возведении постройки были допущены существенные нарушения градостроительных и строительных норм и правил, и ее сохранение создает угрозу жизни и здоровью граждан.

В заключении проведенной по делу судебной экспертизы указано, что объект не имеет существенных нарушений, допущенные при строительстве нарушения незначительны и устранимы, а сам объект не создает угрозу для жизни и здоровья людей, однако данные выводы оценки со стороны суда не получили и не были учтены при вынесении решения.

При рассмотрении споров, связанных с самовольной постройкой, судам также необходимо учитывать, принимало ли лицо, осуществившее постройку, меры к получению разрешительной документации.

Даже в условиях, когда лицо осуществило постройку без разрешения, но принимало меры к его получению, в иске о сносе постройке может быть отказано. Ответчики же по настоящему делу не только принимали меры к получению таких разрешений, но и получили их.

При этом судом не обосновано, почему применена такая мера воздействия как снос постройки.

В соответствии со сложившейся судебной практикой указанная в ст. 222 Гражданского кодекса Российской Федерации санкция применяется с учетом характера допущенных нарушений, а сама статья направлена на защиту прав граждан, а также на обеспечение баланса публичных и частных интересов и тем самым на реализацию ст. 17 (ч. 3) и 55 (ч. 3) Конституции Российской Федерации (определения Конституционного Суда Российской Федерации от 29 января 2015 г. N 101-О, от 24 марта 2015 г. N 658-О, от 27 сентября 2016 г. N 1748-О, от 28 марта 2017 г. N 609-О и др.). Снос объекта самовольного строительства является крайней мерой гражданско-правовой ответственности, а устранение последствий нарушений должно быть соразмерно самому нарушению, не должно создавать дисбаланса между публичным и частным интересом, приводящего к нарушению устойчивости хозяйственного оборота и причинению несоразмерных убытков. При оценке значительности допущенных при возведении строения нарушений судом приняты во внимание положения ст. 10 Гражданского кодекса Российской Федерации о недопустимости действий граждан и юридических лиц, осуществляемых исключительно с намерением причинить вред другому лицу, или злоупотребление правом в других формах, а также их соразмерность избранному способу защиты гражданских прав.

Судом не дана оценка тому, что изначально ответчиками возводилось трехэтажное здание на основании разрешения на строительство, законность которого на момент рассмотрения дела судом не оспаривалась, доказательство того, что постройка не может быть изменена в целях ее приведения в соответствие с Правилами землепользования и застройки городского округа муниципального образования г. Новороссийск, судом не добыто. Прокурор также не обосновал то, почему он требует именно сноса постройки.

При таких обстоятельствах решение о полном сносе объекта капитального строительства нельзя признать законным, оно возлагает на ответчиков избыточное бремя и ведет к причинению им избыточных убытков, неоправданных с точки зрения фактических обстоятельств данного дела. Применение такой крайней меры судом не обосновано, вопрос о возможности изменения объекта и способах такого изменения судами не исследовался, из чего следует, что они уклонились от выяснения данных юридически значимых обстоятельств.

В пп. 30, 31 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 12 декабря 2023 г. N 44 "О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при применении норм о самовольной постройке" разъяснено, что независимо от того, заявлено ли истцом требование о сносе самовольной постройки либо о сносе или приведении ее в соответствие с установленными требованиями, суд с учетом положений п. 3.1 ст. 222 Гражданского кодекса Российской Федерации выносит на обсуждение вопрос об устранимости допущенных при ее возведении нарушений градостроительных и строительных норм и правил, а в отношении самовольной постройки, возведенной с нарушением разрешенного использования земельного участка, в том числе ограничений, установленных в соответствии с земельным и иным законодательством, - о возможности приведения ее в соответствие с таким разрешенным использованием (ч. 2 ст. 56 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, ч. 2 ст. 65 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации).

При установлении возможности устранения нарушений, допущенных при возведении (создании) самовольной постройки, суд принимает решение, предусматривающее оба возможных способа его исполнения, о сносе самовольной постройки или о ее приведении в соответствие с установленными требованиями, на что указывается в резолютивной части решения (абз. 3 п. 2, п. 3.1 ст. 222 Гражданского кодекса Российской Федерации, ст. 55.32 Градостроительного кодекса Российской Федерации, ч. 5 ст. 98 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, ч. 5 ст. 170 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации).

Приведенные разъяснения судом при постановлении решения не учтены.

Судебная коллегия также полагает необходимым обратить внимание на существенное нарушение норм процессуального права, допущенные при рассмотрении настоящего гражданского дела.

Как предусмотрено ст. 34 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, лицами, участвующими в деле, являются стороны, третьи лица, прокурор, лица, обращающиеся в суд за защитой прав, свобод и законных интересов других лиц или вступающие в процесс в целях дачи заключения по основаниям, предусмотренным ст. 4, 46 и 47 данного Кодекса, заявители и другие заинтересованные лица по делам особого производства.

По смыслу ч. 1 ст. 38 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации сторонами в гражданском судопроизводстве являются истец, то есть лицо, чье материальное право предполагается нарушенным, и ответчик, который предположительно допустил такое нарушение права.

Лицо, в интересах которого дело начато по заявлению лиц, обращающихся в суд за защитой прав, свобод и законных интересов других лиц, извещается судом о возникшем процессе и участвует в нем в качестве истца (ч. 2 ст. 38 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации).

В силу п. 1 ст. 2 Гражданского кодекса Российской Федерации участниками регулируемых гражданским законодательством отношений являются граждане и юридические лица. В регулируемых гражданским законодательством отношениях могут участвовать также Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования.

Согласно п. 1 ст. 1 Федерального закона от 17 января 1992 г. N [2202-1](https://gkrfkod.ru/zakonodatelstvo/zakon-rf-ot-17011992-n-2202-1/) "О прокуратуре Российской Федерации" она представляет собой единую федеральную централизованную систему органов, осуществляющих надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, уголовное преследование в соответствии со своими полномочиями, а также выполняющих иные функции.

Прокуроры, как предусмотрено п. 3 названной статьи, в соответствии с процессуальным законодательством Российской Федерации участвуют в рассмотрении дел судами, арбитражными судами, опротестовывают противоречащие закону решения, приговоры, определения и постановления судов.

На основании изложенного прокурор участником регулируемых гражданским законодательством отношений не является, осуществляя надзорную функцию за соблюдением вышеуказанными участниками требований гражданского законодательства.

Исковое заявление по настоящему делу подано прокурором в порядке ст. 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, согласно которой прокурор вправе обратиться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

Прокурор, подавший заявление, пользуется всеми процессуальными правами и несет все процессуальные обязанности истца, за исключением права на заключение мирового соглашения и обязанности по уплате судебных расходов. В случае отказа прокурора от заявления, поданного в защиту законных интересов другого лица, рассмотрение дела по существу продолжается, если это лицо или его законный представитель не заявит об отказе от иска. При отказе истца от иска суд прекращает производство по делу, если это не противоречит закону или не нарушает права и законные интересы других лиц.

Исходя из приведенных норм права, процессуальный закон не определяет прокурора, как сторону гражданского процесса (истца либо ответчика), он является лицом, выступающим от своего имени в защиту прав и охраняемых законом интересов других лиц, его интерес - это предусмотренная законом возможность требовать от своего имени защиты права другого лица.

Таким образом, прокурор в гражданском процессе, действуя в порядке, определенном ст. 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, занимает положение процессуального истца, он, не являясь участником гражданского оборота, не имеет материальной заинтересованности в возникшем споре, в связи с чем не может участвовать в нем в качестве истца или ответчика, что определил законодатель, отграничив прокурора от сторон. Истцом же в материальном смысле является то лицо, в защиту прав, свобод или законных интересов которого прокурором предъявлен иск.

Обращаясь в суд с настоящим иском, прокурор указывал, что действует в интересах муниципального образования г. Новороссийск.

Как определено в п. 2 ст. 125 Гражданского кодекса Российской Федерации, от имени муниципальных образований могут своими действиями приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и обязанности, выступать в суде органы местного самоуправления в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов.

В случаях и в порядке, предусмотренных федеральными законами, указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации, нормативными актами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, по их специальному поручению от их имени могут выступать государственные органы, органы местного самоуправления, а также юридические лица и граждане (п. 3).

Соответствующий орган местного самоуправления, уполномоченный представлять интересы муниципального образования г. Новороссийск в сложившихся правоотношениях, судом определен не был, дело рассмотрено без привлечения его к участию в нем, то есть, фактически в отсутствие истца, которым суд полагал прокурора, что свидетельствует о несоответствии постановленных судебных актов требованиям законности и обоснованности.

Согласно ч. 3 ст. 196 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации суд принимает решение по заявленным истцом требованиям.

В силу ч. 3 ст. 131 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в исковом заявлении, предъявляемом прокурором в защиту интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований или в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц, должно быть указано, в чем конкретно заключаются их интересы, какое право нарушено, а также должна содержаться ссылка на закон или иной нормативный правовой акт, предусматривающие способы защиты этих интересов.

В исковом заявлении, поданном в рамках настоящего дела прокурором, указано, что он действует в интересах муниципального образования г. Новороссийск, поскольку при возведении ответчиками капитального объекта нарушены требования градостроительного законодательства, что, в свою очередь, нарушает права и законные интересы указанного муниципального образования (т. 1, л.д. 1 - 8).

Как следует из определения судьи Приморского районного суда г. Новороссийска от 18 мая 2021 г. к производству суда было принято исковое заявление прокурора г. Новороссийска в интересах неопределенного круга лиц к ответчикам (т. 1, л.д. 68), хотя требования в интересах неопределенного круга лиц прокурором заявлены не были.

Определением судьи Приморского районного суда г. Новороссийска от 18 мая 2021 г. к участию в деле в качестве лица, не заявляющего самостоятельных требований, привлечен представитель архитектуры и градостроительства (т. 1, л.д. б/н).

В дальнейшем данное лицо в рассмотрении дела не участвовало, не извещалось о судебных заседаниях и не принимало в них участие, свою позицию относительно исковых требований не выражало.

При этом, как следует из протоколов судебного заседания, судом к участию в деле в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований, была допущена администрация муниципального образования г. Новороссийск.

Определение в соответствии с требованиями ст. 43 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации о вступлении в дело администрации муниципального образования г. Новороссийск в качестве третьего лица судом вынесено не было.

В настоящем случае судом первой инстанции при постановлении решения не были соблюдены требования о законности и обоснованности судебного акта, а потому допущенные нарушения, не исправленные судом апелляционной инстанции и кассационным судом общей юрисдикции, являются существенными и непреодолимыми, в связи с чем могут быть исправлены только посредством отмены судебных постановлений.

При таких обстоятельствах Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации считает, что принятые по делу решение суда первой инстанции, апелляционное определение и определение кассационного суда общей юрисдикции нельзя признать законными, они подлежат отмене, а дело - направлению на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

На основании изложенного и руководствуясь ст. 390.14 - 390.16 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

**определила:**

решение Приморского районного суда г. Новороссийска от 12 мая 2023 г., апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Краснодарского краевого суда от 17 августа 2023 г. и определение судебной коллегии по гражданским делам Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 19 декабря 2023 г. отменить, направить дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции.