

Министерство образования и науки Российской Федерации
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра гражданского права и процесса

Правовая характеристика самовольного строительства в России

АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ

магистранта 2 курса 262 группы
направления подготовки 40.04.01 – «Юриспруденция»
юридического факультета СГУ им. Чернышевского

Спелова Алексея Александровича

Научный руководитель
канд. юрид. наук, доцент



Илюхина Ю.Ю.

Зав. кафедрой
канд. юрид. наук, доцент



Тогузаева Е.Н.

Саратов 2017

Введение. Сегодня тема самовольного строительства является актуальной в жизни российского общества. По разным статистическим данным в России на земельных участках, принадлежащим гражданам РФ, возводится до 80 % незаконных строений¹.

Актуальность исследования связана с тем, что в некоторых регионах РФ вопросы борьбы с самовольным строительством занимают одно из главных мест в повестке дня. Так, например, «до 90 % жилья в Саратовской области возводится с различными нарушениями градостроительного законодательства. Бюджет Краснодарского края ежегодно теряет 10 миллиардов рублей от самовольного строительства и незаконного захвата земель, плюс столько же - от незаконной легализации таких строений»².

Кроме того, с каждым годом возрастает количество дел, связанных с самовольным строительством. Если раньше иски о сносе самовольной постройки или о признании на неё права собственности были единичными, носили частный характер, то сегодня судебная арбитражная практика и практика судов общей юрисдикции показывает, что подобные иски являются одними из самых популярных.

«По данным Верховного Суда, ежегодно местные чиновники и прокуроры подают примерно тысячу исков о принудительном сносе самовольных построек. В 60% случаев судьи принимают решения в их пользу. Сами же владельцы самостроя подают иски об узаконивании своих построек гораздо чаще. Так, судьи рассматривают до 13 тысяч таких исков в год. В 90% случаев в этих спорах выигрывают граждане и предприятия»³.

Причин увеличения количества споров по самовольному строительству несколько. Прежде всего, застройщики осознали необходимость обязательного оформления своих прав на возведённое недвижимое имущество, без чего нельзя

¹ Самовольное строительство и его последствия // [Электронный ресурс]. URL: <http://www.stroy-trading.ru/information/article/175> (дата обращения 10.05.2017).

² Самовольная постройка – как способ приобретения права собственности // [Электронный ресурс]. URL: <https://www.kazedu.kz/referat/148799> (дата обращения 10.05.2017).

³ См.: Узаконить самовольную постройку в России станет сложнее. [Электронный ресурс]. URL: <https://rg.ru/2015/07/16/postroika-site.html>. (дата обращения 10.05.2017).

вести объекты недвижимости в хозяйственный оборот. Вторая причина – большое количество пробелов в законодательстве, начиная от норм общего характера (Гражданский кодекс РФ⁴) и заканчивая специальными нормами. Третья причина заключается в том, что застройщики путём злоупотребления предоставленной законодателем возможностью признания права собственности на самовольную постройку, при поддержании основного вектора развития – запрет самовольного строительства, пытаются без получения необходимых для строительства разрешений и документов возвести постройку, а затем признать на неё право собственности, что, по их мнению, является более выгодным путём в отличие от прохождения всех этапов согласования строительства.

На сегодняшний день следует констатировать факт того, что в российском гражданском законодательстве идёт модернизация. Отмена права пожизненного наследуемого владения и права бессрочного пользования, усложнение экономических связей и отношений, присоединение России к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и др. свидетельствуют о назревшей необходимости обновления норм о самовольной постройке и, возможно, о полном переосмыслении подхода к гражданско-правовому регулированию самовольного строительства.

В настоящее время в гражданском праве России скопилось множество неразрешённых теоретических и практических проблем, связанных с самовольным строительством. Мы вправе утверждать о противоречивости и пробельности нормативно-правового регулирования процедур сноса самовольной постройки и её легализации. Сегодня назрела необходимость проведения анализа практики применения ст. 222 ГК РФ за весь период её существования, на основе которого в дальнейшем будет выработан единообразный подход в правоприменении.

Пробелы в правовом регулировании института самовольной постройки нарушают нормальное функционирование гражданского оборота, дают

⁴ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть 1) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 28.03.2017) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301; СЗ РФ. 2017. № 14. Ст. 1998.

возможность, как застройщикам, так и собственникам земельных участков и третьим лицам злоупотреблять своими правами, действовать, преследуя только личную выгоду.

Сегодня экономика России находится в кризисном состоянии. Именно в этот период, по нашему мнению, необходимо сохранять рабочие места (и только приумножать их), сохранять сложившиеся правоотношения и договорённости, но при этом не допускать создания угрозы жизни и здоровья граждан.

Считаем, что именно сегодня правоприменителям необходимо очень чётко понимать и умело применять признаки самовольной постройки. Однако, без дополнительного правового регулирования сферы строительства в целом, и самовольного строительства в частности, правоприменителю будет очень трудно принимать верные решения, сохранять добросовестно сложившиеся правоотношения и пресекать злоупотребление правом.

Мы вправе констатировать то, что в настоящий момент тема самовольного строительства является одной из самых актуальных, неоднозначных и противоречивых тем исследования, которая требует применения комплексного научного подхода и анализа.

Объектом исследования выступали общественные отношения в сфере самовольного строительства, то есть, возникающие по поводу возведения, сноса, признания постройки самовольной либо легализации объекта самовольного строительства.

Предметом исследования являлись нормы законодательства, регулирующие правовой статус самовольной постройки, последствия её возведения, процедуру и основания легализации, ответственность за её возведение, теоретические источники, судебная практика по данному вопросу.

В качестве **цели работы** было обозначено исследование института самовольного строительства, на основе которого необходимо выявить пробелы, допущенные законодателем при регулировании отношений связанных с самовольным строительством, а также проследить перспективы развития

института самовольного строительства в России.

Поставлены следующие **задачи** магистерского исследования:

1. Описать процесс исторического развития правового института самовольной постройки.

2. Раскрыть понятие и сущность института самовольной постройки согласно действующему российскому законодательству.

3. Выделить признаки самовольного строения.

4. Исследовать основания для признания постройки самовольной и признания права собственности на самовольную постройку.

5. Определить правовые последствия самовольного строительства.

6. Проанализировать сложившуюся судебную практику по вопросам самовольного строительства, на основе которой выявить пробелы в правовом регулировании данного вопроса.

7. Выделить возможные пути преодоления пробелов в российском законодательстве, регулирующем правоотношения по поводу самовольного строительства.

8. Сформулировать предложения по совершенствованию гражданского законодательства, регулирующего отношения по поводу самовольного строительства.

В процессе исследования планировалось **обосновать следующие положения:**

1. Самовольная постройка – это искусственно созданное на земельном участке и/или под ним здание, строение, сооружение в виде самостоятельного объекта недвижимости либо путём приращения как оконченного (реконструкция), так и неоконченного (объект незавершённого строительства), созданное на чужом участке либо на участке, не отведённом для целей строительства, а также созданное без получения необходимых разрешений или с существенным нарушением градостроительных и строительных норм и правил, угрожающее здоровью и жизни граждан.

2. Законодателем выделены нормативные признаки самовольной постройки. Однако правоприменителем выработаны дополнительные признаки самовольной постройки, которые являются обязательными для судов всех инстанций.

3. Право застройки поможет собственнику участка защитить своё абсолютное право собственности на земельный участок путём запрета признания за застройщиком права собственности на часть земельного участка необходимого для использования и эксплуатации возведённых последним зданий и сооружений. При этом застройщик получает возможность ввести в гражданский оборот выстроенное им здание.

Методологическую базу исследования составляют такие методы, как сравнительно-правовой и аналитический, метод изучения и обобщения судебной практики, герменевтический метод. В процессе исследования применялись такие общенаучные методы, как системный, абстрактно-логический, сравнительный и ретроспективный анализ.

По вопросам данного исследования существует значительное количество литературы. **Теоретическая база** настоящей работы включает в себя труды Алексеева С.С., Бевзенко Р.С., Брагинского М.И., Ю.К.Толстого, Мандрюкова А.В., Мотлоховой Е.А., Суханова Е.А., Тихомировой Л.В., Тихомирова М.Ю., Резникова Е.В., Скловского К.И., Ломидзе О.Г. и других.

Эмпирическую базу исследования составили гражданское, градостроительное законодательство России, судебная практика Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, судов общей юрисдикции и арбитражных судов.

Были изучены и проанализированы судебные акты арбитражных судов Поволжского, Московского, Северо-Кавказского, Уральского и Западно-Сибирского округов, Саратовского областного суда, Московского городского суда и иных судов.

Научная новизна настоящей работы заключается в том, что в процессе исследования выявлен ряд проблем правового регулирования самовольного

строительства в России, предложены пути (направления) возможного разрешения проблем. Работа представляет собой комплексное исследование, в котором на основе синтеза прослеженного генезиса норм о самовольной постройке, трудов юристов-учёных различных эпох, практики правоприменения ст. 222 ГК РФ за последние 20 лет, опыта зарубежных стран в регулировании вопросов самовольного строительства приведены возможности российского законодательства в реформировании института самовольной постройки.

Структура работы обусловлена целями и задачами исследования, используемыми методологическими подходами при рассмотрении изучаемых проблем. Работа состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов и список использованных источников.

Первая глава «Понятие самовольной постройки» состоит из трёх параграфов.

В первом параграфе «Генезис института самовольного строительства: международный и отечественный опыт» прослежено развития института самовольного строительства от его зарождения (труды римских юристов) до сегодняшнего понимания сущности указанного института в российском законодательстве и законодательстве иностранных государств.

Во втором параграфе «Самовольное строительство в России: современный аспект» подробно раскрыто понятие самовольной постройки в действующем законодательстве России, приведены основные характеристики объекта самовольного строительства, дано своё понятие самовольной постройки.

В третьем параграфе «Природа самовольного строительства: основание для признания права собственности или правонарушение» рассмотрена двойственность природы самовольной постройки, обозначены проблемы, возникающие из-за уникальной природы самовольной постройки.

Вторая глава «Легализация самовольной постройки и ответственность за её возведение» состоит из трёх параграфов.

В первом параграфе «Признание права собственности на самовольную постройку» приведены и подробно раскрыты на основании материалов судебной практики условия признания права собственности на самовольную постройку. Выделены дополнительные условия, которые сложились в практике судов общей юрисдикции и арбитражных судов за период более 20 лет существования 1 части Гражданского кодекса РФ и без соблюдения которых в настоящее время легализация самовольной постройки невозможно.

Во втором параграфе «Ответственность застройщика за возведение самовольной постройки» раскрываются основания для сноса самовольной постройки. На основании проведённого анализа материалов судебной практики по вопросу сноса самовольных построек выявлены пробелы в правовом регулировании исследуемой в работе сферы общественных правоотношений. Затронута проблема сноса самовольных построек в административном порядке (п. 4 ст. 222 ГК РФ).

В третьем параграфе «Совершенствование правового регулирования института самовольного строительства в России» предложены возможные пути совершенствования законодательстве в сфере самовольного строительства: дальнейшее последовательное интерпретирование выводов судов высших инстанций по вопросам самовольного строительства в нормы закона (казуальный путь) либо полная модернизация института самовольного строительства, вплоть до придания ему иного смысла.

В работе был прослежен генезис института самовольного строительства от его зарождения до настоящих дней. Мы указали на различную суть данного института, вкладываемую в него в определённых эпохах, в отдельных государствах.

Сделан вывод о том, что основой для зарождения правового регулирования самовольной постройки были труды римских учёных, которые были впоследствии реципированы в законодательствах различных стран Европы.

Проведён анализ правового регулирования самовольного строительства в России со времён Русской Правды до настоящего времени. Выявлены особенности самовольного строительства в советскую эпоху и во время существования Российской Империи.

Дано собственное определение самовольной постройки. Таковой, по нашему мнению, является искусственно созданное на земельном участке и/или под ним здание, строение, сооружение в виде самостоятельного объекта недвижимости либо путём приращения как оконченного (реконструкция) так и неоконченного (объект незавершённого строительства), созданное на чужом участке либо на участке не отведённом для целей строительства, а также созданное без получения необходимых разрешений или с существенным нарушением градостроительных и строительных норм и правил, угрожающее здоровью и жизни граждан.

Дана характеристика двойственности природы института самовольного строительства, объединяющая в себе состав правонарушения и санкция за его совершения, а также способ приобретения права собственности на вновь созданную вещь.

Выделены нормативные и дополнительные признаки самовольной постройки; указана совокупность критериев при одновременном соблюдении которых возможно признание права собственности на самовольную постройку.

Доказана возможность применения дополнительных (ненормативных) критериев, наличие которых необходимо для признания права собственности на самовольную постройку, путём указания на обязательность придаваемой таким признакам высшими судебными органами и возможность рассмотрения подобных требований исключительно в судебном порядке, в общем ключе законодателя на запрет самовольного строительства.

На основе проанализированной судебной практики, трудов учёных-цивилистов сделан вывод о наличии пробелов в законодательном регулировании самовольного строительства в РФ, которые в свою очередь порождают противоречивые судебные и административные решения.

Приведены пути возможного разрешения проблем связанных с регулированием института самовольной постройки в России. Сделан вывод о том, что совершенствование законодательства в исследуемой области должно производиться, преследуя цель наиболее полной и сбалансированной защиты прав собственника земельного участка, застройщика и третьих лиц, их прав, жизни и здоровья.