

ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА САМОВОЛЬНОЙ ПОСТРОЙКИ

Гизетдинов Павел Дмитриевич

студент, Волжский филиал, ФГАОУ ВО Волгоградский государственный университет, РФ, г. Волжский

Красильникова Т.К.

научный руководитель, канд. юрид. наук, доцент, Волжский филиал, ФГАОУ ВО Волгоградский государственный университет, РФ, г. Волжский

Аннотация. Данная статья написана на представляющую научный интерес тему об этапах становления и развития института самовольной постройки. Это даёт возможность рассмотреть данный институт в ретроспективном и сравнительно-правовом аспектах.

Ключевые слова: право на самовольную постройку; снос самовольной постройки; защита гражданских прав; земельный участок.

Ещё в римском праве появился термин «superficies» – отчуждаемое право возведения постройки на чужой земле, а также ее использование за определенную плату, передающееся по наследству. Из него следовал другой принцип: «superficiem solo cedit», по которому «построенное на земле следует за почвой» [1, с. 658]. Л.А. Кассо отмечал, что римское право не знало такого явления, как отдельное отчуждение одной только постройки, оно было немыслимым [2, с. 6-7]. В связи с этим можно говорить о значительной роли принципа приращения, когда объект строительства воспринимается лишь как составная часть земли, соответственно, право на землю преобладает над правом на строение. Ввиду рецепции римского права этот принцип был принят за основу в правовых системах многих европейских стран. Следует отметить, что ещё М.М. Сперанский назвал римское право «молитвенником западноевропейских юристов» [3, с. 16]. Ввиду этого, рассмотрим первоначально развитие правовых норм в области регулирования самовольного строительства на примере Германии и Франции. Так, в § 946 Германского Гражданского Уложения, принятого в 1900 г., (далее – ГГУ) регламентируется, что «если вещь соединена с земельным участком таким образом, что становится существенной составной частью этого земельного участка, то право собственности на земельный участок распространяется также на эту вещь» [4, с. 244].

Из положений § 904 ГГУ следует: «собственник вещи может в той мере, в какой тому не препятствуют закон или права третьих лиц, распоряжаться вещью по своему усмотрению и устранять любое воздействие со стороны других лиц» [4, с. 234]. Из этого следует, что собственник земли имеет преимущественное право распоряжаться имеющимися на нем строениями.

В нормах французского гражданского законодательства регулируются исключительно случаи возведения объекта на чужом земельном участке. Статьей 555 Гражданского кодекса Франции (далее – ГК Франции) закрепляется, что собственник земельного участка по своему усмотрению «может либо оставить право собственности на них за собой, либо обязать третье лицо их удалить». При этом обязанность демонтировать строение ложиться непосредственно на лицо, построившее объект, без какого-либо возмещения средств. Помимо этого, возможно

взыскание убытков в связи с «вредом, который мог быть причинен собственнику участка» [5, с. 238]. Однако, юридически признав строение, собственник земельного участка имеет обязанность в двух вариациях. Первая – это возмещение лицу, построившему объект, стоимости работ и затраченных материалов. Вторая – возмещение размера затрат, послуживших причиной увеличения стоимости самого земельного участка.

Что касается становления отечественного законодательства в сфере регулирования института самовольной постройки, то своё первое отражение оно нашло в правовых актах 15 – 17 веков. Судебником, принятым в 1589 г., в статье 162 регулировались правовые отношения смежных титульных собственников при наличествующем факте осуществления строительных работ одного на земле соседа. Законодателем при этом предусматривалась вероятность занятия жителем деревни определённого фрагмента подворной земли смежного землевладельца при наличии условия, что согласно собственным соображениям у него имелась необходимость в строительстве каких-либо вспомогательных надворных построек [6, с. 524].

С другой стороны, Соборным уложением, принятым в 1649 г., утверждалось преимущество землевладельца «приобрести право на постройку при исполнении обязанности уплатить строителю полную стоимость постройки» [6, с. 531]. Межевая инструкция, принятая 25 мая 1766 года, во времена правления Екатерины II, была направлена в первую очередь на рационализацию отношений в области земельного права, ликвидацию дуализма права собственности между объектом строительства и земельным участком. Такой научный деятель, как Л.А. Кассо объяснял ключевую мысль инструкции следующим образом: «Консолидация происходит здесь не в пользу хозяина участка, а в пользу строителя» [7, с. 30]. Вышеназванный правовой акт позволял застройщику оформить право собственности на земельный участок, предназначавшийся для непосредственной эксплуатации спорного объекта, перед этим заплатив землевладельцу соответствующий установленный размер компенсации. Следует заметить, что указанные меры, закреплённые инструкцией, приобретали лишь временное и чрезвычайное свойство. На любую форму занятия строениями чужих земельных участков в будущем времени накладывался запрет. Томом X Свода законов Российской империи от 1832 года было установлено регулирование самовольных построек с заимствованием римского принципа приращения или принципа почвы. Единственной разницей являлось то, что постройка в дореволюционной цивилистике считалась принадлежностью к земле, а не её составным элементом, как это понималось в римском праве. Всё построенное непременно следовало судьбе земельного участка. Его собственник имел право на всё имеющееся на поверхности, в недрах, в общем и целом, на все её принадлежности. И.А. Покровский полагал, что земельный участок приоритетнее в составе единого недвижимого объекта [8, с. 195]. Согласно тому X Своду законов Российской империи от 1832 года объект, самовольно воздвигнутый на земельном участке, не принадлежащим на вещном праве застройщику, напрямую уже воспринимался собственностью землевладельца [9, с. 16-17]. И, если под таким восприятием сравнить ценность земли и объекта строительства, то можно сказать, что это не имело никакого значения. Наличие нерушимой связи строения и земли имело приоритетность.

Интересным фактом является то, что практика Правительствующего Сената устанавливала, что если на чужом земельном участке находится строение, и владелец данного строения не имеет вещных прав на землю, в этом случае дом считался движимым имуществом [10].

Научное мнение разделялось. Так, Шершеневич Г.Ф. поддерживал точку зрения Правительствующего Сената, указывая, что постройка, воздвигнутая на постороннем земельном участке, как таковая представляется движимостью, такой объект невозможно отчуждать крепостным образом [11, с. 395].

В свою очередь, Победоносцев К.П. считал, что ни в одном законе не закреплено данное положение, а здание, воздвигнутое не на собственной земле, остаётся недвижимой вещью, так как установлено на земле крепко и имеет видимую целостность [12, с. 35-36].

В 1912 году был принят Закон Российской империи «О праве застройки» (далее – Закон), в котором впервые акцентируется институт застройки как институт римского права «superficies». Согласно Закону право на застройку выступало как вещное право, имеющее свойство временности, отчуждаемости, наследования. Появилось право владеть чужим

земельным участком как строительной площадкой за установленную компенсацию. Земля и расположенные на ее поверхности объекты отныне не признавались неделимой вещью. Законодательство советского периода характеризовалось резкой сменой характера правового регламентирования правоотношений собственности, что напрямую воздействовало на пересмотр норм, определяющих институт самовольной постройки. Цивилистическое право СССР в своих нормах отступало от типичного римскому праву принципа почвы.

В ст. 21 Гражданский кодекс РСФСР 1922 года (далее – ГК РСФСР) устанавливал государственную монополию на землю. Одновременно, в ст. 54 закреплялось, что строения могут находиться в частной собственности. В разделе о вещном праве ГК РСФСР право на застройку представлялось как нотариально удостоверенный договор с обязательным сроком действия. Однако право собственности на объект постройки договором не было определено, у застройщика имелось лишь право пользования объектом, и после окончания срока договора он обязан был передать строение собственнику участка, которым являлось государство [13]. С другой стороны, в ГК РСФСР отсутствовали нормы, посвященные самовольному строительству; лишь в статье 74 указывалась обязанность застройщика о соблюдении строительных, противопожарных и иных норм безопасности для дальнейшего использования объекта.

Этапом трансформации правовой действительности явилось Постановление СНК РСФСР от 22 мая 1940 года № 390 «О мерах борьбы с самовольным строительством в городах, рабочих, курортных и дачных посёлках». Согласно его положениям, застройщик, воздвигнувший объект, имевший признаки самовольной постройки, был обязан его снести, а земельный участок привести в первоначальное состояние. В случае неисполнения данного требования в месячный срок происходил принудительный демонтаж постройки. Советское право устанавливало административную и уголовную ответственность за возведение объектов самовольного строительства.

Кардинально изменил ситуацию Указ Президиума Верховного Совета СССР от 26 августа 1948 г. «О праве граждан на покупку и строительство индивидуальных жилых домов», положениями которого было отменено ранее предоставленное право на застройку. Особое внимание заслуживают правовые нормы Гражданского кодекса РСФСР от 1964 года (далее – Кодекс), в котором было продолжено регламентирование правового режима рассматриваемого института. Именно в данном законодательном акте отразилась первая для российского права дефиниция самовольной постройки. Помимо этого, впервые рассматривались результаты самовольного осуществления строительных работ по возведению объектов. Исходя из изложенной позиции в статье 109 Кодекса, можно утверждать, что самовольное осуществление строительной деятельности воспринималось возведение жилого объекта или его части «без установленного разрешения или без надлежаще утвержденного проекта, либо с существенными отступлениями от проекта или с грубым нарушением основных строительных норм и правил» [14]. Обращаясь к правоприменительной деятельности того времени, можно выделить такие нарушения как превышение субъектом площади жилого помещения, находящейся за пределами установленных норм, равных 60 кв. м [15, с. 7]. Из анализа правовых положений Кодекса установлено, что объекты такого вида не включались в хозяйственный оборот и, соответственно, не имелось возможности осуществлять какие-либо сделки с ними (дарить их, продавать, либо сдавать в наём). В качестве видимых следствий осуществления самовольного строительства воспринимался снос такого характерного объекта либо его изъятие в местный фонд Совета депутатов трудящихся согласно вынесенному решению суда без какого-либо возмещения стоимости. Следует отметить, что, если гражданин не имел другого, пригодного для жизни помещения, ему выделялось другое жильё.

Самовольное строительство признавалось как правонарушение, его снос и изъятие являлись санкцией. Законодателем принципиально отрицалась возможность лица, осуществившего застройку, приобрести право собственности на строение. В практической плоскости отсутствовал вопрос о самовольном строительстве юридических лиц. Это объяснялось исключительным правом собственности на землю, отсутствием вещных прав на собственность у юридических лиц, твёрдым административно-командным урегулированием деятельности хозяйственных субъектов [16, с. 5]. Помимо этого, Основы земельного законодательства, принятые в 1968 г., не видоизменяли правовую действительность, так как также были

направлены на поддержку имеющейся государственной монополии на землю и стремились к полной ликвидации самовольного строительства. Для этой цели законодателем предусматривалась уголовная ответственность, следующая за любой деятельностью, посягающей на установленный запрет. Сквозь новую призму на реализацию самовольного строительства законодательный орган отразил свою точку зрения в правовых нормах Гражданского кодекса Российской Федерации, принятого в 1994 г. (далее – ГК РФ). Первоначально статья о самовольном строительстве была включена в главу 14 ГК РФ «Приобретение права собственности». Именно здесь происходит трансформация исследуемого института при одновременном возвращении к началам дореволюционного времени, когда застройка на «чужом» земельном участке воспринималась государством как один из факторов формирования титула собственности.

Новеллой явилось изменение раннего подхода к дифференциации характерных черт самовольных построек, теперь дефиниция начала охватывать помимо жилого помещения или дачи любой вид построенного объекта. Установленные советским правом ограничения, касающиеся площади постройки, потеряли свою актуальность. Согласно новым веяниям в случае осуществления своевольного строительства на земле, на которую у лица не имеется вещных прав, возможным явилось легализовать такой объект за застройщиком. Основопологающим фактором установления данного события стало волеизъявление собственника о предоставлении земельного участка данному субъекту под строительные работы. Снос самовольно возведённого объекта приобрёл абсолютный характер судебного разбирательства. Статья 222 ГК РФ находилась в состоянии постоянной турбулентности, что выражается в её многократных редакциях. Так, Федеральным законом № 93-ФЗ от 30 июня 2006 года «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу оформления в упрощенном порядке прав граждан на отдельные объекты недвижимого имущества» из перечня альтернативных способов приобретения вещного права было исключено закрепленное предыдущим актом право собственности на объект за лицом, не являющимся собственником земельного участка, на котором располагается постройка. Порядок легализации самостроя перестал иметь исключительный судебный характер. Помимо этого вышеназванный закон значительно упростил порядок оформления гражданами прав на земельные участки, дачные и садовые дома, а также гаражи и постройки хозяйственного назначения. Данные корректировки определили путь либерализации правового режима института самовольной постройки. Необходимо отметить, что в 2010 году вышло совместное постановление Пленума Верховного суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного суда Российской Федерации, определившие ход рассмотрения дел, касающихся самовольного строительства, и освятивший основные проблемные моменты. Самовольно возведённым объектам посвятили целый раздел, в котором были заложены определяющие подходы, действующие по сегодняшний день. Именно здесь впервые заложен принцип оценки степени угрозы самостроя и добросовестности застройщика.

В дальнейшем, в 2015 году были внесены масштабные изменения, продолжившие тенденцию либерализации в ст. 222 ГК РФ. Федеральный закон «О внесении изменений в статью 222 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и Федеральный закон «О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» № 258-ФЗ от 13 июля 2015 года:

- определил подход к установлению и разграничению основных характеристик самовольной постройки и для признания объекта самовольной постройкой достаточным стало считаться наличие существенных условий;

- закрепил перечень таких условий, при одновременном наличии которых можно признать право собственности на самовольную постройку в судебном порядке;

- сделал возможным снос самовольной постройки и в административном порядке, чем смог изменить ситуацию на правовом фоне. Что, однако, стало невозможным в случаях, когда строительство производилось на земельном участке, не предоставленном в установленном порядке для этих целей, в случае если земельный участок располагается в зоне с особыми условиями использования территорий.

Существенные изменения произошли в 2018 году, в которых видны послабления в отношении

самовольных построек. Впервые появился критерий «добросовестности» в отношении застройщика и его действий. В соответствии с данным критерием строение невозможно признать самовольной постройкой, если собственник данного объекта не знал или не мог знать о существующих ограничениях или обременениях по использованию принадлежащего ему земельного участка [17]. Законодательно определены границы полномочий органов местного самоуправления, действия которых возможны в отношении самовольных построек. Наконец урегулирован вопрос о невозможности принятия данными органами решений о демонтаже таких объектов либо приведении их согласно существующим требованиям, право собственности на которые зарегистрированы в установленном порядке в Едином государственном реестре недвижимости. Проведенное исследование гражданско-правового регулирования института самовольной постройки позволяет говорить о следующем. Цивилистическое право дореволюционного периода предполагало тенденцию применения традиционного классического римского принципа почвы, предусматривающего, что землевладелец имел полное и приоритетное право на всё, находившееся на поверхности участка, что взаимоисключало права застройщика. В советском периоде ввиду исключительно права государства и отсутствия частной собственности на землю нормативные правовые акты не только ужесточили меры по борьбе с самовольным строительством, но и правила строительства. Законодательство того периода определяла для таких деяний даже уголовную ответственность.

С принятием ст. 222 Гражданского кодекса РФ установлено четкое определение самовольной постройки, её признаков, полномочия административных органов в области регулирования самовольного строительства. Неоднократные изменения содержания правовой нормы в конечном итоге выразились в расширении правовых возможностей по признанию права собственности на самовольную постройку не только для собственника земельного участка, но и застройщика, а стало быть, и введения самовольной постройки в хозяйственный оборот.

Список литературы:

1. Дождев Д.В. Римское частное право: учебник. – М.: Издательская группа Инфра-М – Норма, 1996.
2. Кассо Л.А. Русское поземельное право. – М.: Типолитография И.И. Пашкова, 1905.
3. Мысли графа М.М. Сперанского // Архив исторических и практических сведений, относящихся до России, издаваемый Николаем Калачевым. – СПб., 1858. Кн. 1.
4. Германское гражданское Уложение // СПС «КонсультантПлюс».
5. Гражданский кодекс Франции // СПС «КонсультантПлюс».
6. Судебники XV – XVII веков / Под ред. Б.Д. Грекова. – М.-Л., 1952.
7. Кассо Л.А. Здания на чужой земле. – М., 1905.
8. Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права. – М., 1998.
9. Гумилевская О.В. Основания приобретения права собственности на самовольную постройку: дис. ...канд.юрид.наук. – Краснодар, 2008.
10. Тютрюмов И.М. Законы гражданские с разъяснениями Правительствующего Сената и комментариями русских юристов. Составил И.М. Тютрюмов. Книга вторая // СПС «КонсультантПлюс».
11. Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права // СПС «КонсультантПлюс».
12. Победоносцев К.П. Курс гражданского права. Первая часть: вотчинные права. – М.: Статут, 2002.

13. Постановление ВЦИК от 11.11.1922 «О введении в действие Гражданского кодекса Р.С.Ф.С.Р.» // СПС «Консультант Плюс».

14. Гражданский кодекс РСФСР // СПС «КонсультантПлюс».

15. Бюллетень Верховного Суда РСФСР. – 1972. № 5.

16. Щербаков Н.Б. Институт самовольной постройки сквозь призму правоприменения (отдельные вопросы) // Вестник гражданского права, 2007. № 2.

17. «Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая)» от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 08.08.2024) // СПС «Консультант Плюс».