

Роль судебной практики в становлении института самовольной постройки

Шишкина Лариса Николаевна

*Хабаровский государственный университет экономики и права
студент*

Аннотация

В данной статье рассматривается значение судебной практики в развитии института самовольной постройки в различные периоды существования российского государства, её влияние на формирование понятия самовольной постройки, выделение признаков самовольной постройки, признание права собственности на неё.

Ключевые слова: самовольная постройка, право собственности, судебная практика, гражданское законодательство, дореволюционный период, советский период, постсоветский период.

The role of judicial practice in the formation of the institute of faculty construction

Shishkina Larisa Nikolaevna

*Khabarovsk State University of Economics and Law
Student*

Abstract

This article examines the importance of judicial practice in the development of the institution of unauthorized construction in different periods of the existence of the Russian state, its influence on the formation of the concept of unauthorized construction, the isolation of signs of unauthorized construction, and the recognition of ownership of it.

Keywords: unauthorized construction, property right, judicial practice, civil legislation, pre-revolutionary period, Soviet period, post-Soviet period.

Судебная практика в Российской Федерации не является официальным источником права, однако деятельность судебных органов оказывает большое влияние на формирование законодательства в той или иной области. Судебная практика отражает эффективность принятых правовых норм, выявляет недостатки законодательства и в необходимых случаях устраняет их. Наверное, не существует ни одного института гражданского права, на формирование которого в той или иной мере не оказала бы воздействие судебная практика. Институт самовольной постройки не исключение. Вопрос о роли судебной практики в становлении института самовольной постройки

является достаточно актуальным, т.к. именно решения судебных органов по данной категории дел внесли и продолжают вносить весомый, серьезный вклад в создание, развитие и совершенствование законодательства в данной области.

Судебная практика по данной категории дел начала формироваться одновременно с развитием института самовольной постройки, и имела существенное значение в формировании нынешнего правового режима объектов самовольного строительства.

На российское законодательство всегда оказывало существенное влияние римское частное право, которое закрепляло полную собственность на землю, следствием которой являлось приобретение собственником земли права собственности на постройки, возведенные на нем.

Таким образом, в приоритете были права собственника земельного участка, в связи с этим в Российской империи до начала XIX века споры о правах застройщика на постройку, возведенную на чужой земле, как правило, не возникали. Следовательно, в судебных актах тех времен, таких как Судебник 1589 г.^[1], Соборное уложение 1649 г.^[2] не содержались нормы (за исключением единичных казусов о самовольном строительстве), касающиеся такого рода споров.

Однако в дореволюционный исторический период с принятием Закона Российской империи «О праве застройки» 1912 г. в российское законодательство было введено подобие римского суперфиция – право застройки. Оно представляло собой ограниченное вещное право срочного, отчуждаемого и наследуемого владения чужой землей как строительной площадью за вознаграждение.^[3] В Законе «О праве застройки» не содержалось норм, прямо указывающих, кому из сторон договора о праве застройки принадлежало право собственности на неё. Ведь собственник земельного участка не приобретал право собственности на постройку на протяжении всего срока действия договора, а право застройщика на постройку имело срочный характер, что несвойственно для права собственности и распорядиться ей застройщик мог только посредством сноса. Но всё же законодательство Российской империи закрепляло приоритет прав собственника земельного участка (главной вещи) перед правами застройщика. Например, собственник земельного участка имел право принудительного выкупа этих строений в свою пользу по цене равной разнице между стоимостью материалов дома и возможными затратами на его снос.

В связи с этим суды Российской империи придерживались позиции, согласно которой права собственника на землю имеют превалирующее значение, и право застройки не порождает право собственности на возведенные объекты.

Советский период характеризовался тем, что большинство споров относительно объектов самовольного строительства решались местными исполнительными комитетами. Так, в Разъяснении Народного комиссариата внутренних дел РСФСР и Народного комиссариата юстиции РСФСР от

14.03.1929 г.^[4] допускается признание права собственности на строения, возведенные частными лицами без надлежащего оформления, по постановлениям местных исполкомов. Согласно данному нормативно-правовому акту все частные лица, осуществившие самовольную постройку, должны были заключить договоры о праве застройки. При наличии нарушений строительно-технических норм и правил застройщик обязан был устранить их в предусмотренный договором застройки срок. Если же нарушения вышеуказанных норм и правил были существенными, снос самовольной постройки осуществлялся только в судебном порядке по иску местного исполнительного комитета к застройщику. В судебном порядке решался вопрос и о принудительном отчуждении самовольных построек в случае уклонения застройщика от заключения договора о праве застройки.

В соответствии с Постановлением Народных комиссаров РСФСР от 22 мая 1940 г. «О мерах борьбы с самовольным строительством в городах, рабочих, курортных и дачных поселках»^[5] на исполнительные комитеты была возложена обязанность организовать охрану земель от самовольного строительства. Эта охрана заключалась в выдаче исполнительными комитетами в соответствии с проектами планировки и застройки письменных разрешений на строительство по заявлениям физических и юридических лиц. Лица, осуществившие постройку без получения разрешений на строительство, обязаны были при получении письменного требования исполкома в течение месяца снести такую постройку, а при уклонении застройщика от выполнения этого требования снос осуществлялся отделом коммунального хозяйства по распоряжению исполнительного комитета. При этом исполнительный комитет обращался в суд с иском о привлечении лиц, виновных в производстве строительства без надлежащего разрешения, к уголовной ответственности.

Это отражалось и в Постановлении Пленума Верховного Суда СССР от 31 июля 1962 г. № 13^[6], в котором судам разъяснялось, что им неподведомственны дела по искам о признании права собственности на самовольно возведенные строения и пристройки, а также о сносе таких строений, как в городах, так и в сельской местности.

Однако можно заметить тенденцию к привлечению судебных органов к борьбе с самовольным захватом земли и самовольным строительством, отраженную в Постановлении Пленума Верховного Суда РСФСР от 5 августа 1963 г. № 17/2 «О судебной практике по делам о самовольном захвате земли и самовольном строительстве индивидуальных жилых домов»^[7]. Оно подчеркивало острую проблему самовольного захвата земли и самовольного строительства; призывало к применению эффективных мер по своевременному их пресечению и немедленному реагированию судов в случае выявления самовольных застройщиков; указывало на большое воспитательное значение проведения судебных процессов по данной категории дел.

Таким образом, можно отметить, что на протяжении длительного времени судебные органы РСФСР в большинстве случаев рассматривали

вопросы, опосредующие самовольное строительство, такие как споры по искам исполкомов о привлечении к уголовной ответственности самовольных застройщиков и иных лиц, о безвозмездном изъятии возведенных строений и т.д. Вопросы же, непосредственно касающиеся самовольной постройки, например, о сносе и переносе самовольной постройки, о признании права собственности на неё, о возмещении застройщику затрат, связанных с переносом строения, о заключении с лицом, осуществившим самовольную постройку договора о праве застройки решались исполнительными органами.

Так, осуществление сноса самовольной постройки в судебном порядке, закрепленное в Разъяснении НКВД РСФСР и НКЮ РСФСР от 14 марта 1929 г.^[4] было отнесено Постановлением Пленума ВС РСФСР от 31 июля 1962 г. № 13^[6] к подведомственности исполнительных органов.

Думается, что уже в этот период возникла необходимость совершенствования советского законодательства относительно самовольного строительства. Анализируя гражданское законодательство этого периода, можно сделать вывод, что полномочия судов в отношении споров о самовольном строительстве были очень ограничены. Так, иски о признании права собственности на объекты самовольного строительства не были подведомственны судам. Лицо, осуществившее постройку на чужой земле, для её узаконивания должно было обратиться в исполнительный комитет местного совета.

Таким образом, судебные органы призывались к борьбе с самовольным строительством не обладая полной подведомственностью им данной категории дел, что, на мой взгляд, являлось недостатком законодательства этого периода и требовало дальнейшего усовершенствования правового регулирования отношений, связанных с возведением объектов самовольного строительства.

С принятием ГК РСФСР 1964 г.^[8] в советском праве впервые было закреплено понятие самовольной постройки. Анализ существовавшего тогда гражданского законодательства позволяет сделать вывод о том, что, не смотря на легальное закрепление этого понятия законодателем, выделение признаков самовольной постройки и последствий её возведения – имел место пробел в правовом регулировании отношений, связанных с самовольным строительством.

Так, ст. 109 ГК РСФСР 1964 г. закрепляла, что самовольной постройкой являются жилой дом (дача), часть жилого дома (дачи), построенные:

- без установленного разрешения;
- либо без надлежаще утвержденного проекта;
- либо с существенными отступлениями от проекта;
- либо с грубым нарушением основных строительных норм и правил.

Однако судебная практика значительно дополнила эту норму. В п. 7 Постановления Пленума Верховного Суда РСФСР от 19 марта 1975 г. № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в практике судов при применении ст. 109 ГК РСФСР о безвозмездном изъятии самовольно построенного дома»^[9]

было раскрыто понятие установленного разрешения на строительство, по которым понималась совокупность следующих документов:

- решение исполнительного комитета соответствующего Совета депутатов трудящихся об отводе земельного участка,
- план земельного участка (по определению границы в натуре),
- утвержденный проект застройки,
- договор о предоставлении в бессрочное пользование земельного участка под строительство индивидуального жилого дома на праве личной собственности, удостоверенный государственной нотариальной конторой,
- разрешение органов строительства и архитектуры.

Пункт 8 данного Постановления разъяснял, что подразумевалось под существенным отступлением от проекта дома, а именно:

- несоответствие возведенного строения по размеру площади, этажности и другим данным тем условиям, которые предусмотрены в проекте,
- допущенные нарушения, оказывающие влияние на планировку, застройку и благоустройство данной улицы, района, на удобства содержания смежных участков и т.п.

Также в вышеназванном Постановлении Пленума указывалось на необходимость соблюдения не только строительных, но и пожарных, санитарных, экологических норм; давалось расширительное толкование понятию самовольной постройки. К ним относились не только жилой дом (дача), часть жилого дома (дачи), возведенные с перечисленными в ст. 109 ГК РСФСР 1964 г. нарушениями, но и переоборудованное нежилое помещение в жилое и возведенная без разрешения жилая пристройка.

В п. 2 вновь было указано на неподведомственность судебным органам исков о признании права собственности на самовольные постройки, в том числе связанные с куплей-продажей, дарением, меной, наследованием, а также разделом, независимо от того, предъявляются они гражданином, осуществившим самовольное строительство, или другим заинтересованным лицом.

Постановление Пленума Верховного Суда СССР от 25 февраля 1977 г. № 5 «О применении законодательства при рассмотрении судами дел об изъятии домов, построенных гражданами с нарушением действующих правил»^[10] также внесло свой вклад в устранение пробелов в гражданском законодательстве СССР и РСФСР. В частности, в абзаце 1 данного Постановления закреплена такая признак самовольной постройки как несоблюдение целевого назначения земельного участка, а также содержится указание на то, что возведение объектов самовольного строительства приводит к нарушению интересов государства и граждан.

Резюмируя сказанное, можно сделать вывод, что на протяжении всего существования Союза Советских Социалистических республик судам были неподведомственны дела о признании права собственности на самовольную постройку и другие вышеперечисленные категории дел. При этом они принимали непосредственное участие в борьбе с самовольным

строительством и его предупреждении, судебная практика советского периода по данной категории дел существенно дополнила гражданское законодательство, раскрыв понятие самовольной постройки, выработав её дополнительные признаки, указав, что подразумевается под существенными отступлениями от проекта постройки, установленным разрешением на строительство и др. Из этого следует, что судебная практика СССР и РСФСР оказала огромное влияние на формирование современного института самовольной постройки.

Говоря о законодательстве постсоветского периода, можно отметить, что и на том этапе судебная практика продолжала вносить свою лепту в развитие института самовольной постройки. Для начала проанализируем ст. 222 ГК РФ^[11] в редакции 1994 г.

В ней сказано, что под самовольной постройкой понимается жилой дом, другое строение, сооружение или иное недвижимое имущество, созданное:

- на земельном участке, не отведенном для этих целей;
- без получения необходимых разрешений;
- с существенным нарушением градостроительных и строительных норм и правил.

На формулировку этого определения очевидно влияние судебной практики советского периода. Так, если в ст. 109 ГК РСФСР 1964 г. под самовольной постройкой понимались жилой дом (дача) или их часть, возведенные с определенными нарушениями, то в ст. 222 ГК РФ кроме жилого дома под самовольной постройкой подразумеваются другие строения, сооружения и иное недвижимое имущество. Таким образом, произошло расширение понятия самовольной постройки. В частности Постановление Пленума Верховного Суда РСФСР от 19 марта 1975 г., как уже говорилось выше, относилось к объектам самовольного строительства переоборудованные нежилые строения в жилые и возведенные без разрешения жилые пристройки. То есть впервые понятие строения относительно самовольной постройки появилось именно в судебном акте.

В абз. 1,2 п. 3 ст. 222 ГК РФ в редакции 1994 г. также был закреплен круг лиц, за которыми может быть признано право собственности на самовольную постройку. Это:

- 1) Лицо, осуществившее самовольную постройку на не принадлежащем ему земельном участке (если этот участок будет предоставлен ему под эту самовольную постройку);
- 2) Лицо, в собственности, пожизненном наследуемом владении, постоянном (бессрочном) пользовании которого находится земельный участок, на котором осуществлена постройка.

ГК РФ закреплял возможность признания права собственности на самовольную постройку только в судебном порядке (в отличие от советского периода).

Как видим, законодатель отошел от правила римского суперфиция и закрепил возможность легализации самовольных построек, в том числе

возведенных на не принадлежащем застройщику земельном участке. Это повлекло большой рост не только легализации самовольных построек, но и повсеместного самовольного строительства. Анализ судебной практики показывает, что большинство исков о признании права собственности на самовольную постройку были заявлены именно на основании абз. 1 п. 3 ст. 222 ГК РФ.

Однако с 1 сентября 2006 г. абз. 1 п. 3 ст. 222 ГК РФ, закрепляющий возможность легализации самовольной постройки на не принадлежащем лицу земельном участке, утратил силу.^[12] Можно смело предположить, что на отмену этой нормы существенное значение оказала именно судебная практика, которая отразила то, что посредством её застройщики стали действовать в обход градостроительного законодательства. Этим же объясняется закреплённая законодателем возможность признания права собственности на самовольную постройку не только в судебном, но и в ином установленном законом порядке.

Два наиболее важных акта высших судебных органов, а именно Постановление 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»^[13] и Обзор судебной практики по делам, связанным с самовольным строительством^[14] обобщили в себе наиболее важные вопросы, встречающиеся в судебной практике, тем самым способствуя дальнейшему совершенствованию законодательства о самовольном строительстве.

Так, в них освещен вопрос о том, какие объекты являются самовольной постройкой, в частности это объекты незавершенного строительства и реконструированное недвижимое имущество (при этом перепланированное, переустроенное, переоборудованное недвижимое имущество, а также самовольная пристройка сюда не относятся).

Они выявляют и раскрывают признаки самовольной постройки. Например, в п. 1 ст. 222 ГК РФ до 1 сентября 2015 г. одним из признаков самовольной постройки является её создание на земельном участке, не отведенных для этих целей. В Обзоре судебной практики от 19 марта 2014 г. акцентируется внимание не только на соблюдении целевого назначения земельного участка, но и на их разрешенном использовании, которое устанавливается градостроительным регламентом. Думается, что указание на это высших судебных органов способствовало появлению в п. 1 ст. 222 ГК РФ с 1 сентября 2015 г. такого признака самовольной постройки, как возведение её на земельном участке, разрешенное использование которого не допускает строительства.

Также посредством обобщения судебной практики раскрыто понятие существенного нарушения градостроительных и строительных норм и правил, к которым, например, относятся такие неустранимые нарушения, которые могут повлечь уничтожение постройки, причинение вреда жизни, здоровью человека, повреждение или уничтожение имущества других лиц.

Она закрепляет обязательное выяснение судами того не нарушены ли не только строительные и градостроительные нормы и правила, но и требования санитарного, пожарного, экологического законодательства, законодательства об объектах культурного наследия и другого в зависимости от назначения и месторасположения объекта.

Таким образом, судебная практика по данной категории дел оказывала и продолжает оказывать существенное значение на институт самовольного строительства. Под её влиянием совершенствовалось само понятие самовольной постройки, оттачивались её признаки, изменялись способы признания права собственности на неё. Важно отметить, что ни судебная практика, ни законодательство в данной области не стоят на месте, а значит, этот институт гражданского законодательства будет и дальше развиваться и совершенствоваться, отражая в себе реалии современности и интересы общества и государства.

Библиографический список

1. Судебник царя Феодора Иоанновича 1589 г. / подгот. по списку собрания Ф.Ф. Мазурина. М.: Тип. Г. Лиснера и А. Гешеля, 1900 // Интернет ресурс. <http://ru.wikisource.org/wiki/%D0%A1>.
2. Соборное уложение 1649 г. / вывер. по изд.: Тихомиров М.Н., Епифанов П.П. М., 1961 // Интернет ресурс. <http://www.hist.msu.ru/ER/etext/1649.htm>.
3. Синайский В.И. Русское гражданское право. Вып. I: Общая часть и вещное право. Киев, 1914. С. 267.
4. О правовом положении строений, возводимых частными лицами без надлежащего оформления: Разъяснение Народного комиссариата внутренних дел РСФСР № 89 и Народного комиссариата юстиции РСФСР № 32 от 14.03.1929 г. // Интернет ресурс. http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_3564.htm.
5. О мерах борьбы с самовольным строительством в городах, рабочих, курортных и дачных поселках: Постановление Народных комиссаров РСФСР от 22 мая 1940 г. // Интернет ресурс. http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_4245.htm
6. О судебной практике по делам о праве личной собственности на строения: Постановление Пленума Верховного Суда СССР от 31.07.1962 г. № 13 // Бюллетень Верховного Суда СССР. 1962. N 5.
7. О судебной практике по делам о самовольном захвате земли и самовольном строительстве индивидуальных жилых домов: Постановление Пленума Верховного Суда РСФСР от 05.08.1963 г. // Бюллетень Верховного Суда РСФСР. 1963. № 10.
8. Гражданский кодекс РСФСР 1964 г. // Ведомости ВС РСФСР. 1964. N 24. Ст. 407
9. О некоторых вопросах, возникающих в практике судов при применении ст. 109 ГК РСФСР о безвозмездном изъятии самовольно построенного дома: Постановление Пленума Верховного Суда РСФСР от 19.03.1975 №

2. // Бюллетень Верховного Суда РСФСР. 1975. N 6.
10. О применении законодательства при рассмотрении судами дел об изъятии домов, построенных гражданами с нарушением действующих правил: Постановление Пленума Верховного Суда СССР от 25.02.1977 г. № 5. // Интернет ресурс. <https://www.lawmix.ru/sssr/11172>.
11. Гражданский кодекс Российской Федерации (редакция 1994 г.)
12. О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу оформления в упрощенном порядке прав граждан на отдельные объекты недвижимого имущества: Федеральный закон от 30.06.2006 г. № 93-ФЗ // Интернет ресурс. СПС КонсультантПлюс. 2018.
13. О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав: Постановление Пленума Верховного Суда РФ и Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 29.04. 2010 г. № 10/22 // Вестник ВАС РФ. 2010. № 6
14. Обзор судебной практики по делам, связанным с самовольным строительством: утвержден Президиумом Верховного Суда РФ 19.03.2014 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2014. № 6.