

ИСТОРИЯ ВОЗНИКНОВЕНИЯ И ПРИЗНАНИЯ ПРАВА СОБСТВЕННОСТИ НА САМОВОЛЬНУЮ ПОСТРОЙКУ

THE HISTORY OF THE EMERGENCE AND RECOGNITION OF OWNERSHIP OF UNAUTHORIZED CONSTRUCTION

D. Sedov

Summary. The features of the historical aspects of the formation and development of the right of ownership to unauthorized construction are analyzed. Issues related to the emergence and development of the definition of «unauthorized construction», arising from legal relations, are investigated, as well as the civil law consequences of unauthorized construction are determined. The significance of pre-revolutionary, Soviet and modern legislative acts that significantly influenced the development of the institution of unauthorized construction in the Russian Federation is considered. The purpose of the study is to identify the historical stages in the development of the institution of unauthorized construction, to determine the personal characteristics of each period, as well as to analyze this area in modern times. As general scientific and particular scientific research methods, the following methods were used: synthesis, analogy, description, formal-logical, systemic, comparative-legal and historical methods of scientific knowledge. The results of the study are that the conclusions of the study are aimed at deepening and expanding scientific ideas in order to understand the essence and legal nature of the features of the process of recognizing ownership of an unauthorized construction. As conclusions about the practical significance of this study, it can be assumed that the material obtained can be used as a guideline for building an improved institution of unauthorized construction based on historical experience.

Keywords: Unauthorized construction, property right, institution of unauthorized construction, civil law regulation, legalization of unauthorized construction.

Седов Дмитрий Дмитриевич

Аспирант Российского государственного
университета правосудия, Россия, г. Москва
sedvdm@rambler.ru

Аннотация. Анализируются особенности исторических аспектов формирования и развития права собственности на самовольную постройку. Исследуются вопросы, связанные с возникновением и развитием дефиниции «самовольная постройка», возникающие из правоотношений, а также определяются гражданско-правовые последствия самовольной постройки. Рассмотрено значение дореволюционных, советских и современных законодательных актов, существенно повлиявших на развитие института самовольного строительства в Российской Федерации. Цель исследования заключается в выявлении исторических этапов развития института самовольного строительства, определении персональных характеристик каждого периода, а также в проведении анализа данной сферы в современности. В качестве общенаучных и частнонаучных методов исследования применялись: синтез, аналогия, описание, формально-логический, системный, сравнительно-правовой и исторический методы научного познания. Результаты исследования заключаются в том, что выводы исследования направлены на углубление и расширение научных представлений с целью понимания сущности и правовой природы особенностей процесса признания права собственности на самовольную постройку. В качестве выводов о практической значимости данного исследования можно предположить, что полученный материал может быть использован в качестве ориентира для построения усовершенствованного института самовольного строительства на основе исторического опыта.

Ключевые слова: Самовольная постройка, право собственности, институт самовольной постройки, гражданско-правовое регулирование, легализация самовольной постройки.

Рассмотрение сущности и содержания института самовольной постройки невозможно без выявления исторических аспектов его возникновения и развития в отечественном законодательстве. Для выявления характерных черт развития права собственности на самовольное строительство необходимо, прежде всего, провести историческое исследование данного вопроса.

Можно выделить три этапа исторического развития института самовольной постройки:

1. Дореволюционный;
2. Советский;
3. Современный.

Обозначив данные этапы, можем перейти к их исследованию. Для начала необходимо отметить, что одно из первых упоминаний об охране собственности в светском законодательстве Древней Руси встречалось в Договорах Руси и Византии. Как Ю.В. Виниченко отмечает, что индивидуальная собственность на Руси была известна уже «в Олегово время», о чем свидетель-

ствуют договоры «с греками» (911, 945), содержавшие правила наследования [4, с. 28].

Право собственности активно выражалось в положениях Русской Правды в отношении движимого имущества. Различные издания «Русской правды» также серьезно обращались к правовой защите собственности, но деление ответственности на уголовно-правовую и гражданско-правовую еще не проводилось.

Однако, постановления о защите собственности содержались и в других договорных актах, например, Договоре Новгорода с Готским берегом и с немецкими городами 1189–1199 гг. Впоследствии эти соглашения привели к увеличению полномочий помещиков, что сочеталось с необходимостью увеличения государственных налоговых платежей в казну за счет расширения административного аппарата. Вполне обоснованно и логично, что наиболее эффективная кадастровая система была выстроена в наиболее развитых городах России (Новгород, Псков), населенных большим количеством людей.

В тоже время нормы о самовольной застройке чужой земли впервые закрепляются только в законодательных актах в период XV–XVII вв. Так в ст. 162 Судебника 1589 г. регулировались отношения, возникающие между соседями по поводу строения их дворового имущества.

Укрепление государственной власти в России во второй половине XVI века требовало совершенствования всего законодательства, в том числе уголовного, что повлекло за собой принятие Соборного уложения 1649 г. Данный нормативно-правовой акт являлся первым письменным сводом законов.

Поскольку до этого указы просто обнародовались в местах большого скопления людей. Практически, в половине статей «Соборного уложения 1649 г.» упоминается о владении дворцовым землевладениями. Здесь поднимаются ключевые вопросы данной отрасли: вопрос о составе царского сословия, а также об установлении системы штрафов за нарушение границ дворцовых земель. Все последовавшие законодательные акты XVII века лишь дополняли его [5].

Начиная с середины XVIII века, государство пытается систематизировать информацию о землеустройстве и землевладельцах. Одним из первых актов, регулирующих самовольное строительство в России, является Межевая инструкция Екатерины II от 25 мая 1766 г. Этот документ направлен на решение вопроса о разделе права собственности на землю и строения, и решается он в пользу застройщика, который обязан выплатить

компенсацию собственнику земли за землю под зданием.

В царствование Екатерины II были проведены значительные реформы в области земельного законодательства, в частности, была принята Жалованная грамота городам от 21 апреля 1785 г. Указанная инструкция предусматривала приоритетное право застройщика, а не владельца земельного участка. Вместе с тем следует отметить, что действие положений инструкции на полномочия сторон было временным, и действия, связанные с будущим постоянным занятием чужого земельного участка постройками, не допускались.

Начиная с середины XVIII века, государство пытается систематизировать информацию о землеустройстве и землевладельцах. Развитию института признания самовольной постройки и признания права собственности на нее мешало недостаточное правовое регулирование самого института недвижимости. Можно сказать, что история российского права о движимом и недвижимом имуществе начала свой отсчет с первой половины XIX века, когда понятие «имущество» и его классификация приобрели в России юридический характер. Так, в 1832 г. в России был опубликован, а с 1 января 1835 г. вступил в силу Свод законов Российской империи. Он впервые определяет классификации имущества: движимое и недвижимое, обособленное и неотделимое, приобретенное и общее, денежное и долговое [7, с. 60]. Свод законов 1832 г. предусматривал такой особый способ приобретения права собственности, как строительство, подразумевавшее соединение движимого имущества (например, строительных материалов, обрودования) с земельным участком (землей).

Развитие предполагало передачу права собственности непосредственно владельцу собственности. Впоследствии было выработано понятие «право застройки», введенное Законом о праве застройки от 1912 г., под которым понималось как вещное право срочного и наследственного, обременяемого и отчуждаемого владения чужой землей как строительной площадью за вознаграждение.

В свою очередь, революционные события 1917 года повлекли за собой существенные изменения всего отечественного гражданского права. В первые годы Советской власти были приняты различные декреты об отмене права частной собственности, введении национализации и конфискации различного имущества. Декретом «О земле» от 27 октября 1917 г. была отменена частная собственность на землю. Право пользования землей получили все граждане вне зависимости от пола. Аналогичное положение было закреплено и в Конституции РСФСР 1918 г.

Принятие ГК РСФСР 1922 г. привело к разграничению государственной (национализированной и муниципализированной), кооперативной и частной собственности (ст. 52), подчеркивая, что исключительной собственностью государства являются железные дороги, земля, воды, недра, леса. Однако, в данном нормативно-правовом акте, нормы регламентирующие правоотношения, связанные с самовольным строительством, отсутствовали.

В советский период определённые правовые аспекты самовольного строительства утверждались в постановлении СНК РСФСР от 22 мая 1940 г. № 390 «О мерах борьбы с самовольным строительством в городах, рабочих, курортных и дачных поселках» [2]. Данный законодательный акт предусматривал, что гражданам запрещается ведение строительных работ без письменного разрешения горисполкома или Совета депутатов. Также, в данный период развития государства произошло постепенное ужесточение как строительных норм, так и мер по борьбе с самовольными застройщиками. Законодательство того времени различало гражданско-правовые последствия незаконного строительства сооружения. В то же время можно было узаконить самовольный объект по решению исполкомов городских (поселковых) советов, исключительной компетенцией которых было решение этого вопроса, но этот сценарий был исключением из общего правила.

Последним этапом в развитии института самовольной постройки следует считать 1964 год — год принятия нового Гражданского кодекса РСФСР. Наконец, впервые в истории России в Гражданский кодекс было введено понятие самовольной постройки, а также определены гражданско-правовые последствия самовольной постройки либо без надлежаще утвержденного проекта, либо с существенными отступлениями от проекта, либо при грубом нарушении основных строительных норм и правил были установлены, не имели права распоряжаться домом или частью дома. При этом норма распространялась только на жилые дома, построенные гражданами [3].

Основным юридическим последствием самовольной постройки стала невозможность продажи этого здания через застройщика. Гражданин мог легализовать его только через исполком местного Совета депутатов. Кроме того, здание было безвозмездно конфисковано по решению суда и передано в казну местной Палаты представителей. Последствием самовольной застройки также может стать снос здания за счет средств застройщика. Таким образом, в советском праве сохранялся принцип связи между участком земли и находящейся на нем постройкой.

Вопросы, связанные с самовольным строительством в новейший период российской государственности, урегулированы в статье 222 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ). Согласно первой редакции этой статьи (с 01.01.1995) правовым последствием строительства самовольного сооружения является лишение застройщика права распоряжения этим сооружением и невозможность распространения на него права собственности. В свою очередь, на федеральном уровне отсутствовала процедура реализации застройщиком права на оформление самовольной постройки, в связи с чем застройщик был образован в соответствии с судебной практикой [1]. Иными словами, из-за несовершенства законодательства самовольное первоначальное строительство объекта при его последующей легализации стало обычной практикой.

1 сентября 2015 г. вступила в силу новая редакция 222 ст. ГК РФ. В определение «самовольное строительство» добавлен еще один пункт: теперь речь идет о строительстве объекта на земельном участке, разрешенное использование которого не предусматривает строительство этого объекта. Кроме того, уточнены критерии признания в судебном порядке права собственности собственника земельного участка на самовольно застроенный земельный участок, расположенный на этом земельном участке.

В то же время, анализируя действующую редакцию статьи 222 ГК РФ в 2018 г., можно увидеть, что законодатель, добавив слово «разрешительные», вновь ужесточил подход к определению самовольного строительства, поскольку в предыдущей редакции этой статьи указывалось лишь на отсутствие необходимых разрешений и нарушение некоторых норм и правил. Однако в этом абзаце той же части указанной статьи говорится о двойном условии: наличии требований и действительности норм и правил на момент начала строительства, а также их актуальности на момент начала строительства. Ведь строительство считается самовольным с момента обнаружения объекта самовольной постройки, тем самым входит в состав объектов капитального строительства, выведенных из-под действия настоящей статьи Гражданского кодекса Российской Федерации [6].

Таким образом, особенности регулирования самовольной застройки в России связаны с тем, что долгое время вся земля была общественной, и регулировать частноправовой конфликт по захвату чужой земли не имело смысла, так как все, что было на земельном участке принадлежало первоначально юридическому лицу публичного права. Современное законодательство лишь восприняло принцип регулирования незаконного строительства из советского гражданского за-

конодательства. Законодательство дореволюционного и советского времени не знало об институте самовольной строительной деятельности в современном понимании, что не означает, однако, полного отсутствия строительных норм и возможности бесконтрольного проведения строительных работ. В качестве своеобразного аналога известных нам строительных норм и правил можно рассматривать существовавшие в то время «ограничения строительного права», которые в основном были направлены на предотвращение повсеместного выгорания зданий вследствие массовых пожаров.

Также, самовольное строительство можно рассматривать как социально-правовое явление, возникающее на границе частных и публичных интересов. Это явление представляет собой, с одной стороны, законный частный интерес собственника имущества, а с другой стороны, правоотношения, которые в обязательном порядке регулируются и контролируются государственным сектором. Соответственно, целью гражданско-правовых норм строительного права является соблюдение баланса между частными и публичными интересами.

ЛИТЕРАТУРА

1. «Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая)» от 30.11.1994 N51-ФЗ (ред. от 25.02.2022) // Консультант Плюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142/b2a84889a81c92096e09bef00d500570aba6cda2/ (дата обращения: 26.08.2022)
2. Постановление СНК РСФСР от 22 мая 1940 г. N390 «О мерах борьбы с самовольным строительством в городах, рабочих, курортных и дачных поселках» // Гарант. URL: <https://base.garant.ru/10107934/> (с изменениями и дополнениями) («утратило силу») (дата обращения: 26.08.2022)
3. Бетхер В.А. История гражданско-правового регулирования последствий самовольного создания или изменения недвижимого имущества в России // Вестник ОмГУ. Серии. Верно. 2012. № 4 (33).
4. Виниченко Ю.В. Соседское право и вещное право: проблема соотношения (историко-правовое исследование) // Вестник Пермского университета. 2013. № 1. С. 21–31.
5. Горшкова О.В. Гражданско-правовое регулирование организации самовольного строительства в России: этапы // Наука. Федеральное государство. 2017. № 2 (18).
6. Григорьева А.Г. История развития законодательства о незаконной застройке // Общество: экономика, право. 2016. № 3.
7. Мухаметзянова Л.М. Роль судебной практики в возникновении и развитии института самовольной застройки (историко-правовой анализ) // Арбитражный и гражданский процесс. 2015. № 11. С. 59–63.

© Седов Дмитрий Дмитриевич (sedvdm@rambler.ru).

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»