

**Харсеева Виктория Леонидовна**

кандидат социологических наук,  
доцент кафедры гражданского  
и гражданско-процессуального права  
Кубанского социально-экономического института  
harseeva@mail.ru

## ПОНЯТИЕ САМОВОЛЬНОЙ ПОСТРОЙКИ И ПРАВОВЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ ЕЕ ВОЗВЕДЕНИЯ

---

### **Аннотация:**

*Статья посвящена актуальной проблеме правового регулирования самовольной застройки. Автором показано, что вопросы строительного права волновали законодателей как дореволюционного, так и советского периода. Дальнейшие поиски оптимизации механизма правового регулирования самовольной застройки будут способствовать развитию строительного и земельного права.*

### **Ключевые слова:**

*самовольная застройка, строительное право, гражданское законодательство, земельное право, строительные нормы и правила, разрешение на строительство.*

---

**Harseeva Victoria Leonidovna**

Candidate of Sociology,  
associate professor of the chair of  
civil and civil and procedural law,  
Kuban Social Economic Institute  
harseeva@mail.ru

## THE CONCEPT OF UNAUTHORIZED CONSTRUCTION AND LEGAL CONSEQUENCES OF ITS BUILDING

---

### **The summary:**

*The article is devoted to the urgent problem of legal regulation of the unauthorized construction. The author shows that the issues of construction law worried about both legislators pre-revolutionary and Soviet periods. The further optimization of the search mechanism for regulation of unauthorized construction will contribute the development of construction and land law.*

### **Keywords:**

*unauthorized construction, construction law, civil law, land law, building norms and rules, building permits.*

---

Самовольное строительство стало распространенным явлением в современной России. Факт того, что самовольная постройка возведена незаконно, порождает негативные последствия – она подлежит сносу. Вместе с тем современное гражданское законодательство предусматривает возможность легализации права собственности на самовольную постройку. Данные вопросы приобрели особую актуальность, поскольку затрагивают интересы как частных лиц, так и государства. При этом изменения действующего гражданского законодательства по названным проблемам [1], разъяснения высших судебных инстанций [2] внесли некоторую ясность в легализацию «самостроя», но не разрешили ситуацию окончательно.

Положения о самовольном строительстве были закреплены в дореволюционном законодательстве (т. X, ч. 1 Свода законов Российской Империи). В случаях принадлежности земли и строительного материала разным лицам право собственности возникало у собственника земли (ст. 386). Постройка рассматривалась как принадлежность к главной вещи (земельному участку). Ценность участка и здания никакого значения не имели. Собственник земли лишь был обязан возместить стоимость строительных материалов. Если же он не соглашался на вознаграждение, то собственник материала вправе был отделить от земли материал. Когда такое отделение было невозможно без ущерба для назначения земельного участка, ситуация разрешалась в зависимости от добросовестности застройщика. Если владение было недобросовестным, то право на здание приобреталось собственником земли без обязанности вознаграждения (ст. 611).

В отечественном законодательстве советского периода попытка правового урегулирования самовольного строительства связана с принятием Постановления СНК РСФСР от 22 мая 1940 г. № 390 «О мерах борьбы с самовольным строительством в городах, рабочих, курортных и дачных поселках» [3]. Самовольный застройщик в течение месячного срока своими силами и за свой счет должен был снести возведенные строения или его части и привести в порядок земельный участок. В противном случае отдел коммунального хозяйства по распоряжению исполнительного комитета осуществлял снос.

По Гражданскому кодексу Российской Федерации 1964 г. самовольной постройкой считалось возведение жилого дома (дачи) или его части без установленного разрешения, или без надлежаще утвержденного проекта, либо с существенными отступлениями от проекта, либо с грубым нарушением основных строительных норм и правил (ст. 109). Разрешение на строительство предполагало наличие соответствующего решения об отводе земельного участка, его плана по определению границы в натуре, иных правоустанавливающих документов на землю (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» [4]).

Легализовать самовольное строительство и тем самым создать необходимые основания для возникновения у застройщика права личной собственности на такое строение мог лишь исполком местного Совета. Как правило, по этому вопросу исполкомом выносилось специальное решение. Судебная практика в тот период времени исходила из того, что если исполком соответствующего Совета народных депутатов в установленном законом порядке давал разрешение на отчуждение возведенного с нарушением существующих правил помещения, то оно самовольным не считалось и безвозмездному изъятию у владельца не подлежало [5, с. 58].

В соответствии с нормами действующего Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) [6] самовольной постройкой является жилой дом, другое строение, сооружение или иное недвижимое имущество, созданное на земельном участке, не отведенном для этих целей в порядке, установленном законом и иными правовыми актами, либо созданное без получения на это необходимых разрешений или с существенным нарушением градостроительных и строительных норм и правил (ст. 222 ГК РФ).

Эти положения позволяют выделить следующие признаки самовольной постройки: 1) она должна быть создана на земельном участке, не отведенном для этих целей; 2) создана без получения необходимых разрешений; 3) с существенным нарушением градостроительных норм и правил. Для признания постройки самовольной, достаточно одного из трех признаков, но в любом из этих случаев самовольная постройка должна отвечать критериям недвижимого имущества.

Согласно ст. 130 ГК РФ к недвижимым вещам относятся земельные участки, участки недр и все, что прочно связано с землей, то есть объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, в том числе здания, сооружения, объекты незавершенного строительства. Законодательного определения термин «постройка» не имеет. Если исходить из содержания ст. 222 ГК РФ, то под постройкой необходимо понимать жилой дом, другое строение, сооружение или иное недвижимое имущество.

Одним из признаков самовольной постройки является ее возведение на земельном участке, не отведенном для этих целей в порядке, установленном законом и иными нормативными актами. Правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к определенной категории по целевому назначению и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства (подп. 8 п. 1 ст. 1 Земельного кодекса Российской Федерации, далее – ЗК РФ) [7]. Эти категории земель перечислены в п. 1 ст. 7 ЗК РФ.

Зонирование территории для строительства регламентируется Градостроительным кодексом Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (ред. от 21.07.2011 № 257-ФЗ) (далее – ГрК РФ) [8]. Закон вводит понятие территориальных зон, то есть зон, для которых в правилах землепользования и застройки определены границы и установлены градостроительные регламенты (п. 7 ст. 1). Конкретные виды и состав территориальных зон указаны в ст. 35 ГрК РФ, а виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства – в ст. 37.

Второй признак самовольной постройки – ее возведение без получения необходимого разрешения. Термин «разрешение на строительство» раскрывается в Федеральном законе от 17 ноября 1995 г. № 169-ФЗ (ред. от 30.12.2008 № 309-ФЗ) «Об архитектурной деятельности в Российской Федерации» [9] (абз. 7 ст. 2) и ГрК РФ (ст. 51). Их анализ позволяет определить разрешение на строительство как определенный документ компетентных органов исполнительной власти, который подтверждает соответствие проектной документации общим и специальным требованиям, а также соответствие планируемого к созданию объекта правовому режиму земельного участка, предоставляя застройщику право приступить к строительству (реконструкции).

Следует учитывать, что отсутствие разрешения на строительство само по себе не может служить основанием для отказа в иске о признании права собственности на самовольную постройку. В то же время суду необходимо установить, предпринимало ли лицо, создавшее самовольную постройку, надлежащие меры к ее легализации, в частности к получению разрешения на строительство и (или) акта ввода объекта в эксплуатацию, а также правомерно ли отказал уполномоченный орган в выдаче такого разрешения или акта ввода объекта в эксплуатацию. Подобная позиция сформулирована в постановлении Пленума Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ № 10/22 от 29 апреля 2010 г. «О некоторых вопросах практики разрешения споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав».

Такой признак самовольной постройки, как «существенное нарушение градостроительных и строительных норм и правил» представляется оценочным и менее очевидным, для установления которого требуется проведение специализированной экспертизы [10, с. 20].

Длительное время существовала противоречивая практика о признании права собственности на реконструированный объект. Реконструкция – это изменение параметров объектов капитального строительства, их частей (высоты, количества этажей), площади, показателей производственной мощности, объема и качества инженерно-технического обеспечения (п. 14 ст. 1 ГК РФ). В настоящее время разъяснение по этому поводу дано в п. 28 названного Постановления № 10/22. Положения статьи 222 ГК РФ распространяются на самовольную реконструкцию недвижимого имущества, в результате которой возник новый объект. При этом суд обязывает лицо к сносу самовольно реконструированного недвижимого имущества лишь в том случае, если будет установлено, что объект не может быть приведен в состояние, существовавшее до проведения таких работ.

Специфика самовольных строений состоит в том, что в данном качестве, с одной стороны, могут быть признаны только объекты недвижимости, с другой – указанные строения не могут участвовать в хозяйственном обороте как недвижимое имущество. Согласно ст. 131 ГК РФ право собственности и другие вещные права на недвижимое имущество, ограничения этих прав, их возникновение, переход и прекращение подлежат государственной регистрации в Едином государственном реестре органами, осуществляющими государственную регистрацию прав на недвижимость и сделок с ней.

При этом право собственности на самовольное строение не может быть зарегистрировано в установленном порядке, так как это строение изначально было создано в нарушение требований действующего законодательства и документы, необходимые для государственной регистрации объекта недвижимости у лица, создавшего самовольную постройку, отсутствуют. Основанием для такой регистрации может являться лишь решение суда о признании права собственности на самовольно возведенный объект.

В результате Р.А. Валеев предлагает признать самовольную постройку объектом незавершенного строительства [11, с. 15].

С подобной точкой зрения сложно согласиться. О.А. Беляевой справедливо отмечено, что термин «постройка, созданная на земельном участке», предполагает законченность процесса строительной деятельности, а объект незавершенного строительства еще находится в процессе создания [12].

Необходимо рассмотреть еще один важный аспект, связанный с субъектным составом спорных правоотношений, связанных с самовольной постройкой. Ранее, согласно п. 3 ст. 222 ГК РФ, право собственности на самовольную постройку могло быть признано за лицом, осуществившим ее на не принадлежащем ему земельном участке, при условии, что данный участок будет в установленном порядке предоставлен этому лицу. В настоящее время это правило исключено из ГК РФ [13, с. 23].

Если постройка возведена на земельном участке, не отведенном для этих целей, в порядке, установленном законом и иными правовыми актами, то надлежащим истцом по делу о сносе самовольной постройки будет собственник земельного участка либо лицо, владеющее им на праве пожизненного наследуемого владения, постоянного (бессрочного) пользования, а также другое лицо, чье право нарушено существованием строения. Необходимо обратить внимание на то, что круг надлежащих истцов о признании права собственности на самовольную постройку и ее сносе не совпадает (абз. 2 п. 3 ст. 222 ГК РФ). Надлежащим истцом в спорах о сносе самовольной постройки может выступать арендатор занятого самовольной постройкой участка, владелец сервитута. В исках о признании права собственности – лицо, которому земельный участок принадлежит на праве собственности либо ограниченном вещном праве.

Для иллюстрации сказанного можно привести пример из материалов судебной практики. П. и Ч. обратились в суд с иском к С. о признании за ними права собственности на строения. Требования они мотивировали тем, что строения возведены на земельном участке, предоставленном в частную собственность для строительства жилого дома ответчику С., которая распорядилась этим участком, предоставив его во владение и пользование истцам для строительства двухквартирного жилого дома. П. и Ч. на спорном земельном участке своими силами и средствами возвели жилой дом и хозяйственные постройки, которые приняты в эксплуатацию. Однако в документах в качестве застройщика указан ответчик. Ссылаясь на ст. 218 ГК РФ, истцы полагали, что приобрели право собственности на указанное выше домовладение и хозяйственные постройки. Ответчик С. требования не признала, просила отказать в их удовлетворении, ссылаясь на то, что земельный участок приобретен ею для собственных нужд. Участок был предоставлен истцам во временное пользование, разрешение давалось только на возведение временки. Жилой дом истцы возвели самовольно. В настоящее время ответчик планирует пользоваться спорным земельным участком самостоятельно.

Рассматривая указанное дело, суд со ссылкой на п. 1 ст. 218 ГК РФ указал, что для признания права собственности лицу, обратившемуся в суд иском о признании права собственности, следует доказать факт изготовления новой вещи с соблюдением требований закона и иных правовых актов. В частности, должно иметь место наличие права на земельный участок, на котором велось новое строительство, либо разрешение собственника этого участка или собственника существующего строения на строительство, реконструкцию. При таких обстоятельствах суд расценил не завершённое строительством жилое здание и хозяйственные постройки как самовольные и указал, что ст. 218 ГК РФ в данном случае применяться не может. Руководствоваться необходимо ст. 222 ГК РФ [14].

Если постройка возведена без получения на это необходимых разрешений или с существенным нарушением градостроительных и строительных норм и правил, надлежащим истцом в спорах о сносе самовольной постройки суд обычно считает контролирующие и надзорные органы и организации. В первую очередь в области строительства, например, местные администрации. Такой подход необходимо признать верным, поскольку одним из условий признания постройки самовольной может быть нарушение публичного порядка ее создания. Все это в совокупности свидетельствует о большей доле публичного элемента в исследуемых отношениях. Требования органа самоуправления могут быть мотивированы только публичным интересом: нарушением градостроительных и иных норм, угрозой жизни и здоровью граждан, искажением архитектурного ансамбля и т.д.

В постановлении Пленума Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ № 10/22 сказано, что с иском в публичных интересах вправе обратиться прокурор, а также орган, осуществляющий строительный надзор.

Надлежащими истцами в делах о сносе самовольной постройки следует считать владельцев соседних земельных участков, зданий, сооружений, если допущенные нарушения при строительстве угрожают повреждением (уничтожением) их имущества (например, не соблюдены противопожарные нормы), создают препятствия в пользовании вещью или иным образом нарушают их права (например, самовольная постройка возводится на недопустимо близком расстоянии от границы участка соседа). Высшие судебные инстанции в названном Постановлении № 10/22 разделяют данный подход.

Ответчиком по спору необходимо считать лицо, осуществившее постройку, что прямо вытекает из смысла ст. 222 ГК РФ. Им является не столько то лицо, чьими усилиями она фактически возведена, сколько тот субъект, который вправе претендовать на обращение ее в собственность. Так, если постройка создана для себя, ответчиком может быть лицо, непосредственно создавшее ее. Если же она возведена одним лицом (например, подрядчиком) по заданию другого (заказчика), то ответчиком должен быть тот, кто дал подобное задание.

В случае отчуждения самовольной постройки ответчиком по иску о сносе самовольной постройки будет являться ее приобретатель; при внесении самовольной постройки в качестве вклада в уставный капитал – юридическое лицо, получившее такое имущество; в случае смерти физического лица либо реорганизации юридического лица – его универсальный правопреемник. При отсутствии правопреемника ответчиком по иску о сносе самовольной постройки является ее фактический владелец. Если право собственности на самовольную постройку зарегистрировано не за фактическим владельцем, а за иным лицом, оно должно быть привлечено в качестве ответчика в дело о сносе самовольной постройки (п. 24 Постановления Пленума Верховного суда РФ и Высшего Арбитражного суда РФ № 10/22).

Если постройка осуществлена лицом на принадлежащем ему земельном участке, но с нарушением строительных норм и правил либо без соответствующего разрешения, то надлежащим ответчиком обычно считают контролирующие и надзорные органы и организации. Наиболее часто – органы местного самоуправления. На первый взгляд, подобный подход трудно обосновать теоретически, ведь ответчиком по иску о признании права собственности должен быть тот, кто отрицает или игнорирует такое право за истцом. При этом контролирующим органам и организациям должно быть безразлично право собственности истца, ведь от признания или непризнания такого права для них не наступят никакие гражданско-правовые последствия. Действительно контролирующие и надзорные органы и организации лишены гражданско-правового интереса в разрешении вопроса о принадлежности на праве собственности самовольной постройки. Однако они заинтересованы в том, чтобы соблюдался публичный порядок рассматриваемых правоотношений, препятствующий введению самовольной постройки в гражданский оборот. С этих позиций участие органов власти в деле по иску о признании права собственности на самовольную постройку объяснимо и обоснованно [15, с. 39]. Аналогичные положения сформулированы в Постановлении Пленума Верховного суда РФ и Высшего Арбитражного суда РФ № 10/22 .

Правовые аспекты, подвергнутые в настоящей статье научному анализу, не могут претендовать на исчерпывающий характер, поскольку проблематика института самовольной постройки носит многогранный характер, а дальнейшие поиски оптимизации механизма его правового регулирования будут лишь способствовать развитию цивилистической доктрины и правоприменительной практики.

#### Ссылки:

1. Федеральный закон от 30 июня 2006 г. № 93-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу оформления в упрощенном порядке прав граждан на отдельные объекты недвижимого имущества» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 27. Ст. 2881.
2. Постановление Пленумов Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного суда Российской Федерации № 10/22 от 29 апреля 2010 г. «О некоторых вопросах практики разрешения споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав» // Вестник ВАС РФ. 2010. № 6.
3. СП РСФСР.1940. № 11. Ст. 48.
4. СПС КонсультантПлюс.
5. Козлов Е.В. Самовольная постройка: фрагменты истории // Гражданское право. 2008. № 2.
6. Гражданский кодекс (часть 1) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 06.04. 2011 № 65-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301 ; Российская газета. 2011. 8 апреля.
7. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (ред. от 21.07.2011 № 257-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 44. Ст. 4147 ; Российская газета. 2011. 26 июля.
8. Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 16 ; Российская газета. 2011. 26 июля.
9. Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 47. Ст. 4473 ; Российская газета. 2008. 31 декабря.
10. Маленков Н.А. Самовольная постройка: вопросы правового режима и прав на земельный участок // Право и экономика. 2009. № 10.
11. Валеев Р.А. Правовой режим объекта незавершенного строительства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2007.
12. Беляева О.А. Правовые последствия самовольного строительства // Право и экономика. 2007. № 7.
13. Афонина А. Самовольная постройка: правовые последствия ее осуществления и возможность легализации // Жилищное право. 2009. № 2.
14. БВС РФ. 2008. № 3.
15. Люшня А.В. Правовая природа судебного признания права собственности // Вестник ВАС РФ. 2007. № 5.

#### References (transliterated):

1. Federal'niy zakon ot 30 iyunya 2006 g. № 93-FZ "O vnesenii izmeneniy v nekotorye zakonodatel'nye akty Rossiyskoy Federatsii po voprosu oformleniya v uproshchennom poryadke prav grazhdan na otdel'nye ob"ekty nedvizhimogo imushchestva" // Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii. 2006. No. 27. Art. 2881.
2. Postanovlenie Plenumov Verkhovnogo Suda Rossiyskoy Federatsii i Vysshego Arbitrazhnogo suda Rossiyskoy Federatsii № 10/22 ot 29 aprelya 2010 g. "O nekotorykh voprosakh praktiki razresheniya sporov, svyazannykh s zashchitoy prava sobstvennosti i drugih veshchnykh prav" // Vestnik VAS RF. 2010. No. 6.
3. SP RSFSR.1940. No. 11. Art. 48.
4. SPS Konsul'tantPlyus.
5. Kozlov E.V. Samovol'naya postroyka: fragmenty istorii // Grazhdanskoe pravo. 2008. No. 2.
6. Grazhdanskiy kodeks (chast' 1) ot 30 noyabrya 1994 g. № 51-FZ (red. ot 06.04. 2011 No. 65-FZ) // Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii. 1994. No. 32. Art. 3301 ; Rossiyskaya gazeta. 2011. April 8.
7. Zemel'niy kodeks Rossiyskoy Federatsii ot 25 oktyabrya 2001 g. № 136- FZ (red. ot 21.07.2011 No. 257-FZ) // Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii. 2001. No. 44. Art. 4147 ; Rossiyskaya gazeta. 2011. July 26.
8. Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii. 2005. No. 1 (part 1). Art. 16 ; Rossiyskaya gazeta. 2011. July 26.
9. Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii. 2005. No. 47. Art. 4473 ; Rossiyskaya gazeta. 2008. December 31.
10. Malenkov N.A. Samovol'naya postroyka: voprosy pravovogo rezhima i prav na zemel'niy uchastok // Pravo i ekonomika. 2009. No.10.
11. Valeev R.A. Pravovoy rezhim ob"ekta nezavershenogo stroitel'stva: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. Kazan', 2007.
12. Belyaeva O.A. Pravovye posledstviya samovol'nogo stroitel'stva // Pravo i ekonomika. 2007. No. 7.
13. Afonina A. Samovol'naya postroyka: pravovye posledstviya ee osushchestvleniya i vozmozhnost' legalizatsii // Zhilishchnoe pravo. 2009. No. 2.
14. BVS RF. 2008. No. 3.
15. Lyushnya A.V. Pravovaya priroda sudebnogo priznaniya prava sobstvennosti // Vestnik VAS RF. 2007. No. 5.