

Валиулина Наталия Владимировна

студент 2го курса юридического факультета (магистратура)

Образовательного частного учреждения

высшего образования «ИМПЭ им.А.С.Грибоедова»

ИСТОРИЯ ПРАВОВОЙ БОРЬБЫ С «САМОСТРОЕМ» - ОТ ИСТОКОВ ДО НАШИХ ДНЕЙ

Аннотация. В статье «История правовой борьбы с «самостроем» - от истоков до наших дней» рассматривается проблема нарушения законодательства в строительстве на примере г.Москвы. Прослеживается динамика изменения законодательства от 90-х годов (СССР) до настоящего времени, дается сравнительный анализ законодательства. Целью статьи является анализ такого явления как самострой, особое внимание уделяется динамике изменения законодательства и деятельности государства по организации строительства в рамках действующего законодательства. В статье выделены особенности регистрации прав собственности на объекты строительства, и автор приходит к выводу о необходимости сочетания интересов государства и главных налогоплательщиков-владельцев объектов недвижимости и предпринимателей, в свете законодательства Российской Федерации.

Автор предложил своё видение в решении проблемы борьбы с самостроем и подводит итоги изменения законодательства за последние 20 лет.

Abstract. The article " The history of the legal struggle against " self-construction" - from the origins to the present day " in the country" examines the problem of violations of the law in construction on the example of the city of Moscow. The article traces the dynamics of changes in legislation from the 90s (USSR) to the present time, and provides a comparative analysis of the legislation. The purpose of the article is to analyze such a phenomenon as self-construction, special attention is paid to the dynamics of changes in legislation and the activities of the state on the

organization of construction within the framework of the current legislation. The article highlights the features of registration of property rights to construction objects, and the author comes to the conclusion that it is necessary to combine the interests of the state and the main taxpayers-owners of real estate and entrepreneurs, in the light of the legislation of the Russian Federation.

The author offered his vision in solving the problem of combating self-construction and summarizes the changes in legislation over the past 20 years.

Ключевые слова: Самострой, самовольное строительство, самовольная постройка, легализация, узаконивание, снос, демонтаж, приведение.

Keywords: Self-construction, unauthorized construction, legalization, legalizing, make it legal, destruction.

В своей статье я хочу обратиться к хронологии развития событий в юридической и политико-экономической жизни Российской Федерации, приведшей к возникновению такого огромного количества «самовольных построек», понятия «борьбы с самостроем» на государственном уровне, а также, почему в настоящий момент осталось столько пробелов и лазеек в современном законодательстве, касаясь этого вопроса.

Что сейчас является «самостроем»? Согласно п.1 ст.222 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее по тексту ГК РФ):

Самовольной постройкой является здание, сооружение или другое строение, возведенные или созданные на земельном участке, не предоставленном в установленном порядке, или на земельном участке, разрешенное использование которого не допускает строительства на нем данного объекта, либо возведенные или созданные без получения на это необходимых в силу закона согласований, разрешений или с нарушением градостроительных и строительных норм и правил, если разрешенное использование земельного участка, требование о получении соответствующих

согласований, разрешений и (или) указанные градостроительные и строительные нормы и правила установлены на дату начала возведения или создания самовольной постройки и являются действующими на дату выявления самовольной постройки.[1]

Обратимся к истокам.

Согласно ГК РСФСР от 11 июня 1964г ст. 109: «Последствия самовольной постройки дома»: «Гражданин, построивший жилой дом (дачу) или часть дома (дачи) без установленного разрешения или без надлежаще утвержденного проекта, либо с существенными отступлениями от проекта или с грубым нарушением основных строительных норм и правил, не вправе распоряжаться этим домом (дачей) или частью дома (дачи) - продавать, дарить, сдавать внаем и т. п.

По решению исполнительного комитета районного, городского, районного в городе Совета народных депутатов такой дом (дача) или часть дома (дачи) сносятся гражданином, осуществившим самовольное строительство, или за его счет, либо по решению суда могут быть безвозмездно изъяты и зачислены в фонд местного Совета народных депутатов.

При безвозмездном изъятии у гражданина на основании настоящей статьи жилого дома (дачи) или части дома (дачи) суд может лишить его и проживающих с ним лиц права пользования этим домом (дачей). Однако если эти граждане не имеют иного жилого помещения, пригодного для постоянного проживания, исполнительный комитет местного Совета народных депутатов, которому передан изъятый дом (дача), предоставляет им другое жилое помещение».[2]

Частично такое видение вопроса «самостройка» переключалось и в современное законодательство – ст.222 ГК РФ. Своими словами, согласно ст.222 ГК РФ, постройка является законной, если земельный участок, на котором планируется строительство, соответствует виду разрешенного использования (т.е. индивидуальное жилое строительство, объекты торговли и т.п. согласно

классификатору видов разрешенного использования земельных участков), а также само здание возведено в соответствии с разработанной и согласованной в соответствии с законодательством РФ проектной документацией объекта капитального строительства, если получено разрешение на строительство или реконструкцию капитального объекта и, в конце концов, получено разрешение на ввод в эксплуатацию [3], что является основанием для постановки на кадастровый учет здания и регистрации прав на него [4]. Таким образом, выше перечисленные действия и документы подтверждают, что не нарушаются правила землепользования и застройки. Позже, мы остановимся на современной проблематике самостроя.

После распада СССР в 1991г. можно было наблюдать массовый перевод социалистической собственности в частный коммерческий сектор. Законодательная система в данной области как таковая отсутствовала. Новые владельцы зданий и земель осваивали их на свое усмотрение, реконструируя здания и застраивая территории, невзирая на законодательные акты, которые только появлялись, но на практике не работали. Наоборот, настал период коррупционной «жатвы», в результате которого появлялись все новые свидетельства права собственности на объекты «без истории создания», т.е. без всякой разрешительной документации. Так, из государственной собственности отчуждались объекты культурного значения (усадьбы, частные дома и прочие объекты, имеющие историко-архитектурное, художественное, научное и мемориальное значение), в последствии приспособленные для нужд частного сектора под офисы и объекты иного коммерческого назначения.

Большинство объектов, вошедших в современный перечень самовольных построек, подлежащих сносу, появилось в конце 1990-х — начале 2000-х годов. Здания реконструировали и достраивали, наращивая новые площади. В то время выдачу разрешения на строительство или реконструкцию курировали Префектуры округов, зачастую посредством коррупционных схем, давали свое одобрение на возведение новых объектов в городе.

Отчасти проблема появления самостроя и как факт – массовое нарушение закона населением страны явилось следствием легкодоступности решения вопроса по аренде «лакомого куска» земли, который в последствии принесет владельцу внушительное обогащение. Коррупционные сборы на всех уровнях бюрократической иерархии решали любые задачи. И как итог – заполнение Москвы и Московской области самостроем, борьба с которым на законодательном уровне ведется по сей день.

Вплоть до 2000х годов, даже несмотря на появление Постановления Правительства Москвы от 14.11.1995г. №916, алгоритм по выявлению и борьбы с самостроем не работал.

Очевидным стало решение властей о создании ведомства, задачей которого явилось выявление и ликвидация объектов самовольного строительства в г.Москве [5]. Им стал орган исполнительной власти города Москвы – Государственная инспекция по контролю за использованием объектов недвижимости города Москвы, сокращенно - Госинспекция по недвижимости (ГИН). Инспекция выполняет функции по контролю за использованием нежилых объектов и земельных участков, принадлежащих городу [6].

Как мы видим по рисунку 1, исходя из статистических сведений, предоставленных в открытых данных Госинспекцией по недвижимости по г. Москве (данные учитывают только те объекты, которые попали в Приложение №2 Постановления Правительства от 11.12.2013 №819 [7]), налицо рост выявления самовольных построек в период с 2017 по 2019 годы. В 2020 году пошел спад выявления самостроя вероятно потому, что многие собственники зданий учли негативный опыт своих предшественников, и все больше стали предпринимать меры для легализации своего самостроя.

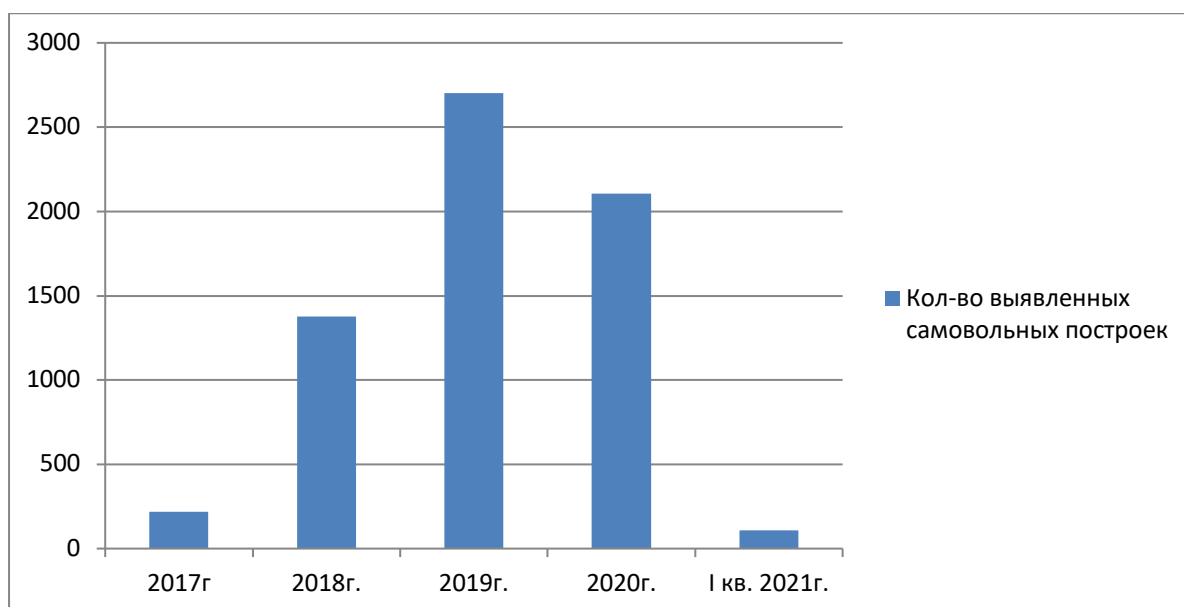


Рис.1 График статистических данных по количеству выявленных самовольных строений

Как видно из статистических данных по количеству выявленных самовольных построек, закон в лице госинспекции начал работу, все набирая обороты по «очистке» столицы.

До 2013 года префектуры административных округов выявляли нарушения в градостроительном регулировании и обращались в суд с исками о признании зданий объектами самовольного строительства, но, как показала практика, такое распределение полномочий было мало эффективным. В настоящее время ГИН, при выявлении, вносит объекты в реестр самовольных построек. Внесение в данное постановление грозит сносом такого объекта.

С 1 сентября 2015 года вступили в силу изменения в статье 222 Гражданского кодекса РФ, которые предоставили органам местного самоуправления (в Москве – Префектурам) право принятия решения о сносе самовольных построек во внесудебном порядке, при наличии двух обстоятельств: если это объект самовольного строительства (земля для целей капитального строительства не предоставлялась, разрешения на строительство и ввода в эксплуатацию не было) и в случае, если такой объект находится на

территории общего пользования, в зонах с особым режимом регулирования либо в охранных зонах инженерных сетей. Все объекты, которые были внесены в перечень сносимых самовольных построек, этим критериям соответствуют.

Во исполнение этой нормы федерального законодательства Правительство Москвы 8 декабря 2015 года приняло Постановление Правительства от 08.12.2015 № 829 «О мерах по обеспечению сноса самовольных построек на отдельных территориях города Москвы» [8], определившее порядок действий органов исполнительной власти города Москвы по демонтажу самовольных построек и утвердившее перечень объектов, подлежащих сносу, вошедших в Приложение №2. [9]

Владельцу объекта, внесённого в Приложение №2, направляется предписание с указанием срока демонтажа. Помимо этого, владелец обязан уплатить штраф в казну города, согласно КоАП РФ Статья 9.5. [10]. Возможен демонтаж своими силами, либо силами Управы города, при последующем выставлении счета владельцу за оказанные работы. Те, кто демонтировал опасные объекты своими силами в установленные законодательством сроки, имеют право получить от города компенсацию.

Зачастую ошибкой владельцев объектов является, в силу незнания законодательства, нарушение вида разрешенного использования (ВРИ) земельных участков, которые предполагают расположение на них зданий с тем или иным назначением. ВРИ устанавливаются согласно Правилам землепользования и застройки субъектов РФ, которые включают в себя зоны разрешенных параметров строительства и максимально допустимые параметры застройки. К примеру, на землях, предназначенных под индивидуальное жилищное строительство (ИЖС) невозможно построить многоэтажный дом.

К февралю 2016г. силами московских властей было снесено более сотни незаконных построек, освобождены основные площади и главные улицы города. Такая «показательная казнь» явилась началом положительной тенденции по

освобождению также Московской области и регионов от незаконного и зачастую опасного захламления.

Таким образом, действующее федеральное законодательство позволяет внесудебное разрешение вопроса по избавлению городов от объектов самовольного строительства, а также дает возможность владельцам привести свои объекты (участки, здания и сооружения) в соответствие с ВРИ и действующим законодательством.

Может показаться, что я всецело разделяю подход власти к решению вопроса в борьбе с самостроем, его принципы, механизмы и инструменты. Однако посмотрим на проблему со стороны предпринимателя, гражданина, пытающегося честно заработать себе на жизнь, уплачивая налоги государству, предоставляя рабочие места и производя товары (работы, услуги) и участвуя в инвестициях в бюджет города на этапе получения земельного участка под строительство.

Что значит сегодня построить на земле, даже если она в собственности, здание, отвечающее намеченным целям? Это порядка 1,5-2 лет бюрократической проволочки и многие миллионы в бюджет города (за смену вида разрешенного использования земельного участка, повышенная ставка налогообложения, проектирование, экспертиза, согласование, получение технических условий, разрешение на строительство и т.п). Более того, после прохождения всех многочисленных этапов в инстанциях и сдачи объекта в эксплуатацию, начинается состязание с Росреестром, которое порой может длиться годами и зачастую приводит к коррупционному исходу разрешения дела.

Существование самого понятия «легализация самостроя» говорит о наличии в законодательстве возможности «обойти» одну статью посредством других нормативно-правовых актов и методов. По сути, здание/или часть здания, признанного самовольно возведенной постройкой, включенное в реестр по Постановлению Правительства г. Москвы от 11.12.2013г № 819 – не может

перестать быть таковым, однако пройдя определенные процедуры, объекты самостроя исключают из реестра, приводя здание «в соответствие с действующим законодательством».

На мой взгляд, учитывая менталитет русского человека и всю историю сложившихся земельно-правовых отношений, идеальным решением задачи по легализации самостроя, стала бы «амнистия по самострою» - по аналогии с небезызвестной «дачной амнистией», которая себя удачно зарекомендовала на практике.

В результате «амнистии по самострою» реализовались бы цели обеих сторон дела: государства и собственника.

Со стороны государства:

Антикоррупционная схема узаконивания самостроя – не было бы причин давать взятки;

Наполнение бюджета за счет следующих средств:

- предписанных к уплате по протоколу об административных правонарушениях;
- повышение ставки налогообложения на земельный участок, предоставленный в аренду городом и не предназначенный для строительства на весь период с момента появления самовольных построек до момента узаконивания;
- перерасчет налогообложения на земельный участок, предоставленный в аренду городом, с учетом вновь созданных объектов;
- перерасчет налогообложения на здание с учетом новой площади (при реконструкции) за весь период пользования самостроем.

Со стороны собственника:

Более упрощенная схема легализации самостроя. Срок не должен превышать 6 мес.

Во всем остальном, на сегодняшний день для выведения объекта из реестра самовольных построек собственники зданий, помимо многолетних трат времени и денег на выпуск необходимой документации для прохождения всех «заинтересованных» инстанций, выше перечисленные отчисления в бюджет г. Москвы остаются теми же, составляя львиную долю финансовых вложений.

Библиографический список.

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 N 51-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.
2. Гражданский кодекс РСФСР от 11 июня 1964г // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1987. № 9. Ст. 250.
3. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. №190-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2005. №1 (часть 1). Ст 16.
4. Федеральный закон от 13 июля 2015 № 218 "О государственной регистрации недвижимости" // Собрание законодательства РФ. 2015. № 29 (часть I). Ст. 4344
5. Постановлением Правительства Москвы от 20 июня 2006 года №415 «О создании Государственной инспекции по контролю за использованием объектов недвижимости города Москвы». // Вестник Мэра и Правительства Москвы. № 43.2006.
6. Официальный сайт Мэра Москвы <https://www.mos.ru>
7. Постановления Правительства Москвы от 11 декабря 2013 №819 «Об утверждении Положения о взаимодействии органов исполнительной власти города Москвы при организации работы по выявлению и пресечению незаконного (нецелевого) использования земельных участков». // Официальный сайт Правительства Москвы <http://www.mos.ru>. 2013.
8. Постановление Правительства от 08 декабря 2015 № 829 «О мерах по обеспечению сноса самовольных построек на отдельных территориях города Москвы» // Официальный сайт Правительства Москвы <http://www.mos.ru>. 2015
9. Научная статья «Легализация самовольной постройки» БурлакА.Е. // Международный научный журнал «Молодой ученый» № 49 (287). 2019
10. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ. // "Российская газета", №256. 2001.