

## МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И САМОВОЛЬНОЕ СТРОИТЕЛЬСТВО: ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ

*В данной статье рассматривается феномен самовольного индивидуального жилищного и хозяйственного строительства, осуществляемого физическими лицами, и правовое регулирование гражданско-правовых отношений, возникающих в связи с его осуществлением на территории муниципальных образований. Автор предлагает дополнить статью 222 Гражданского кодекса Российской Федерации положением о том, чтобы суды в обязательном порядке учитывали мнение органа местного самоуправления при вынесении решений о признании прав граждан на объекты самовольного строительства.*

**Ключевые слова:** жильё, самовольное строительство, разрешения, контроль, местное самоуправление, физические лица, судебная система, законодательство.

I.A. Alexandrova

## LOCAL SELF-GOVERNMENT AND UNAUTHORIZED CONSTRUCTION: PROBLEMS OF INTERRELATIONS

*This article deals with the phenomenon of unauthorized individual housing and non-contracted construction defined by natural persons and legal regulation of civil legal relations, which arise in connection with its implementation in the municipal unit territory. The author proposes to supplement Article 222 of the Civil code of the Russian Federation with the provision that the courts have to allow mandatory for the body of local self-government assessment making an adjudication of citizens' rights admission to objects of unauthorized construction.*

**Keywords:** housing, unauthorized construction, permissions, control, local self-government, natural persons, judicial system, legislation.

---

Как известно, жилищная проблема, то есть обеспечение граждан страны современными жилищно-бытовыми помещениями, является по-прежнему острой и весьма актуальной. Важным направлением государственной политики в этой сфере является создание условий для развития жилищного строительства. В 2001 году Постановлением Правительства РФ была утверждена Федеральная целевая программа «Жилище» [4].

Необходимость создания подобной программы была обусловлена тем, что приобретение, строительство и наём жилья в условиях рыночных отношений продолжают пока быть доступными лишь ограниченному кругу лиц, имеющим высокие доходы. «... существенное превышение спроса на жилье в сравнении с предложением приводит к постоянному увеличению цен на квадратные метры жилплощади» [2].

Другим немаловажным аспектом данной проблемы является передача государством функции обеспечения малоимущих граждан, прожи-

вающих в муниципальных образованиях и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством, а также создание условий для жилищного строительства на уровне муниципальных поселений, основная масса которых является дотационными [5].

В условиях недостаточных объемов жилищного строительства в муниципальных образованиях, сложностях с получением земельных участков под строительство, непростым развитием ипотечного кредитования в последнее время активизировалось самовольное индивидуальное строительство жилых домов, пристроек к ним, различных хозяйственных построек.

Статья 24 Федерального закона от 17 ноября 1995 г. № 169-ФЗ (ред. от 31.12.2008 г.) «Об архитектурной деятельности в Российской Федерации», определяющего права, обязанности и ответственность граждан и юридических лиц, осуществляющих архитектурную деятельность, а также органов государственной власти и местного самоуправления, самовольным признается строительство архитектурного объекта, осу-

<sup>1</sup> Юрисконсульт МУЗ «Михневская районная больница», аспирант НОУ ВПО «Российский новый университет».

ществленное гражданином или юридическим лицом без разрешения на строительство или с нарушением утвержденной градостроительной документации [7].

Под архитектурным объектом понимается здание, сооружение, комплекс зданий и сооружений, их интерьер, объекты благоустройства и т.д., созданные на основе архитектурного проекта.

Согласно данному Федеральному закону строительство любого объекта должно вестись при наличии двух условий: 1) разрешения собственника земельного участка и 2) разрешения на строительство, т.е. основания для реализации архитектурного проекта, выдаваемого застройщику органами местного самоуправления городских округов, городских и сельских поселений в целях контроля за выполнением градостроительных нормативов, требований утвержденной градостроительной документации, а также в целях предотвращения причинения вреда окружающей среде.

Выдают разрешения на строительство объектов недвижимости органы местного самоуправления в пределах их компетенции в соответствии с установленным органами государственной власти субъектов Российской Федерации порядком выдачи разрешений на строительство объектов недвижимости на соответствующей территории [8].

В целях строительства, реконструкции, капитального ремонта объекта индивидуального жилищного строительства застройщик направляет в орган местного самоуправления на имя главы района или городского/сельского поселения заявление о выдаче разрешения на строительство, к которому прилагает следующие документы: 1) правоустанавливающие документы на земельный участок; 2) градостроительный план земельного участка; 3) схему планировочной организации земельного участка с обозначением места размещения объекта индивидуального жилищного строительства. Требование иных документов от застройщика не допускается [1].

При этом законодательство, идя навстречу застройщикам, устанавливает весьма небольшой срок рассмотрения заявления на получение разрешения на застройку – 10 дней. Не требуется получать разрешение: 1) на строительство гаража на земельном участке, предоставленном физическому лицу для целей, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности, или строительства на земельном участке, предоставленном для ведения садоводства, дачного хозяйства; 2) строительство, реконструкцию объектов, не являющихся объектами капитального строительства (киосков, навесов и

других; 3) строительства на земельном участке строений и сооружений вспомогательного использования; 4) изменения объектов капитального строительства и (или) их частей, если такие изменения не затрагивают конструктивные и другие характеристики их надежности и безопасности и не превышают предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции, установленные градостроительным регламентом. Разрешения на индивидуальное строительство выдается на десять лет и в дальнейшем может быть продлено. При переходе права на земельный участок и объекты капитального строительства срок действия разрешения на строительство сохраняется.

Все изложенное демонстрирует полную доступность для граждан получения разрешений на строительство жилых домов на принадлежащих им земельных участках и возможность вообще не обращаться за такими разрешениями при сооружении вспомогательных или хозяйственных построек, если их возведение осуществлено с соблюдением строительных норм и правил.

Вместе с тем, это свидетельствует об имеющемся на практике противоречии между гражданами – застройщиками и органами местного самоуправления, призванными обеспечивать согласование частных интересов граждан с общественными. Сложившаяся практика использования гражданами, осуществившими самовольное строительство, статьи 222 Гражданского кодекса Российской Федерации для признания за ними судом права собственности на такую постройку демонстрирует возможность игнорирования органов местного самоуправления в этом вопросе, что входит в явное противоречие с нормами Конституции Российской Федерации о статусе местного самоуправления и положениями статей № 1, 14 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», провозглашающими, что местное самоуправление – это форма осуществления народом своей власти, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных традиций данной местности. К вопросам ведения местного самоуправления закон относит, как уже отмечалось, организацию строительства и создание условий для жилищного строительства [6].

Под созданием условий такого строительства с учетом интересов конкретного застройщика и местного сообщества понимается разработка, в

соответствии со строительными нормами и правилами, проектной документации, которая согласовывается с органами архитектуры и градостроительства, органами государственного надзора и контроля и утверждается в установленном порядке. На основании этой документации выдается разрешение на строительство [3].

Теперь ситуация значительно изменилась законодательно в сторону либерализации для застройщиков. Выражается это в том, что местные органы самоуправления в области градостроительной деятельности уполномочены готовить и утверждать документы территориального планирования, утверждать местные нормативы градостроительного проектирования, правила землепользования и застройки, выдавать разрешения на строительство и ввод в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов капитального строительства, расположенных на территориях муниципалитетов (№ 1 ст. 8).

Проектная документация на конкретные объекты индивидуального строительства граждан изготавливается по их собственной инициативе и может не согласовываться с органами местного самоуправления. В силу такого положения местные органы власти лишены функции контроля за самовольным индивидуальным строительством граждан.

Упоминание выше органов строительного надзора тоже не случайно. Это важный инструмент в государственной политике укрепления дисциплины в строительстве. Только сегодня к индивидуальному жилищному строительству на муниципальном уровне он не имеет никакого отношения, так как ему вменен контроль за строительством объектов общей площадью не менее 1500 м<sup>2</sup>, этажностью свыше трех этажей, имеющих специальную санитарно-защитную зону и прошедших специальную градостроительную экспертизу. Подавляющая часть самовольных построек под данные требования не подпадает и, следовательно, находится вне государственного строительного надзора на стадии проектирования и строительства. Когда же объект построен и гражданин обращается в суд, общей практикой становится принятие дела к рассмотрению, вынесение судом определения о назначении по делу судебной строительно-технической экспертизы и, в случае ее положительного заключения, постановление решения о признании за самозастройщиком права собственности на конкретные объекты. Стандартной мотивировкой такого решения чаще всего указывается одно и то же: выполненные работы по возведению строений и пристроек проведены с соблюдением норм по-

жарной безопасности, санитарно-гигиенических и экологических требований, установленных законом, и не нарушают прав и законных интересов других лиц. Однако практика муниципального управления свидетельствует о том, что подобное положение дел нередко порождает конфликты самовольных застройщиков с соседями и местными органами власти. Как результат – новые искивые требования и новые судебные разбирательства.

Представляется допустимым, что в рассматриваемой ситуации гражданско-правовое регулирование самовольного строительства не должно игнорировать мнение градостроительных органов местного самоуправления. Для этого пункт 3 статьи 222 Гражданского кодекса Российской Федерации целесообразно дополнить абзацем следующего содержания: после слов «...где осуществлена постройка» словами «с учетом мнения органа местного самоуправления».

Подобный подход в судебной практике, полагаем, позволит значительно укрепить дисциплину в индивидуальном гражданском строительстве, лучше обеспечит баланс частных и общественных интересов, снизит количество конфликтных ситуаций и жалоб граждан в различные органы власти на самовольное строительство, существенно снизит нагрузку на судей и будет на деле подтверждать статус органов местного самоуправления как органов власти на местах, чье мнение подлежит обязательному рассмотрению судами по фактам самовольного несогласованного строительства объектов индивидуальными физическими лицами.

## Литература

1. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 №190-ФЗ (ред. от 27.07.2010 г.) ст. 51 п. 9.10 // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 1, часть 1. – Ст. 16.
2. Ершов, О.Г. О содействии развитию жилищного строительства // Правовые вопросы строительства. – 2009. – № 1. – С. 22.
3. Пиджаков, А.Ю. Правовые аспекты самовольной постройки // Правовые вопросы строительства. – 2005. – № 2.
4. Постановление Правительства Российской Федерации от 17 сентября 2001 г. № 675 «О Федеральной целевой программе “Жилище” на 2002–2010 годы» // СЗ РФ. – 2001. – № 39. – Ст. 3770.
5. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // СЗ РФ. – № 40. – Ст. 3822. – п. 6 ст. 14.

6. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

7. Федеральный закон от 17 ноября 1995 г. № 169-ФЗ (ред. от 30.12.2008) «Об архитектур-

ной деятельности в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1995. – № 47. – Ст. 4473.

8. «МДС 11-1.99. Методические рекомендации о порядке выдачи разрешений на строительство». Рассмотрены Протоколом Госстроя РФ от 10.06.1999 № 01-НС – 15/7. ст. 3.10. – М. : Госстрой России, ГУП ЦПП, 1999.