

УДК 349.442

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СНОСА САМОВОЛЬНЫХ ПОСТРОЕК

Шуваев А.В., Трач Д.В.

Санкт-Петербургский государственный экономический университет, г. Санкт-Петербург

Представленная научная статья посвящена выявлению актуальных правовых проблем сноса самовольных построек по российскому законодательству. Автором проводится комплексный анализ действующего правового регулирования, выявляются наиболее острые проблемы, возникающие в правоприменении, и рассматриваются примеры из судебной практики Верховного Суда Российской Федерации и иных инстанций. Особое внимание в работе уделено вопросам соблюдения баланса между публичными и частными интересами, предотвращению злоупотреблений как со стороны органов власти, так и застройщиков, а также правовым коллизиям, затрудняющим эффективное разрешение споров.

Ключевые слова: самовольная постройка, снос самовольной постройки, строительство, сооружение, собственность, публичные и частные интересы.

DOI 10.22281/2542-1697-2025-04-04-101-106

В российском законодательстве самовольной постройкой признается здание, сооружение или иное строение, возведенное на земельном участке, не предоставленном в установленном порядке, либо на участке, чей разрешенный вид использования не допускает строительства данного объекта, либо созданное без необходимых разрешений и согласований, либо с нарушением градостроительных и строительных норм и правил (по ст. 222 ГК РФ). Все перечисленные признаки являются исчерпывающими: наличие хотя бы одного из них достаточно для квалификации постройки как самовольной.

Наряду с легализацией постройки возможен и ее снос, то есть полное разрушение или демонтаж с целью освобождения земельного участка. Анализ законодательства позволяет сделать вывод, что на сегодняшний день существует два порядка юридического обоснования сноса самовольной постройки – судебный и административный.

Первый связан с оценкой действий владельца объекта, правового режима строения и отсутствия (или наличия) злоупотребления правом субъекта. В случае, если его поведение нарушает права третьих лиц, режим владения земельным участком или постройка не соответствует иным установленным законом требованиям предполагается решение о ее сносе.

До 2018 года было допустимо принимать решение о сносе постройки только через судебный процесс. Сейчас же возможен и административный порядок. В п. 4 ст. 222 ГК РФ написано, что орган местного самоуправления принимает решение:

- о сносе постройки, если она возведена на участке, не имеющем надлежащих правоустанавливающих документов или на участке, расположенном в границах территории общего пользования;

- о сносе, если постройка возведена на участке с неподходящим разрешенным использованием, находящемся в зоне с особыми условиями использования территории (например, охранной зоне), либо если постройка возведена без разрешения на строительство – при условии, что требование о наличии такого разрешения и границы специальной зоны были установлены на дату начала строительства.

В целом, можно утверждать, что административный порядок принятия решения о сносе возможен преимущественно для самовольных построек на государственных или муниципальных землях, особенно в охранных зонах и на землях общего пользования, а также при отсутствии каких-либо оформленных прав субъекта на такое строение.

Законом предусмотрены гарантии против злоупотреблений органов публичной власти: недопустимо ликвидировать в административном порядке объекты, право собственности на которые зарегистрировано в ЕГРН или признано судом, либо

многоквартирные дома, индивидуальные жилые и садовые дома. Эффективность административной процедуры сноса самовольной постройки отмечает в своей статье Д.Л. Кондратюк. Однако, в то же время он подчеркивает, что «нормальное применение указанных норм возможно только при устранении их расплывчатости, а также при достижении их согласованности с комплексом норм, содержащихся в иных сферах законодательства» [5].

Мы согласны с исследователем, что существуют определенные проблемы, в частности, недостаток конкретизации, отмеченный Д.Л. Кондратюком. Наличие возможности вариативного толкования норм об административном порядке принятия решения о сносе самовольных построек влечет закономерные злоупотребления со стороны государственных и муниципальных властей, против которого пытается бороться законодатель. При этом, говоря об отмеченной Д. Л. Кондратюком «несогласованности» так же нельзя не отметить, что коллизии между правовыми нормами поставят под вопрос правомерность итоговых решений о сносе; то есть определенная часть демонтированных построек вполне могла бы существовать при более проработанном гражданском и административном законодательстве или детальном рассмотрении конкретного дела административной инстанцией. Проблемы административного порядка будут рассмотрены нами позднее.

Выделение как судебного, так и в большей степени административного порядка принятия решения о сносе самовольной постройки служит искоренению проблемы несоблюдения баланса частных и публичных интересов. Тем не менее, она до сих пор остро стоит перед российским правоприменителем. Снос здания всегда затрагивает право собственности, гарантированное Конституцией, поэтому он рассматривается как крайняя мера государственного вмешательства. Этой позиции придерживается Верховный суд Российской Федерации. Например, в Постановлении Пленума Верховного Суда от 12.12.2023 года № 44 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при применении норм о самовольной постройке» прямо указано, что устранение нарушения должно быть соразмерно самому нарушению гражданского и земельного законодательства, не должно приводить к дисбалансу между частным и публичным интересом и не влечь за собой несоразмерных убытков. Комментируя приведенную правоприменительную практику, а также положения ст. 222 ГК РФ, Ю.А. Метелева, справедливо отмечает, что «не каждое отклонение от правил застройки автоматически влечет снос: если нарушение несущественно, не создает угрозы и не затрагивает права третьих лиц, суд должен сохранить постройку, обязав лишь устранить последствия возведения постройки, противоречащие нормативам» [7]. Логично, что государственные и муниципальные органы не стремятся уничтожить самовольные строения даже за малейшие отхождения от градостроительных норм – оценка нарушений основывается на конкретных нарушениях, а также ситуации в целом, что позволяет в случае необходимости сохранять постройки, наличие которых жизненно необходимо для ответчика.

Серьезной проблемой на сегодняшний день является тот факт, что правоприменитель не всегда обращает внимание на «социальный» аспект рассматриваемого дела. Например, многие самовольные постройки – это единственное жилье граждан, либо объекты малого бизнеса, который является единственным источником средств для существования. Для обеспечения частных интересов в подобных и сходных случаях проводится политика «амнистии» предложенная Росреестром в 2021 году. На сегодняшний день также реализуются программы «гаражных амнистий» и «дачных амнистий», позволяющих в упрощенном порядке законно оформлять право на земельные участки, жилье, гаражи и сельскохозяйственные постройки (амбары, загоны, небольшие склады и так далее) [8]. Они представляют собой упрощенный порядок регистрации прав собственности на земельные участки и постройки на них, который позволяет легализовать ранее неоформленные объекты недвижимости без лишних бюрократических процедур. У внедрения таких амнистий существуют как определенные плюсы, так и существенные минусы, на что справедливо указывает в своей научной статье Е.А. Борисов. Он позитивно оценивает, что «с течением

времени «дачная амнистия» доказала свою необходимость, поэтому она и заслужила продление. Нет никаких сомнений в том, что она будет продлена и в последующие годы, так как за все время своего действия более 14 миллионов собственников обрели права на имущество» [1]. В то же время «амнистии» предусмотрены лишь для тех видов жилья, которые удовлетворяют определенным конструкционным требованиям. Данный формальный подход оценивается скорее негативно, чем позитивно: «не учитывается назначение самовольной постройки и ее пользы или даже жизненной необходимости для владельца» [1]. Мы же хотим предложить следующее – допустить к упрощенному порядку и защите от сноса по судебному или административному решению постройки, являющиеся единственным жилым помещением для владельца, а также сооружения, исключительно из эксплуатации которых субъект получает свой доход (например, коровник для производителей мясомолочного сырья). Изменения могут затронуть Федеральный закон «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (расширение дефиниции «участок для ведения дачного хозяйства»), а также Федеральный закон «О государственной регистрации недвижимости» (в части упрощения регистрационных процедур для отмеченных нами типов самовольных построек).

Возвращаясь к анализу административного порядка, можно выделить следующую серьезную проблему, которая связана с самоуправством органов публичной власти при принятии решения о демонтаже объекта. Одним из примеров такового стал массовый снос киосков в Москве, прозванный «ночью длинных ковшей», стал примером спорной административной акции без судебного контроля, вызвавшей дискуссию о границах полномочий власти в вопросах ликвидации объектов самовольного строительства. Владельцы некоторых снесенных сооружений утверждали, что имели документы на собственность и оформляли права на земельные участки, однако не успели обратиться в суд для защиты. По сообщениям очевидцев, при сносе полиция отказывалась предъявить предпринимателям решение компетентного органа, на основании которого уничтожается их имущество [3].

Наконец, третьей актуальной проблемой можно считать нарушения, причем весьма крупных масштабов, со стороны владельцев самовольных построек. Известны случаи, когда предприниматели сознательно шли на возведение крупных объектов без разрешений, рассчитывая впоследствии легализовать их «постфактум» или посредством коррупционных договоренностей. Соответственно, при дальнейшей успешной регистрации постройки, нарушение злоупотребляющего правом остается безнаказанным и создает опасные для правопорядка прецеденты – иные недобросовестные субъекты так же могут использовать подобные способы для обхода действующих правовых норм [2].

Для решения двух рассмотренных выше проблем (самоуправства органов публичной власти и злостных нарушений владельцев самовольных построек) следует более детально регламентировать административную процедуру сноса самовольной постройки, которая должна гарантировать частные права и защищать вместе с тем публичный правопорядок, о чем пишет и Ю.А. Метелева. Ею справедливо предложено, закрепить в федеральном законодательстве необходимость проведения дополнительных мероприятий для учета позиций обеих сторон правоотношения:

- обязательное уведомление собственника (или фактического владельца) постройки за определенный срок до сноса;
- право этого лица быть заслушанным уполномоченной комиссией;
- возможность добровольно демонтировать объект в льготный период [7].

Сейчас эти аспекты частично регулируются на уровне подзаконных актов субъектов Российской Федерации. Например, в городе Мурманши (Мурманская область) было принято Постановление, регламентирующее Порядок пресечения самовольного строительства и принятия мер по сносу самовольных построек. При этом, в п. 3.2 закреплено, что судебное заседание, решающее судьбу самовольной постройки, не должно быть реализовано ранее,

чем через 30 дней после уведомления владельца о необходимости самостоятельной ликвидации строения (и то, только после реализации осмотра объекта и его оценки уполномоченной муниципальной комиссией).

В то же время, единый федеральный стандарт, положения которого предложены в том числе Ю.А. Метелевой, позволил бы избежать случаев, подобных «ночи длинных ковшей», когда решение о сносе принималось внезапно и без учета судебного мнения.

Положительно можно оценить факт того, что сегодня предусмотрен порядок приостановки судом по жалобе заинтересованного лица сноса самовольной постройки до выяснения всех обстоятельств. После административного решения владелец объекта имеет право обратиться в первую инстанцию с жалобой (с обязательным описанием характеристик постройки, приведением аргументации публичной власти о необходимости демонтажа, а также формулировкой собственных возражений на ранее принятое решение). Если же было решено реализовать снос в судебном порядке – необходимо апелляционное обжалование. Если оно оказывается успешным, суд должен позволить субъекту продолжать эксплуатацию самовольной постройки (однако, при обязательной ее легализации).

В качестве еще одной серьезной проблемы необходимо отметить недостаточную профилактику возведения самовольных построек. Представляется возможным улучшить межведомственный обмен данными: органы, выдающие разрешения на строительство, регистрационные органы (ЕГРН) и органы строительного надзора должны оперативно выявлять и фиксировать объекты, возведение которых начато без разрешения, и реагировать, не дожидаясь его окончательного возведения [6]. Внедрение современных технологий (например, беспилотных аппаратов, эксперимент по использованию которых уже был реализован в Москве) поможет своевременно обнаруживать самовольное строительство [8].

Также стоит усилить ответственность должностных лиц местной администрации, если на их территории систематически возникают самовольные постройки – это стимулирует предупреждать нарушения на ранней стадии. При этом, необходимо сформулировать, что представляет собой «систематическое возникновение» самовольных построек. Мы бы предложили следующую трактовку: под систематическим возникновением следует понимать выявление трех и более случаев самовольного строительства на территории муниципального образования в течение одного календарного года, подтвержденных актами проверок, проведенных органами государственного или муниципального строительного надзора. Разумно бы было закрепить данное положение в статью 55.32 ГрК РФ, где раскрываются некоторые особенности сноса самовольных построек.

Соответственно, сама статья, предусматривающая привлечение к административной ответственности за систематическое возникновение самовольных построек, могла бы быть включена в КоАП РФ. Ее содержание представляется следующим: допущение должностным лицом местной администрации (им может выступать ответственный субъект за осуществление строительного надзора или глава комитета, специализирующегося на решения вопросов в градостроительной сфере) систематического возникновения самовольных построек на территории муниципального образования, вследствие ненадлежащего исполнения возложенных на него обязанностей по контролю и профилактике, влечет наложение административного штрафа в размере 30.000 рублей.

Таким образом, мы рассмотрели основные актуальные проблемы сноса самовольных построек. По итогам исследования удалось установить, что имеется необходимость более гибкого подхода к формированию критериев применения механизмов «амнистии», предполагающей льготные условия легализации объектов самовольного строительства (например, необходимо учитывать, является ли строение единственным жильем субъекта, используется ли в качестве исключительного источника дохода и так далее). В то же время, следует большее внимание уделять балансу публичных и частных интересов при сносе или сохранении самовольной постройки – для этого государственной и муниципальной власти следует использовать меры пресечения нарушений, не допуская возведения самовольных зданий и сооружений.

Список использованных источников

1. Борисов Е. А. О плюсах и проблемах дачной амнистии / Е. А. Борисов // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. - 2022. - №11. – С. 66-69.
2. Верховный суд запретил легализовывать опасные самовольные постройки - Режим доступа: свободный. - URL: <https://rg.ru/2023/02/15/sochtut-za-snosnye-usloviia.html> (дата обращения 24.05.2025).
3. В Москве ночью начался масштабный снос торговых павильонов - Режим доступа: свободный. – URL: <https://realty.rbc.ru/news/577d11099a7947e548ea481c?from=copy>.
4. Карпов И. В. Проблемы квалификации самовольных построек в современном российском праве / И. В. Карпов // Имущественные отношения в РФ. - 2024. - №5. – С. 82-99.
5. Кондратюк Д. Л. Самовольная постройка: проблемы определения юридической судьбы / Д. Л. Кондратюк // Образование и право. - 2022. - №3. – С. 412-417.
6. Курамшин А. В. Проблемные вопросы законодательства Российской Федерации о самовольном строительстве: пересечение признаков самовольной постройки / А. В. Курамшин // Право и управление. - 2024. - №11. – С. 57-62.
7. Метелева Ю. А. Самовольные постройки: проблемы правоприменения / Ю. А. Метелева // Lex Russica. - 2022. - №5. – С. 53-62.
8. Росреестр предложил амнистировать жилые самострои в России - Режим доступа: свободный. – URL: <https://realty.rbc.ru/news/607971d39a794746124fa1bd?from=copy>.
9. Трощенко Д. Г. Самовольная постройка: понимание понятия и признаков для легализации путем признания права как способа защиты / Д. Г. Трощенко // Вопросы российской юстиции. - 2024. - №33. – С. 242-251.
10. Шеншин В. М. Самовольные постройки: от причин их возведения до принятия решений / В. М. Шеншин // Аграрное и земельное право. - 2024. - №2. – С. 106-110.

Сведения об авторах

Шуваев Андрей Валерьевич – доцент кафедры гражданского и корпоративного права, кандидат юридических наук. Санкт-Петербургского Государственного экономического Университета. E-mail: av_shuvaev@inbox.ru.

Трач Дмитрий Владимирович – магистрант 2 курса направления подготовки 40.04.01 Юриспруденция направленность (профиль) Гражданское право, семейное право. Санкт-Петербургского Государственного экономического Университета. E-mail: Dontforgetmenot9@gmail.com.

UDC 349.442**ACTUAL PROBLEMS OF DEMOLITION OF UNAUTHORIZED BUILDINGS**

Shuvaev A.V., Trach D.V.

Saint Petersburg State University of Economics, Saint Petersburg

The presented scientific article is devoted to the identification of actual legal problems of demolition of unauthorized buildings under Russian law. The author conducts a comprehensive analysis of the current legal regulation, identifies the most acute problems arising in law enforcement, and examines examples from the judicial practice of the Supreme Court of the Russian Federation and other instances. Special attention is paid to the issues of maintaining a balance between public and private interests, preventing abuse by both authorities and developers, as well as legal conflicts that make it difficult to effectively resolve disputes.

Keywords: Unauthorized construction, demolition of unauthorized buildings, construction, construction, property, public and private interests.

References

1. Borisov E. A. On the advantages and problems of dacha amnesty / E. A. Borisov // International Journal of Humanities and Natural Sciences. - 2022. - No. 11. – pp. 66-69.

2. The Supreme Court forbade the legalization of dangerous unauthorized buildings. - Access mode: free. - URL: <https://rg.ru/2023/02/15/sochtut-za-snosnye-usloviia.html> (accessed 05/24/2025).
3. Large-scale demolition of trade pavilions began in Moscow at night. - Access mode: free. - URL: <https://realty.rbc.ru/news/577d11099a7947e548ea481c?from=copy> (accessed 05/24/2025).
4. Karpov I. V. Problems of qualification of unauthorized buildings in modern Russian law / I. V. Karpov // Property relations in the Russian Federation. - 2024. - No. 5. – pp. 82-99.
5. Kondratyuk D. L. Unauthorized construction: problems of determining legal fate / D. L. Kondratyuk // Education and law. - 2022. - No. 3. – pp. 412-417.
6. Kuramshin A.V. Problematic issues of the legislation of the Russian Federation on unauthorized construction: the intersection of signs of unauthorized construction / A.V. Kuramshin // Law and Management. - 2024. - No. 11. – pp. 57-62.
7. Meteleva Yu.A. Unauthorized buildings: problems of law enforcement / Yu. A. Meteleva // Lex Russica. - 2022. - No.5. – pp. 53-62.
8. Rosreestr proposed amnesty for residential self-construction in Russia. - Access mode: free. - URL: <https://realty.rbc.ru/news/607971d39a794746124fa1bd?from=copy> (accessed 05/24/2025).
9. Troshchenko D. G. Unauthorized construction: understanding the concept and signs for legalization by recognizing the right as a method of protection / D. G. Troshchenko // Issues of Russian justice. - 2024. - No. 33. – pp. 242-251.
10. Shenshin V. M. Unauthorized buildings: from the reasons for their construction to decision-making / V. M. Shenshin // Agrarian and land law. - 2024. - No. 2. – pp. 106-110.

Author's information

Shuvaev Andrey Valerievich – Associate Professor of the Department of Civil and Corporate Law, PhD in Law. St. Petersburg State University of Economics. E-mail: av_shuvaev@inbox.ru.

Trach Dmitry Vladimirovich is a 2nd-year master's student in the field of 40.04.01 Jurisprudence orientation (profile) Civil law, family law. St. Petersburg State University of Economics. E-mail: Dontforgetmenot9@gmail.com