
СЕМЕЙНОЕ И ЖИЛИЩНОЕ ПРАВО

УДК 347

*Е.С. Крюкова**

ПОСЛЕДСТВИЯ САМОВОЛЬНОГО ПЕРЕУСТРОЙСТВА И ПЕРЕПЛАНИРОВКИ ЖИЛОГО ПОМЕЩЕНИЯ

В статье анализируются положения жилищного законодательства, посвященные условиям и порядку осуществления переустройства и перепланировки жилого помещения. Подчеркивается необходимость доработки норм Жилищного и Гражданского кодексов РФ, посвященных основаниям прекращения права собственности и расторжения договора найма жилого помещения в части последствий самовольного проведения переустройства и перепланировки жилья.

Ключевые слова: переустройство и перепланировка жилого помещения, договор найма жилого помещения, прекращение права собственности на жилое помещение, публичные торги.

Объектом всех жилищных прав (права собственности, права пользования в силу завещательного отказа и по договору пожизненного содержания с иждивением, права пользования нанимателем и членами его семьи во всех видах жилищных фондов и др.), согласно ст. 15 ЖК РФ, выступает жилое помещение. В процессе использования характеристики жилого помещения и его назначение могут быть изменены в установленном законом порядке. Общие правила, соблюдение которых обязательно при переустройстве и перепланировке жилья, независимо от того, в каком жилищном фонде оно находится, изложены в главе 4 ЖК РФ. В теории неоднократно подчеркивалось, что регулирование отношений, связанных с переустройством и перепланировкой жилых помещений (ст. 25–29 гл. 4 ЖК РФ), в настоящее время осуществляется в значительной степени иначе, чем было ранее [1].

Перепланировка представляет собой изменение конфигурации жилого помещения, требующее внесения изменений в технический паспорт.

* © Крюкова Е.С., 2015

Крюкова Елена Сергеевна (el@ssu.samara.ru), кафедра гражданского и предпринимательского права, Самарский государственный университет, 443011, Российская Федерация, г. Самара, ул. Акад. Павлова, 1.

Переустройство — это установка, замена или перенос инженерных сетей, санитарно-технического, электрического и другого оборудования, требующие внесения изменений в технический паспорт жилого помещения.

Согласно ст. 12 ЖК РФ, определение условий и порядка переустройства и перепланировки жилых помещений относится к компетенции органов государственной власти Российской Федерации.

Жилищный кодекс РФ впервые закрепил правила о переустройстве и перепланировке жилых помещений, ранее эти вопросы регулировались подзаконными нормативно-правовыми актами и актами субъектов Российской Федерации, что негативно отражалось на правоприменительной деятельности по причине отсутствия единообразия в правовом регулировании. В этой связи появление названных положений на уровне кодификационного акта, несомненно, является важным шагом к четкому и ясному пониманию и применению соответствующих норм.

К сожалению, законодатель не везде использует однообразную терминологию для обозначения действий по переустройству и перепланировке жилых помещений. Так, в ст. 678 ГК РФ, посвященной правам нанимателя по договору коммерческого найма, закреплено правило, согласно которому наниматель не вправе производить переустройство и реконструкцию жилого помещения без согласия наймодателя. Применительно же к наймодателю закреплены нормы, запрещающие ему без согласия нанимателя производить переоборудование жилого дома, в котором находится сданное внаем жилое помещение, если оно существенно изменяет условия пользования жилым помещением (ст. 681 ГК РФ).

В свете сказанного возникает множество вопросов о соотношении этих понятий и выяснении того, какими именно возможностями обладают стороны договора.

В постановлении Госстроя РФ от 27.09.2003 г. № 170 «Об утверждении правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда» приводятся примерные виды изменений помещения по указанным группам [2]. Но и в рамках данного нормативного акта поставленные вопросы не находят разрешения. Законодатель то объединяет термины «переустройство» и «перепланировка» в родовое понятие «переоборудование», то, раскрывая дефиниции, ставит термин «переоборудование» в один ряд с «перепланировкой», включая в него действия, характеризующие «переустройство». Учитывая важность перечисленных определений и влияние составляющих их элементов на необходимость соблюдения установленного законом порядка их проведения, следует упорядочить и унифицировать подходы к формулировкам понятий «переустройство» и «перепланировка» в нормативных актах различного уровня и сферы действия.

Необходимо разграничивать понятия «перепланировка», «переустройство» жилого помещения с понятием «самовольная постройка». В некоторых случаях вместо самовольной перепланировки и (или) переустройства жилого помещения имеет место создание нового объекта жилой недвижимости (самовольная постройка), для которого предусмотрен совершенно иной порядок легализации. В этой связи суды правомерно отказывают гражданам, осуществившим постройку, в удовлетворении исковых требований о сохранении жилого помещения в переустроенном, перепланированном состоянии [3].

Одним из проблемных аспектов перепланировки и (или) переустройства жилых помещений является определение необходимых условий их осуществления. Следует отметить, что запреты на осуществление переустройства и (или) перепланировки жилых помещений могут быть как прямо сформулированы в законе, так и вытекать из смысла разрешительных условий их осуществления [4]. Кроме того, на практике часто возникают вопросы по поводу того, следует ли относить те или иные действия

проживающих, направленные на улучшение и благоустройство своего жилого помещения, к числу действий, подпадающих под правовой режим переустройства или перепланировки, особенно это касается установки кондиционеров и застекления балконов. Как правило, граждане осуществляют эти виды работ самостоятельно, не согласуя с иными собственниками помещений либо органами власти. Но поскольку речь идет об использовании общего имущества многоквартирного дома и изменении состояния и вида здания в целом, указанные вопросы нуждаются в дополнительной проработке на законодательном уровне. Ряд субъектов Российской Федерации уже приняли соответствующие нормативные акты, учитывая влияние названных действий помимо прочего и на архитектурный облик города [5]. Наличие специальных правил позволяет во многом избежать нарушений и судебных споров, но они, с нашей точки зрения, не должны носить выборочного характера.

ЖК РФ закрепил необходимость согласования принятого собственником решения о переустройстве или перепланировке жилого помещения с органами местного самоуправления путем подачи им соответствующего заявления. Заявление подается по форме, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 28.04.2005 г. № 266 [6].

Заявителем в законе назван только собственник жилого помещения или иное уполномоченное им лицо. Однако в утвержденной в Постановлении Правительства РФ форме заявления о переустройстве или перепланировке жилого помещения в качестве заявителей перечислены наниматель, арендатор, собственник жилого помещения, которые обладают жилым помещением на основании права собственности, договора найма, договора аренды. Указанные лица, согласно подтексту заявления, выступают от собственного имени. Такое несоответствие подзаконного акта с положениями ЖК РФ в правоприменительной деятельности может поставить под сомнение законность административных решений о согласовании переустройства и перепланировки, принятых по заявлениям перечисленных обладателей жилищных прав.

Анализируя фигуру заявителя, приходим к выводу, что ЖК РФ напрасно лишил самостоятельной возможности ему выступить в качестве такового нанимателя жилого помещения по договору социального найма. Целью предоставления жилых помещений по договору социального найма является обеспечение указанным в законе гражданам стабильного и постоянного (без ограничения срока) пользования жилым помещением. Как следствие, нанимателю, согласно положениям жилищного законодательства, принадлежит ряд прав распорядительного характера, в который вполне вписывается и право на перепланировку (переустройство) жилого помещения. Органы же местного самоуправления, как правило, участвуют в договоре социального найма от имени наймодателя (собственника) такого жилого помещения, что влечет необходимость повторного согласования с ними действий по переустройству и перепланировке жилого помещения как с собственником жилых помещений и как с уполномоченным органом. Иные пользователи (в частности, наниматели по договору коммерческого найма, найма жилого помещения в специализированном жилищном фонде и договору найма жилого помещения жилищного фонда социального использования) могут совершить действия по переустройству и перепланировке жилого помещения только при наличии полномочий со стороны собственника жилого помещения, с чем мы совершенно согласны. Обозначенный подход соответствует срочному характеру перечисленных договоров и назначению данных жилых помещений. Вместе с тем ГК РФ наделяет нанимателя по договору коммерческого найма правом на переустройство и реконструкцию жилого помещения при наличии согласия на то наймодателя (ст. 678 ГК РФ). С учетом правил ЖК РФ, обозначающих заявителя, полагаем, что такое согласие должно выразиться в передаче собственником соответствующих полномочий нанимателю жилого помещения по договору коммерческого найма.

Следует обратить внимание, что в общежитиях (которыми, согласно действующему законодательству, могут теперь являться и части жилых домов) решение вопросов о перепланировке (переустройстве) требует особого внимания, даже при наличии у нанимателя полномочия со стороны собственника государственных и муниципальных жилых помещений. По своей структуре общежития, как правило, состоят из комнат и мест общего пользования, последние, в свою очередь, неоднородны по правовому режиму, поскольку включают кухни и санузлы, закрепленные за отдельными пользователями. Если в одном и том же здании проживают собственники жилых помещений, наниматели по договору социального найма и наниматели по договору найма жилого помещения в общежитии, то решение вопросов о возможной переустройстве и перепланировке усложняется определением границ такого имущества.

Достоинством действующего законодательства является закрепление на уровне федерального закона исчерпывающего перечня документов, необходимых для получения согласования на проведение переустройства и перепланировки жилого помещения (ст. 26 ЖК РФ), а также сроков его проведения: 45 дней. Между тем в ЖК РФ предусматриваются случаи, при которых для совершения переустройства (перепланировки) могут потребоваться и иные, не перечисленные в данной статье, документы. Так, если реконструкция, переустройство и (или) перепланировка помещений невозможны без присоединения к ним части общего имущества в многоквартирном доме, на такие реконструкцию, переустройство и (или) перепланировку помещений должно быть получено согласие всех собственников помещений в многоквартирном доме (ст. 40 ЖК РФ), последнее, в свою очередь, оформляется протоколом общего собрания собственников помещений многоквартирного дома. Данный вопрос получил разъяснение со стороны высшей судебной инстанции. Верховный Суд РФ, руководствуясь ст. 36, 40, 44 ЖК РФ, разъяснил, что при проведении перепланировки и переустройства жилых помещений не требуется согласия собственников помещений многоквартирного дома, за исключением случая, установленного ч. 2 ст. 40 ЖК РФ [7].

Полагаем, нормы действующего законодательства, устанавливающие исчерпывающий перечень документов, предоставляемых для проведения переустройства и перепланировки жилых помещений, с учетом сложившейся судебной практики нуждаются в корректировке.

Согласно ст. 29 ЖК РФ, самовольное изменение технического состояния жилого помещения (то есть несоблюдение установленного в ЖК РФ для этих целей порядка либо совершение действий несоответствующих разработанному и утвержденному проекту) признается правонарушением, влекущим возможность применения мер юридической ответственности. Собственник жилого помещения, которое было самовольно переустроено и (или) перепланировано, или наниматель такого жилого помещения по договору социального найма обязан привести такое жилое помещение в прежнее состояние в разумный срок и в порядке, которые установлены органом, осуществляющим согласование.

Однако обозначенное правонарушение могло быть совершено и иными пользователями жилых помещений: нанимателями по иным, не названным в ст. 29 ЖК РФ видам найма лицами, пользующимися жилым помещением по договору безвозмездного пользования, в силу завещательного отказа или на основании договора пожизненного содержания с иждивением. Думаем, в этих случаях предусмотренную законом обязанность справедливо было бы возложить непосредственно на нарушителей, поскольку их права обладают определенной самостоятельностью.

На основании решения суда жилое помещение может быть сохранено в переустроенном и (или) перепланированном состоянии, если этим не нарушаются права и законные интересы граждан либо это не создает угрозу их жизни или здоровью.

Однозначная, на наш взгляд, формулировка, использованная законодателем в этом случае, не допускает иного порядка для сохранения жилого помещения в измененном виде.

В теории и судебной практике присутствует позиция, согласно которой положения ст. 29 ЖК РФ не содержат запрета и не исключают полномочия органа местного самоуправления согласовать по заявлению гражданина самовольно выполненные переустройство и (или) перепланировку и сохранить жилое помещение в существующем состоянии [8]. Отказ органа, уполномоченного принимать решения о согласовании переустройства и (или) перепланировки жилого помещения, может быть признан судом неправомерным, если гражданином были представлены указанные в ч. 2 ст. 26 ЖК РФ документы, а произведенные им переустройство и (или) перепланировка соответствуют требованиям законодательства.

По мнению Н.К. Толчеева, орган местного самоуправления по заявлению гражданина, допустившего самовольное переустройство (перепланировку) жилого помещения, не только вправе, но и обязан принять решение о согласовании и сохранении жилого помещения в существующем состоянии для внесения изменений в технический паспорт жилого дома, если гражданином были представлены все необходимые для этого документы, а результаты выполненных им самовольно работ не нарушают права и законные интересы граждан либо не создают угрозы их жизни и здоровью. В этом случае предъявляется не проект планируемых ремонтно-строительных работ, а выполненные компетентными проектными организациями исполнительные чертежи и технические заключения о допустимости и безопасности произведенных работ. Допустимость и безопасность скрытых ремонтно-строительных работ, подлежащих проверке и приемке с оформлением актов установленной формы до закрытия их другими работами, доказываются путем представления документов о результатах выборочного вскрытия конструкций с целью проверки качества и правильности ранее выполненных работ.

Данная точка зрения обосновывается тем, что согласование отнесено к компетенции органов местного самоуправления без какой-либо оговорки о недопустимости принятия положительного решения в отношении самовольно произведенных переустройств и (или) перепланировки (п. 7 ч. 1 ст. 14 ЖК РФ). Не предусматривает такое основание для отказа и ст. 27 ЖК РФ, определяющая исчерпывающий перечень случаев, когда орган местного самоуправления может отказать в согласовании [9].

Причем в ряде нормативно-правовых актов муниципальных образований, призванных детализировать закрепленный в ЖК РФ порядок переустройства и перепланировки жилого помещения, действительно допускается обращение в этом случае в органы местного самоуправления для получения последующего согласования на уже проведенную перепланировку (переустройство) жилого помещения.

Согласны, что более оправданным было бы обращение заинтересованных лиц в суд только после того, как орган местного самоуправления по каким-либо причинам отказал в согласовании самовольного переустройства (перепланировки) жилого помещения. Отказ в рассмотрении заявления либо в принятии положительного решения по нему может быть оспорен гражданином в суд по правилам главы 25 ГПК РФ, если при этом не возникает спора о праве, подведомственного суду, при наличии которого вопрос рассматривается в порядке искового производства (ч. 3 ст. 247 ГПК РФ) [10]. Конечно, такой подход позволяет избавить суды от значительного количества разбирательств, ведь в большинстве случаев самовольно проведенная перепланировка (переустройство) не нарушает установленных правил, но нуждается в специальной проверке и формальном подтверждении. Вопрос в другом: соответствующие правила ЖК РФ должны прямо допускать такую возможность, никаких новых или дополнитель-

ных положений по этому вопросу муниципальные акты содержать не могут, положения кодификационного акта необходимо сформулировать таким образом, чтобы не вызывать дискуссий на этот счет и не порождать противоречивую судебную практику.

Если соответствующее жилое помещение не будет приведено в прежнее состояние, суд по иску этого органа местного самоуправления при условии непринятия решения о сохранении жилого помещения в переустроенном (перепланированном) состоянии, принимает решение:

1) в отношении собственника о продаже с публичных торгов такого жилого помещения с выплатой собственнику вырученных от продажи такого жилого помещения средств за вычетом расходов на исполнение судебного решения с возложением на нового собственника такого жилого помещения обязанности по приведению его в прежнее состояние;

2) в отношении нанимателя такого жилого помещения по договору социального найма о расторжении данного договора с возложением на собственника такого жилого помещения, являвшегося наймодателем по указанному договору, обязанности по приведению такого жилого помещения в прежнее состояние.

Исследуемая статья уже нашла свое применение на практике [11; 12].

Реализация предложенного в ст. 29 ЖК РФ положения о прекращении права собственности возможна при условии внесения изменений в ст. 235 ГК РФ, закрепляющую исчерпывающий перечень случаев принудительного изъятия имущества, в числе которых отсутствуют последствия самовольного переустройства (перепланировки) жилого помещения. По тем же причинам требует изменения и ст. 83 ЖК РФ, посвященная основаниям расторжения договора социального найма. На этот факт неоднократно обращалось внимание в научной литературе [13].

Ни один из предусмотренных в ст. 235 ГК РФ и ст. 83 ЖК РФ случаев, включая «бесхозяйное обращение с жилым помещением, приводящее к его разрушению и порче», и «систематическое нарушение прав и интересов соседей», не отражает, на наш взгляд, действий, составляющих самовольное переустройство и перепланировку жилого помещения. Налицо требующее устранения несоответствие гражданского и жилищного законодательства и противоречие внутри последнего по особо важному вопросу о прекращении прав на жилое помещение (незаменимое, социально значимое материальное благо).

Помимо этого, полезно было бы допустить возможность вычета из средств, передаваемых собственнику по результатам публичных торгов, расходов на восстановление жилого помещения в прежнее состояние, по аналогии с нововведениями ст. 240 ГК РФ, в новой редакции которой при продаже с публичных торгов бесхозяйственно содержимых культурных ценностей собственнику передается вырученная от продажи сумма за вычетом расходов на проведение торгов, а также стоимости восстановительных работ в отношении объекта культурного наследия, или стоимости мероприятий, необходимых для сохранения объекта археологического наследия, указанных в законе.

Библиографический список

1. Тихомиров М.Ю., Тихомирова Л.В. Переустройство и перепланировка жилых помещений: практическое пособие / под ред. М.Ю. Тихомирова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Изд-во Тихомирова М.Ю., 2015. 47 с.

2. Постановление Госстроя от 27.09.2003 г. № 170 «Об утверждении правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда» // Российская газета. 2003. 22 ноября.

3. Определение Ленинградского областного суда от 23 ноября 2011 г. № 33-5727/2011.
4. Карпухин Д.В. Проблемы правового регулирования переустройства и перепланировки жилого помещения // Жилищное право. 2009. № 5.
5. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 14.09.2006 г. № 1135 «Правила содержания и ремонта фасадов зданий и сооружений Санкт-Петербурга» // Вестник Администрации Санкт-Петербурга. 2006. № 10.
6. Постановление Правительства РФ от 28.04.2005 г. № 266 «Об утверждении формы заявления о переустройстве и (или) перепланировке жилого помещения и формы документа, подтверждающего принятие решения о согласовании переустройства и (или) перепланировки жилого помещения» // СЗ РФ. 2005. № 19. Ст. 1812.
7. Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда РФ за II квартал 2008 г., утвержденный Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 17.09.2008 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2008. № 11; 2009. № 2.
8. Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда РФ за второй квартал 2006 года, утвержденный Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 27.09.2006 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2007. № 1.
9. Толчеев Н.К. Сохранение самовольных переустройств и перепланировок // ЭЖ-Юрист. 2006. № 24.
10. Ласкина Н.В. Капитальный ремонт, реконструкция, переустройство и перепланировка объектов недвижимости: юридические аспекты. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». 2014.
11. Определение Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 5 июня 2013 года № ВАС-4866/11 по делу № А60-58866/2009-С3.
12. Постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа от 24 января 2013 года № Ф09-6194/10 по делу № А60-58866/2009.
13. Жуйков В.М., Шешко Г.Ф., Филимонов С.Л. Комментарий к Жилищному кодексу Российской Федерации (постатейный). М.: Юридическая фирма «КОНТРАКТ», 2007. 400 с.

References

1. Tikhomirov M.Yu., Tikhomirova L.V. Alterations to the configuration and layout of dwellings: practical guide. M.Yu. Tikhomirov (Ed.). 2nd ed., revised and enlarged. M., Izd-vo Tikhomirova M.Iu., 2015, 47 p. [in Russian].
2. Resolution of the State Construction Committee dated 27.09.2003 № 170 «On approval of rules and regulations of technical operation of housing stock». *Rossiiskaia Gazeta*, 22.10.2003, no. 214 [in Russian].
3. Determination of Leningrad Regional Court dated 23 November, 2011, no. 33–5727/2011 [in Russian].
4. Karpuhin D.V. Legal issues of alterations to the configuration and layout of dwellings. *Zhilishchnoe pravo* [Housing Law], 2009, no. 5 [in Russian].
5. Resolution of the Government of St. Petersburg dated 14.09.2006 № 1135 «Rules for the maintenance and repair of facades of buildings and structures of St. Petersburg». *Vestnik Administratsii Sankt-Peterburga* [Vestnik of St. Petersburg Administration], 27.10.2006, no. 10 [in Russian].
6. Resolution of the Government of the Russian Federation dated 28.04.2005 no. 266 «On approval of the application form for alterations to the configuration and layout of dwellings and forms of a document confirming the decision on the approval of alterations to the configuration and layout of dwellings». *SZ RF* [Collected Legislation of the Russian Federation], 2005, no. 19, Article 1812 [in Russian].
7. Review of legislation and judicial practice of the Supreme Court for the II quarter of 2008, approved by the Decree of the Presidium of the Supreme Court of the Russian Federation of 17.09.2008) // Bulletin of the Supreme Court. 2008. №11; 2009. № 2.
8. Review of legislation and judicial practice of the Supreme Court of the Russian Federation for the second quarter of 2006, approved by the Decree of the Presidium of the Supreme Court of the Russian Federation dated 27.09.2006. *Biulleten' Verkhovnogo Suda RF* [Bulletin of the Supreme Court], 2007, no. 1 [in Russian].

9. Tolcheev N.K. Saving unauthorized alterations to the configuration and layout. *EZh-Iurist* [EZh–Lawyer], 2006, no. 24 [in Russian].

10. Laskina N.V. Major repairs, reconstruction, alterations to the configuration and layout of real estate objects: legal aspects. *Legal Reference System «ConsultantPlus»*, 2014 [in Russian].

11. Determination of the Supreme Arbitration Court of the Russian Federation dated June 5, 2013 № VAS-4866/11 on the case number A60-58866 / 2009-S3 [in Russian].

12. Decree of Federal Arbitration Court of the Ural Region dated January 24, 2013 № F09-6194/10 on the case number A60-58866/2009 [in Russian]

13. Zhuikov V.M., Sheshko G.F., Filimonov S.L. Comments to the Housing Code of the Russian Federation (itemized). M., Iuridicheskaja firma «KONTRAKT»; Infra–M, 2008, 400 p. [in Russian].

*E.S. Kryukova**

EFFECTS OF UNAUTHORIZED ALTERATIONS TO THE CONFIGURATION AND LAYOUT OF DWELLINGS

The article analyzes standards of housing legislation that are dedicated to conditions and procedures for implementation of alterations to the configuration and layout of dwellings. The need to modify the rules of Housing and Civil Codes of the Russian Federation that are dedicated to the grounds in termination of the right of ownership and termination of residential lease agreement in the part of effects of realization of unauthorized alterations to the configuration and layout of dwellings is substantiated.

Key words: alterations to the configuration and layout of dwellings, residential lease agreement, termination of rights of ownership of dwellings, public sale.

* *Kryukova Elena Sergeevna* (cl@ssu.samara.ru), Department of Civil and Entrepreneurial Law, Samara State University, 1, Acad. Pavlov Street, Samara, 443011, Russian Federation.