СОХРАНЕНИЕ САМОВОЛЬНЫХ ПЕРЕУСТРОЙСТВ И ПЕРЕПЛАНИРОВОК

ПЛАН

Основные расхождения

НПА регионов

Нет основания для отказа

Слабый довод

По заявлению гражданина

Суд не должен подменять орган местного самоуправления

Только после отказа

О судебных процедурах

Что доказывать?

В главе 4 нового Жилищного кодекса РФ впервые на федеральном уровне урегулированы основные вопросы, относящиеся к переустройству и перепланировке жилых помещений. В статье 29, включенной в эту главу, определены последствия самовольного переустройства и (или) переоборудования жилого помещения. Последующее правовое регулирование данных отношений, осуществленное субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления на основании ч. 2 ст. 5 Кодекса, а также судебная практика выявили различное понимание правовых норм, допускающих сохранение жилого помещения в том состоянии, в котором оно находится после самовольного переустройства и (или) самовольной перепланировки.

Переустройство и перепланировка жилого помещения представляют собой определенные виды работ, после выполнения которых требуется внесение изменений в технический паспорт жилого помещения (ст. 25 ЖК РФ). Такие работы проводятся с соблюдением требований законодательства по согласованию с органом местного самоуправления, являющимся органом, осуществляющим согласование (ст. 26 ЖК РФ).

Переустройство и (или) перепланировка, проведенные собственником жилого помещения или нанимателем жилого помещения, занимаемого по договору социального найма, согласно ч. 1 ст. 29 ЖК РФ признаются самовольными в двух случаях: 1) при отсутствии документа, подтверждающего принятие органом местного самоуправления решения о согласовании; 2) при нарушении проекта, представлявшегося в орган, осуществляющий согласование. В обоих случаях виновное в правонарушении лицо может быть привлечено к административной ответственности, предусмотренной ст. 7.21 КоАП РФ.

Гражданско-правовые последствия самовольного переустройства (перепланировки) жилого помещения прописаны в ст. 29 ЖК РФ: собственник или наниматель такого жилого помещения обязаны привести его в прежнее состояние в разумный срок и в порядке, установленном органом, осуществляющим согласование; при невыполнении указанной обязанности по иску названного органа суд может принять решение в отношении собственника - о продаже жилого помещения с публичных торгов, в отношении нанимателя - о расторжении договора социального найма. Одновременно в ч. 4 данной статьи предусмотрено, что 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.

Основные расхождения

Такое правовое регулирование вызвало различное понимание процедуры сохранения самовольно переустроенного и (или) перепланированного жилого помещения в существующем состоянии. Основное расхождение проявляется по вопросу о возможности принятия решения об этом не только судом, но и во внесудебном порядке. В судебной практике также неоднозначно решается вопрос о том, в каких случаях и порядке должен рассматриваться вопрос о сохранении жилого помещения, кто является надлежащим ответчиком по делу. В полной мере возникшие вопросы могут быть сняты посредством разъяснений Пленума Верховного Суда РФ, в настоящее время можно высказать по ним лишь свои соображения.

В юридической литературе преобладает точка зрения о том, что сохранение самовольных переустройств (перепланировок) допускается только на основании решения суда . В отдельных комментариях делается осторожная оговорка о возможности оформления перепланировки и переустройства, если в них нет существенных нарушений, органами местного самоуправления, поскольку эти действия находятся в их ведении .

Нет единого подхода к рассматриваемому вопросу и при регулировании отношений, связанных с оформлением самовольных переустройств и перепланировок жилых помещений, нормативными правовыми актами (НПА), принятыми в развитие положений ЖК РФ. В большинстве таких актов либо содержится отсылка к ст. 29 ЖК РФ, регулирующей последствия самовольно выполненных работ по перепланировке и (или) переустройству жилого помещения , либо воспроизводятся правила этой статьи .

НПА регионов

В пункте 2 Постановления Правительства Москвы от 8 февраля 2005 г. N 73-ПП "О порядке переустройства и (или) перепланировки жилых и нежилых помещений в жилых домах на территории города Москвы" (в редакции Постановления от 15.11.2005 N 883-ПП) на Мосжилинспекцию возлагаются функции уполномоченного органа, осуществляющего согласование, в том числе ранее выполненных самовольно переустройств и (или) перепланировок жилых и нежилых помещений в жилых домах, если они не нарушают права и законные интересы граждан либо не создают угрозу их жизни и здоровью.

Возможность согласования во внесудебном порядке произведенных самовольно переустройств и (или) перепланировки жилого помещения предусмотрена и рядом органов местного самоуправления, например Положением о порядке переустройства и (или) перепланировки жилых помещений в городе Королеве Московской области, утвержденным Постановлением главы муниципального образования "Город Королев" от 12 сентября 2005 N 1729 . При этом в одних нормативных актах, в частности в названном Положении, приводится перечень определенных работ, которые могут быть согласованы администрацией с последующим внесением изменений в технический паспорт жилого дома, в других - предусматривается представление лицом, сделавшим самовольное переустройство (перепланировку), дополнительных документов для принятия решения о согласовании (например, в соответствующем Положении, принятом в муниципальном образовании "Город Подольск" Московской области). Есть и такие акты, в которых подробно регламентирована процедура получения и оформления заключения о возможности сохранения жилого помещения в существующем состоянии для подачи заявителем искового заявления в суд по вопросу сохранения жилого помещения (например, в муниципальном образовании "Город Подольск" Московской области). В последнем случае такое регулирование вызывает большие сомнения, поскольку определение порядка гражданского судопроизводства, составной частью которого является процедура получения и представления доказательств, находится в ведении Российской Федерации (п. "о" ст. 71 Конституции РФ, ст. 1 ГПК РФ).

Нет основания для отказа

По мнению автора, орган местного самоуправления по заявлению гражданина, допустившего самовольное переустройство и (или) 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 угрозу их жизни и здоровью.

Смысл, содержание и применение норм ЖК РФ, регулирующих анализируемые отношения, а также деятельность органов местного самоуправления по реализации этих норм в силу ст. 18 Конституции РФ должны оцениваться исходя из прав граждан в жилищной сфере, обеспечиваемых правосудием.

Права собственников жилого помещения на его переустройство, перепланировку и оформление выполненных работ непосредственно вытекают из положений главы 4 ЖК РФ. 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.

Сохранение переоборудований, повышающих качество и благоустроенность жилого помещения, даже если они произведены без согласования, отвечает не только интересам граждан, но и общества в целом. Закон устанавливает административную ответственность за допущенное правонарушение, но не исключает реализации гражданами своих прав на оформление во внесудебном порядке самовольно выполненных переоборудований. Деятельность органа местного самоуправления, направленная на то, чтобы обязать гражданина, привлеченного к административной ответственности, восстановить жилое помещение в прежнем состоянии, а затем разрешить ему производство тех же переустройств (перепланировок), противоречила бы основополагающим принципам, закрепленным в ст. 18 Конституции РФ. Несерьезно возлагать на суд функции по принятию в эксплуатацию любого переустройства, перепланировки только по тому мотиву, что работы были произведены самовольно.

Слабый довод

Сторонники противоположной точки зрения исходят из того, что последствия самовольного переустройства и (или) самовольной перепланировки жилого помещения регулируются ст. 29 ЖК РФ, в которой предусмотрен только один порядок сохранения жилого помещения в существующем состоянии - по решению суда. Такой довод, как представляется, недостаточно обоснован. Суд не является органом, компетентным принимать выполненные строительные работы. Посредством правосудия обеспечиваются права граждан, защищаются и восстанавливаются их нарушенные либо оспариваемые права, свободы и законные интересы (ст. 18, 46 Конституции РФ, ст. 2, 3 ГПК РФ).

Исходя из содержания и места ст. 29 ЖК РФ в системе норм Кодекса, она регулирует отношения, возникшие на той стадии, когда гражданину компетентным органом отказано в согласовании переустройства, перепланировки и предъявлено требование о приведении жилого помещения в прежнее состояние; при невыполнении данного требования органу местного самоуправления предоставляется право обратиться в суд с соответствующим иском. В качестве одного из непременных условий вынесения судом решения о продаже такого жилого помещения с публичных торгов либо о расторжении в отношении его договора социального найма в ч. 5 этой статьи указывается на непринятие судом предусмотренного ч. 4 решения о сохранении жилого помещения.

Таким образом, ст. 29 ЖК РФ по смыслу ее частей 4 и 5, подлежащих толкованию в неразрывном единстве, направлена на защиту прав граждан и позволяет суду отказать в удовлетворении предъявленного иска о продаже жилого помещения с публичных торгов или о расторжении договора социального найма, если им будет принято решение о сохранении жилого помещения в существующем состоянии (при наличии соответствующего встречного заявления), поскольку этим не нарушаются права и законные интересы граждан либо это не создает угрозу их жизни или здоровью. В таком случае в резолютивной части решения суд указывает не только об отказе в удовлетворения иска органа местного самоуправления и о сохранении жилого помещения, но и о том, что данное решение является основанием для внесения организацией (органом) по учету объектов недвижимого имущества соответствующих изменений в документацию на жилое помещение. Тем самым посредством правосудия защищается нарушенное (оспариваемое) право гражданина на сохранение жилого помещения в переустроенном и (или) перепланированном состоянии.

По заявлению гражданина

Определяя указанное право суда, рассматриваемая статья не ограничивает общие полномочия органов местного самоуправления и не содержит для них запрета на согласование по заявлению гражданина самовольно произведенных переустройств, перепланировок жилого помещения. Это было бы не логично, поскольку при отрицании возможности оформления выполненных работ во внесудебном порядке может сложиться неопределенная ситуация, когда орган местного самоуправления, будучи неправомочным принять заявление гражданина об оформлении, сам не обращается в суд с соответствующим иском, тогда как самовольные переустройство, перепланировка фактически сохраняются.

С учетом существующего регулирования следует признать, что орган местного самоуправления обязан рассмотреть поданное гражданином заявление об оформлении результата выполненных работ и принять по нему соответствующее решение. 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). В частности, отказ не может считаться правомерным в том случае, когда гражданином были представлены органу местного самоуправления вместе с заявлением об оформлении все необходимые документы, а проведенные им переустройство, перепланировка жилого помещения соответствуют требованиям пожарной безопасности, санитарно-гигиеническим, экологическим и иным установленным законодательством требованиям, не нарушают прав и законных интересов других лиц. В этом случае суд принимает решение, которым признает отказ неправомерным, и обязывает орган местного самоуправления осуществить согласование произведенных переустройств и (или) перепланировки жилого помещения.

Суд не должен подменять орган местного самоуправления

Нередко граждане, допустившие самовольное переоборудование, сами обращаются в суд с различными требованиями. Возможность принятия таких требований к производству суда и разрешения их по существу следует рассматривать исходя из взаимосвязи норм жилищного законодательства и норм гражданского процессуального права.

В отдельных случаях в суд предъявлялись заявления об установлении различных юридических фактов, в частности ненарушения прав и интересов граждан, проживающих в том же доме или квартире, соответствия произведенной перепланировки требованиям законодательства и т.п. Эти заявления разрешались судом по существу в порядке особого производства. С подобной практикой согласиться нельзя, так как непосредственно из содержания заявлений усматривается наличие подведомственного суду спора о праве заявителей на жилое помещение в существующем состоянии. Факты, которые они просят установить, имеют значение для разрешения этого спора, но сами по себе не порождают у заявителей каких-либо прав и обязанностей. Тем более что эти факты могут быть подтверждены во внесудебном порядке, что в силу ст. 265 ГПК РФ исключает возможность их установления судом. Если заявитель в целях оформления самовольно выполненных переоборудований в органе, осуществляющем согласование переустройств и (или) перепланировок, желает подтвердить отсутствие нарушений прав и интересов членов своей семьи или соседей либо соблюдение им установленных норм и правил, то он не лишен возможности получить письменное согласие указанных лиц (когда оно необходимо), заключение уполномоченных органов, а в случае отказа предъявить иск к заинтересованным лицам о признании их возражений необоснованными либо оспорить в суде отказ в даче положительного заключения. Поэтому условия, необходимые для установления фактов, имеющих юридическое значение, отсутствуют, в соответствии с ч. 3 ст. 263 ГПК РФ такое заявление подлежит оставлению без рассмотрения.

Зачастую граждане, не обращаясь к органу местного самоуправления с заявлением по вопросу самовольных переоборудований, сразу предъявляют в суд иски о сохранении жилого помещения в переустроенном и (или) перепланированном виде. С практикой рассмотрения судом подобных исков вряд ли можно согласиться, поскольку в указанных случаях суды, по сути, подменяют органы местного самоуправления, осуществляя их полномочия по согласованию. Об этом красноречиво свидетельствует и упомянутый выше правовой акт муниципального образования "Город Подольск", в котором суду фактически отводится роль органа, утверждающего выдаваемый межведомственной комиссией акт о возможности сохранения жилого помещения в переустроенном и (или) перепланированном состоянии. Кроме того, существенно умаляются права граждан, вынужденных обращаться не только в орган, в ведении которого находится принятие соответствующего решения для внесения изменений в технический паспорт жилого помещения, но и в суд, нести в связи с этим дополнительные затраты, хотя они могут решить вопрос в упрощенном порядке: путем подачи соответствующего заявления и необходимых документов в орган, к компетенции которого отнесено согласование переустройства (перепланировки). Рассмотрение таких дел влечет негативные последствия и для самих органов местного самоуправления: с них при удовлетворении иска взыскивают судебные расходы, зачастую значительные, на основании ст. 98 ГПК РФ.

Только после отказа

В ч. 1 ст. 3 ГПК предусмотрено, что заинтересованное лицо вправе обратиться в суд за защитой нарушенных либо оспариваемых прав, свобод или законных интересов.

Право лица, которое не обращалось к органу местного самоуправления с заявлением о сохранении самовольных переустройств, перепланировки, не считается нарушенным или оспариваемым. Оно само допустило нарушение, для устранения которого должно (помимо уплаты административного штрафа) либо восстановить жилое помещение в прежнем состоянии, либо согласовать произведенные переоборудования с компетентным органом, когда для этого нет препятствий. И только после отказа в согласовании самовольных переоборудований можно говорить о нарушенном или оспариваемом праве лица на сохранение жилого помещения в существующем состоянии, что позволяет этому лицу прибегнуть к судебной защите, представив доказательства об отсутствии препятствий для сохранения помещения в переустроенном (перепланированном) виде.

Тем более что самовольными признаются и переустройство, и (или) перепланировка жилого помещения, проведенные с нарушением представлявшегося проекта, когда при отсутствии отказа в приемке объекта вообще нельзя говорить о самовольных переоборудованиях. Только проверяя мотивы отказа, суд может определить, допущены ли отступления от проекта и насколько они значительны, не нарушены ли вследствие этого чьи-либо права и законные интересы.

О судебных процедурах

С учетом изложенного можно сделать вывод о том, что вопрос о сохранении жилого помещения в самовольно переустроенном (перепланированном) состоянии может решаться судом при рассмотрении дел:

1) по иску органа, осуществляющего согласование, о продаже с публичных торгов жилого помещения или о расторжении договора найма жилого помещения, когда ответчиком по такому делу подано заявление о сохранении жилого помещения в существующем состоянии;

2) по заявлению заинтересованного лица об оспаривании отказа органа местного самоуправления в согласовании и утверждении соответствующего акта о завершении переустройства, перепланировки жилого помещения;

3) по иску к органу местного самоуправления, отказавшему в утверждении несанкционированных переустройств и (или) перепланировки, и другим лицам, оспаривающим право истца на выполненные переоборудования либо возражающих против них (например, к собственнику другой комнаты в той же квартире, претендующему на эти переоборудования или считающему нарушенными вследствие этого свои права), об оспаривании отказа и признании права на произведенные переустройство и (или) перепланировку либо о признании возражений против них необоснованными.

Изложенные выводы, однако, не означают, что решение суда о сохранении жилого помещения в существующем после переустройства (перепланировки) состоянии, принятое по иску гражданина, не обращавшегося перед этим к органу местного самоуправления с соответствующим заявлением, либо с нарушением вида судебного производства (например, заявление об оспаривании отказа в согласовании рассмотрено в исковом порядке) должно быть, безусловно, отменено вышестоящей судебной инстанцией только по мотиву ошибочного принятия к производству такого требования либо нарушения порядка его рассмотрения. Если обстоятельства, имеющие значение для дела, были определены и установлены судом полно и правильно, изложенные в решении выводы соответствуют этим обстоятельствам, а нормы материального права применены и истолкованы в соответствии с их смыслом, то отмена такого решения была бы формальной и противоречила бы содержанию конституционного права граждан на судебную защиту.

По делам указанной категории следует привлекать к участию в деле всех лиц, интересы которых может затронуть судебное решение (членов семьи заявителя, соседей по квартире, дому, если переустройства (перепланировки) затрагивают их права на занимаемые ими помещения). Процессуальное положение этих лиц (соответчики, третьи лица) будет зависеть от их отношения к заявленному требованию. Например, если владелец соседней комнаты в коммунальной квартире возражает против оформления самовольных переустройств (перепланировок) по мотиву нарушения его законных интересов и к нему предъявлен иск о признании возражений необоснованными, то этот сосед и орган местного самоуправления, отказывающий в согласовании, будут являться соответчиками по делу.

Что доказывать?

Круг юридически значимых обстоятельств, подлежащих установлению судом, определяется исходя из мотивов отказа в согласовании и содержания заявленного требования. Если спор касается переустройства и (или) перепланировки жилого помещения, проведенных при отсутствии документа, подтверждающего согласование, то доказываются все обстоятельства, в подтверждение которых ч. 2 ст. 26 ЖК РФ предусматривает предъявление перечисленных в ней документов, а также отсутствие нарушения прав и законных интересов граждан и угрозы их жизни или здоровью. Естественно, что в этом случае предъявляется не проект планируемых ремонтно-строительных работ, предусмотренный в п. 3 ч. 2 указанной статьи, 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.

В том случае, когда спор возник в связи с отступлением от ранее согласованного проекта, доказываются обстоятельства, свидетельствующие о том, что вследствие этого не были нарушены установленные законодательством требования, законные интересы граждан, а жилое помещение в существующем виде не создает угрозу их жизни или здоровью (например, разрушением несущих конструкций, обвалом стен, аварией газового оборудования и др.). Такими доказательствами могут быть объяснения заинтересованных лиц об отсутствии у них возражений, показания свидетелей, письменные доказательства, заключения уполномоченных органов государственного надзора и контроля, а в необходимых случаях - заключение экспертизы.

Суд вправе принять решение о сохранении жилого помещения в переустроенном и (или) перепланированном состоянии только в том случае, если признает установленными вышеуказанные обстоятельства на основе доказательств, оцененных по правилам ст. 67 ГПК.

Литература

1. Технические паспорта жилых помещений - это документы, содержащие техническую и иную информацию о жилых помещениях, связанную с обеспечением соответствия жилых помещений установленным требованиям (ч. 5 ст. 19 ЖК РФ).
2. Гуев А.Н. Постатейный комментарий к Жилищному кодексу Российской Федерации // Дело. 2005.
3. Постатейный комментарий к Жилищному кодексу Российской Федерации / Под ред. П.В. Крашенинникова. М.: Статут, 2005.
4. Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2005. N 13.