

Понятие и правовое положение индивидуального жилищного строительства по российскому гражданскому законодательству

Прежде чем определить правовой режим индивидуального жилищного строительства (далее также - ИЖС), необходимо проанализировать содержание терминов и понятий, входящих в сферу данных правоотношений, а также проследить развитие законодательства о данном виде строительной деятельности. Современное российское законодательство не раскрывает понятия «индивидуальное жилищное строительство». Родовым по отношению к понятию ИЖС является более общее понятие - строительство. Данное понятие активно применяется законодателем в Гражданском кодексе РФ (например при отнесении объектов незавершенного строительства к недвижимым вещам, отчуждении объекта незавершенного строительства в связи с прекращением действия договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, при регулировании вопросов застройки земельного участка и сервитута, изъятия земельного участка, который не используется в соответствии с его целевым назначением и другое). Примечательно, что большинство правоотношений в сфере строительной деятельности и в том числе, индивидуального жилищного строительства, регулируются одновременно как с помощью гражданско - правовых, так и с помощью публично-правовых норм. По мнению Р.Р. Ганеева, можно говорить о межотраслевом правовом регулировании строительных правоотношений как методе правового регулирования¹. Как отмечает Т.С. Пхалагов, правовое регулирование данных общественных отношений осуществляется не только нормами гражданского права, но и нормами иных отраслей законодательства, главным образом, земельного и градостроительного². Это означает, что современные ученые - цивилисты указывают на наличие взаимного влияния гражданского права и ряда иных отраслей права в рамках правовой регламентации отдельных разновидностей строительной деятельности. Вышеизложенное свидетельствует о том, что правовой режим индивидуального жилищного строительства носит межотраслевой характер.

Согласно ч. 2 ст. 16 Жилищного кодекса РФ, жилым домом признаётся индивидуально-определенное здание, которое состоит из комнат, а также помещений вспомогательного использования, предназначенных для удовлетворения гражданами бытовых и иных нужд, связанных с их

¹Ганеев Р.Р. О сущности градостроительного права и его связях с гражданским правом // Евразийский юридический журнал. 2010. № 2 (21). С. 14

² Пхалагов Т.С. Гражданско-правовой режим объектов капитального строительства: диссертация ... канд. юр. наук : 12.00.03. Волгоград, 2012. С. 91

проживанием в таком здании³. При этом индивидуальный жилой дом как объект ИЖС может пониматься в широком и узком смыслах. Как отмечает Н.А. Колоскова, в широком смысле объектом индивидуального жилищного строительства являются дома, предназначенные для индивидуального пользования гражданина (нескольких граждан, семьи), и объекты малоэтажного строительства⁴. Однако, анализ п. 3 ст. 48 Градостроительного кодекса РФ содержит более узкое определение. Часть 3 ст. 48 Градостроительного кодекса РФ под объектами индивидуального жилищного строительства понимает отдельно стоящие жилые дома с количеством этажей не более чем три, предназначенные для проживания одной семьи. Более конкретным представляется определение индивидуальных жилых домов, содержащееся в Постановлении Правительства Белгородской области от 09.12.2008 № 293-пп «Об утверждении региональных нормативов градостроительного проектирования смешанной жилой застройки в Белгородской области», под которыми понимаются отдельно стоящие индивидуально-определенные жилые дома, с количеством этажей не более чем три, состоящие из комнат, а также помещений вспомогательного использования, предназначенных для удовлетворения гражданами бытовых и иных нужд, связанных с их проживанием в таком доме, предназначенном для проживания одной семьи⁵.

Приведенные выше понятия позволяют раскрыть сущность ИЖС как процесса создания индивидуального жилого дома, что в свою очередь, позволяет охарактеризовать правовой режим такой деятельности и выделить ее признаки. Буквальное толкование приведенных норм позволяет сделать вывод о том, что на законодательном уровне закреплены всего два признака строительства индивидуального жилого дома: этажность - не более трех этажей и цель использования - проживание одной семьи.

Первый признак, как следует из приведенного выше определения, вводит ограничения в отношении объектов ИЖС: индивидуальные жилые дома должны состоять не более чем из трех этажей. Ограничение в количестве этажей как признак объекта ИЖС может быть выведен также из п. 1 ч. 2 ст. 49 Градостроительного кодекса РФ, где установлено, что экспертиза не проводится в отношении проектной документации следующих объектов капитального строительства: отдельно стоящие жилые дома с количеством этажей не более чем три, предназначенные для проживания одной семьи (объекты индивидуального жилищного строительства)⁶.

³ Жилищный кодекс РФ (ред. от 31.12.2014) // Собрание законодательства РФ. - 2005. - № 1 (часть 1). - ст. 14

⁴ Колоскова Н.А. Понятие индивидуального жилищного строительства // Адвокатская практика. 2009. № 5. С. 12

⁵ Об утверждении региональных нормативов градостроительного проектирования смешанной жилой застройки в Белгородской области: Постановление Правительства Белгородской области от 09 декабря 2008 № 293-пп (ред. от 03.09.2012) // Сборник нормативных правовых актов Белгородской области. - 2009. - № 1-2

⁶ Градостроительный кодекс РФ (ред. от 31.12.2014; с изм. и доп., вступ. в силу с

Указанное положение законодательства носит императивный характер и устанавливает ограничение этажности в качестве одного из основных признаков объекта ИЖС. При этом, в соответствии с письмом Минэкономразвития России от 20 марта 2013 г. № ОГ-Д23-1426, под количеством этажей индивидуального жилого дома следует понимать количество всех этажей, включая подземный, подвальный, цокольный, надземный, технический, мансардный⁷. Противоположный подход закреплен в письме Федерального агентства кадастра объектов недвижимости от 12 октября 2007 г. № СП/0617 «Об объекте индивидуального жилищного строительства», в котором подчеркивается, что в действующем законодательстве Российской Федерации не устанавливается ограничений по количеству этажей для объектов индивидуального жилищного строительства. В нем разъясняется также, что ч. 3 ст. 48 Градостроительного кодекса РФ относится лишь к осуществлению подготовки проектной документации и не определяет объекты индивидуального жилищного строительства как отдельно стоящие жилые дома с количеством этажей не более трех, предназначенные для проживания одной семьи. Такие противоречия в подзаконных актах значительно усложняют правоприменительную практику и носят негативный характер для всей системы законодательства.

Вторым важным признаком индивидуального жилого дома является его предназначение исключительно для проживания одной семьи. Следует отметить, что вопрос о количестве семей, для проживания которых осуществляется строительство объекта ИЖС, также остаётся дискуссионным в юридической литературе. Существует точка зрения, согласно которой в жилом доме на две семьи присутствие общей стены при наличии всех других условий не означает, что данное строение не может рассматриваться как индивидуальное⁸. И действительно, в настоящее время нередко две или несколько семей проживают в одном совместном доме. Однако в этом случае такой дом согласно п. 2 ч. 2 ст. 49 Градостроительного кодекса РФ будет представлять собой жилой дом блокированной застройки, что довольно существенно осложняет его возведение. Кроме того, остается открытым большое количество вопросов, которые законодательно не урегулированы. Например, что подразумевается под одной семьей в смысле, придаваемом Градостроительным кодексом РФ? Данная норма совершенно не учитывает то, что согласно жилищному законодательству собственник дома может разрешить проживание в своем доме другим лицам, не являющимся членами его семьи. Таким образом, главное правовое отличие индивидуального жилого дома от многоквартирного дома заключается в отсутствии правовых отношений между семьями в отношении общего имущества.

Специфика гражданско-правового регулирования ИЖС также

01.04.2015) // Собрание законодательства РФ. - 2005. - № 1 (часть 1). - ст. 16

⁷ Крымов С. Где пределы ИЖС? // ЭЖ-Юрист. 2014. № 29. С. 11

⁸Ионов А.Е. Признаки индивидуального жилищного строительства // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2011. № 12. С. 76

выражается в том, что само понятие «индивидуальное жилищное строительство» резко ограничивает круг субъектов рассматриваемых правоотношений⁹. Поскольку земельный участок предоставляется лицу, осуществляющему строительство, то застройщик и заказчик совпадают. Лицо, осуществляющее жилищное строительство является собственником или арендатором земельного участка. В отличие от индивидуального жилищного строительства, многоквартирное и многоквартирное жилищное строительство осуществляется в интересах не только отдельных семей, но и с целью обеспечения выполнения социальных функций государственных или муниципальных образований, имеют место коммерческие интересы организаций, непосредственно организующих и выполняющих строительные работы. Именно поэтому индивидуальное жилищное строительство представляет собой форму обеспечения граждан жильем путем строительства домов на праве личной собственности, выполняемого при непосредственном участии граждан или за их счет. Также индивидуальное жилищное строительство - это форма обеспечения граждан жильем путем строительства домов при непосредственном участии граждан или за их счет. Как правило, земельные участки для этих целей предоставляются в городах и поселках. Во многих случаях размер участка, предоставленного для целей ИЖС, позволяет не только поместить дом, но и использовать землю для производства сельскохозяйственной продукции¹⁰.

Анализ правового режима ИЖС позволяет выделить следующие преимущества в правовом регулировании такого строительства: такие земли можно подвести под участие в самых различных государственных программах поддержки малоэтажного строительства; данная категория участка уже предназначена для строительства на нем жилья¹¹. К преимуществам ИЖС относится также то, что гражданин, собственник жилого дома, как правило, является собственником земельного участка, на котором расположен такой дом. Он имеет право эксплуатировать жилой дом, использовать участок по своему усмотрению, осуществлять расширение, реконструкцию такого дома.

Анализ гражданско-правового режима ИЖС позволяет отметить некоторые пробелы и недостатки законодательной базы, предназначенной регулировать правоотношения в связи со строительством индивидуального жилья. Правоотношения, складывающиеся в сфере строительства многоквартирных домов и иных объектов недвижимости являются более сложными, чем отношения в сфере индивидуального жилищного строительства. Дом, предназначенный для проживания двух или более семей, может рассматриваться как многоквартирный, в связи с чем применению подлежит Федеральный закон от 30.12.2004 № 214-ФЗ «Об участии в

⁹Колоскова Н.А. Понятие индивидуального жилищного строительства // Адвокатская практика. 2009. № 5. С. 12

¹⁰Пикалова А.А. Индивидуальное жилищное строительство: анализ понятия и судебная практика // Жилищное право. 2013. № 3. С. 99

¹¹Там же

долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации». И только если дом предназначен для нужд одной лишь семьи, то речь идет о необходимости применения норм о договоре строительного подряда¹². Фактически объекты незначительно отличаются между собой, однако, правовое регулирование их строительства различное. Проанализировав приведенные выше понятия, признаки и специфические черты индивидуального жилищного строительства и индивидуального жилого дома, можно рекомендовать исходить из понятия, предложенного М.Ю. Тихомировым: индивидуальный жилой дом - это жилой дом с количеством этажей не более чем три, создаваемый на средства одного собственника или лиц, связанных родственными отношениями, находящийся в частной собственности, предназначенный для проживания, как правило, одной семьи и относящийся к индивидуальному жилищному фонду в соответствии с жилищным законодательством Российской Федерации¹³.

Вышеизложенное позволяет сделать ряд выводов. Правовой режим строительства индивидуальных жилых домов не является строго отраслевым, а носит комплексный характер. Данный межотраслевой режим регламентируется нормами гражданского, земельного и градостроительного законодательства. В рамках рассматриваемого института нормы гражданского законодательства выполняют функции нормативного регулирования прав и обязанностей участников данной строительной деятельности (собственников или арендаторов земельного участка в процессе возведения на нем индивидуального жилого дома).

Буквальное толкование рассмотренных норм позволяет сделать вывод о том, что на законодательном уровне закреплены всего два признака строительства индивидуального жилого дома: этажность и цель использования. При этом правовая конкретизация первого признака на уровне подзаконных актов характеризуется существенными противоречиями, что значительно усложняет правоприменительную практику и носит негативный характер для всей системы законодательства о строительстве. Представляется, что при определении понятия объекта ИЖС количество этажей не может являться существенным признаком в связи с тем, что количество этажей влияет на порядок создания соответствующего объекта. Следует отметить, что обоснованность второго признака – назначение для проживания исключительно одной семьи, для проживания которых осуществляется строительство объекта ИЖС, также остаётся дискуссионным в юридической литературе.

¹²Колоскова Н.А. Некоторые особенности гражданско-правового регулирования отношений, возникающих в сфере индивидуального жилищного строительства и строительства многоквартирных домов и иных объектов недвижимости // Юридическая наука. 2011. № 1. С. 32

¹³Тихомиров М.Ю. Предоставление земельных участков для строительства: новые правила. М.: Издательство Тихомирова М.Ю., 2014. С. 54