

УДК 343

Актуальные проблемы обеспечения законности использования земельных участков, предназначенных для индивидуального жилищного строительства

Исламова Эльнара Рафисовна

Кандидат юридических наук, доцент,
кафедра прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении
уголовных, гражданских и арбитражных дел,
Санкт-Петербургский юридический институт (филиал)
Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации,
191104, Российская Федерация, Санкт-Петербург, Литейный просп., 44;
e-mail: alnara@yandex.ru

Publishing House "ANALITIKA RODIS" (analitikarodis@yandex.ru) http://publishing-vak.ru/

Аннотация

Цель. Целью работы является обобщение правовой модели обеспечения законности использования земельных участков, предназначенных для индивидуального жилищного строительства. **Методология.** Автором использованы метод анализа документов и официальных материалов, установление особенностей частных правонарушений и переход от частного к общему при формулировании выводов и предложений. **Результаты.** Одной из проблем, выявленных органами прокуратуры при анализе состояния законности, является строительство многоквартирных домов на землях, предназначенных для индивидуального жилищного строительства. Так, некоторые граждане, стремясь получить выгоду и пользуясь льготным предоставлением земельных участков, а также положениями Градостроительного кодекса Российской Федерации об отсутствии обязанности подготовки проектной документации, а также проведения экспертизы в отношении проектной документации, а также положениями Федерального закона от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» о регистрации права собственности на объекты индивидуального жилищного строительства в упрощенном порядке, получают земельные участки под индивидуальное строительство, а возводят на них многоквартирные дома для дальнейшей продажи. Нахождение многоквартирных домов в зоне индивидуальной жилой застройки создает чрезмерную нагрузку на системы водоснабжения, водоотведения, электро- и газоснабжения, нарушаются нормы инсоляции, требования пожарной безопасности, создается нехватка парковочных мест. **Заключение.** Выявленные в результате анализа

несовершенства законодательства обуславливают сложности при выявлении и пресечении фактов незаконного строительства многоквартирных домов на землях, предназначенных для индивидуального жилищного строительства. Изложенное свидетельствует о необходимости выработки законодательного определения понятия «объект индивидуального жилищного строительства», содержащего все его характеристики.

Для цитирования в научных исследованиях

Исламова Э.Р. Актуальные проблемы обеспечения законности использования земельных участков, предназначенных для индивидуального жилищного строительства // Вопросы российского и международного права. 2016. № 7. С. 198-206.

Ключевые слова

Прокурор, законность, акты прокурорского реагирования, земли для индивидуального жилищного строительства, гражданско-правовая ответственность, уголовная ответственность.

Введение

Ст. 40 Конституции Российской Федерации провозглашено право каждого на жилище. Следуя положениям Основного закона государства, органы государственной власти и органы местного самоуправления поощряют жилищное строительство, создают условия для осуществления права на жилище. Однако, несмотря на принимаемые меры, и в настоящее время остается актуальной проблема обеспечения граждан доступным жильем [Abouelmagd, Kesteloot, Corijn, 2013; Mathiason, Clemens, Semiralles, Etemiku, 2016].

На заседании Государственного совета Российской Федерации по вопросам развития строительного комплекса и совершенствования градостроительной деятельности 17.05.2016 Президент Российской Федерации В.В. Путин отметил, что «...потребность людей в улучшении жилищных условий остается по-прежнему высокой, и удовлетворить этот спрос можно только с использованием надежных рыночных механизмов...

...одним из распространенных способов приобретения жилья является долевое строительство. Однако здесь еще достаточно проблем, и, прежде всего, это неисполнение застройщиками своих обязательств... обманутых дольщиков все еще много, и за каждым случаем стоит судьба конкретной семьи, конкретного человека.

Ситуации с недостроенными, брошенными домами... все это подрывает доверие граждан к долевого строительству, а значит, снижает их возможности улучшить жилищные условия.

Сейчас законодательно установлены дополнительные гарантии для участников долевого строительства, определены новые требования к страховым организациям, заключающим

договоры с застройщиками... существующих мер, к сожалению, пока недостаточно, чтобы предотвратить риски незавершенного строительства и надежно защитить права граждан» [Заседание Госсовета..., www].

Организациями-застройщиками нарушаются права дольщиков. Отдельные нарушения носят характер уголовно наказуемых деяний [Жнакин, 2016; Зоркольецев, www; Сушина, 2016]. Указанные обстоятельства не могут не влечь социальную напряженность.

В соответствии с п. 7.1 Приказа Генерального прокурора РФ от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», прокуроры акцентируют внимание на защите конституционных жилищных прав граждан.

Одной из проблем, выявленных органами прокуратуры при анализе состояния законности, является строительство многоквартирных домов на землях, предназначенных для индивидуального жилищного строительства. Так, некоторые граждане, стремясь получить выгоду и пользуясь льготным предоставлением земельных участков, а также положениями Градостроительного кодекса Российской Федерации об отсутствии обязанности подготовки проектной документации, а также проведения экспертизы в отношении проектной документации, а также положениями Федерального закона от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» о регистрации права собственности на объекты индивидуального жилищного строительства в упрощенном порядке, получают земельные участки под индивидуальное строительство, а возводят на них многоквартирные дома для дальнейшей продажи [Енькова, 2014; Мармер, www]. Нахождение многоквартирных домов в зоне индивидуальной жилой застройки создает чрезмерную нагрузку на системы водоснабжения, водоотведения, электро – и газоснабжения, нарушаются нормы инсоляции, требования пожарной безопасности, создается нехватка парковочных мест [Шакирова, 2013].

Президентом Российской Федерации В.В. Путиным на том же Заседании Государственного совета Российской Федерации отмечено, что важно соотносить «...планы с запросами граждан, смотреть, чтобы строительство новых кварталов не приводило к критической перегрузке инфраструктуры... ведь градостроительство – это создание благоприятных, комфортных условий для жизни и работы людей» [Заседание Госсовета..., www].

Органами прокуратуры принимаются меры по противодействию вышеуказанным нарушениям, в том числе принимаются меры по объединению усилий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, местного самоуправления, контролирующих и правоохранительных органов в решении проблемы незаконного строительства многоквартирных домов на землях, предназначенных для индивидуального жилищного строительства.

Однако работа на данном направлении осложняется проблемами несовершенства законодательства, неоднозначности судебной практики, которым посвящено настоящее исследование.

Проблемы определения понятия «земли для индивидуального жилищного строительства», а также выявления и пресечения фактов незаконного строительства на таких землях

Для решения обозначенной проблемы, прежде всего, необходимо определиться с понятиями «объект индивидуального жилищного строительства» и «земельный участок, предназначенный для индивидуального жилищного строительства». В юридической литературе отмечается, что индивидуальное жилищное строительство – это, прежде всего, вид разрешенного использования земельного участка, который определяет статус земли с юридической точки зрения [Пикалова, 2013].

В ч. 3 ст. 48 Градостроительного кодекса РФ дается определение объектов индивидуального жилищного строительства – это отдельно стоящие жилые дома с количеством этажей не более трех, предназначенные для проживания одной семьи, в отношении которых осуществление подготовки проектной документации не требуется при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте.

Данное определение не дает четких характеристик такого жилого дома.

При этом не ясно, каким образом подсчитывается количество этажей. Например, Письмо Минэкономразвития России от 20.03.2013 № ОГ-Д23-1426 разъяснило, что под количеством этажей следует понимать количество всех этажей, включая подземный, подвальный, цокольный, надземный, технический, мансардный. Но обоснованно ли данное разъяснение?

Минэкономразвития России также предлагает учитывать п. 6 Положения о признании помещений жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 28.01.2006 № 47, согласно которому многоквартирным домом признается совокупность двух и более квартир, имеющих самостоятельные выходы либо на земельный участок, прилегающий к жилому дому, либо в помещения общего пользования в таком доме (Письмо Минэкономразвития России от 18.02.2015 № ОГ-Д23-1969). Соответственно, при определении признаков индивидуального жилищного строительства следует действовать путем исключения признаков, присущих многоквартирным домам.

Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости не считает количество этажей критерием отнесения объекта жилищного строительства к индивидуальному, указывая, что количество этажей является ограничением при осуществлении подготовки проектной документации при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте таких объектов и при проведении государственной экспертизы в отношении проектной документации указанных объектов (Письмо Роснедвижимости от 12.10.2007 № СП/0617).

Министерство регионального развития Российской Федерации указывает, что основным критерием отнесения жилого дома к объектам индивидуального жилищного строительства яв-

ляется его предназначение для проживания одной семьи. В этой связи, по мнению Минрегиона России, объекты капитального строительства, предназначенные для проживания более чем одной семьи, не могут быть отнесены к объектам индивидуального жилищного строительства и в отношении таких объектов не могут применяться законодательные и иные нормативные правовые акты, регламентирующие вопросы проектирования, строительства, ввода в эксплуатацию, государственного учета и регистрации прав собственности объектов индивидуального жилищного строительства (Письмо Минрегиона РФ от 29.12.2007 № 24322-СК/08).

Вместе с тем юристами отмечается и еще одна проблема, связанная с несовершенством законодательства, в части правового определения семьи в смысле, придаваемом данным Кодексом [Крымов, 2014].

Заключение

Отмеченные несовершенства законодательства обуславливают сложности при выявлении и пресечении фактов незаконного строительства многоквартирных домов на землях, предназначенных для индивидуального жилищного строительства. Изложенное свидетельствует о необходимости выработки законодательного определения понятия «объект индивидуального жилищного строительства», содержащего все его характеристики.

Библиография

1. Енькова К. Предоставление земельных участков под ИЖС: практические проблемы // Жилищное право. 2014. № 10. С. 41-49.
2. Жнакин А.Н. Противодействие преступлениям в сфере долевого строительства многоквартирных домов // Законность. 2016. № 3. С. 4-5.
3. Заседание Госсовета по вопросам развития строительного комплекса и совершенствования градостроительной деятельности. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/51926>
4. Зоркольец Р.Д. Ответственность строительных организаций и продавцов земельных участков по сделкам с землей для строительства индивидуального загородного жилья. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=CJI;n=62370>
5. Крымов С. Где пределы ИЖС? // ЭЖ-Юрист. 2014. № 29. С. 10.\
6. Мармер Б.Ю. Строительство многоквартирных жилых домов на землях ИЖС. URL: <http://sofit.iniciativa55.ru/upload/iblock/cea/apartmentvsijhs.pdf>
7. О рассмотрении обращения: письмо Минрегиона РФ от 29.12.2007 № 24322-СК/08. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_84570/
8. О рассмотрении обращения: письмо Минэкономразвития России от 18.02.2015 № ОГ-Д23-1969. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_180390/

9. Об объекте индивидуального жилищного строительства: письмо Роснедвижимости от 12.10.2007 № СП/0617. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_86377/
10. Об определении количества этажей и этажности и критериях отнесения зданий к объектам индивидуального жилищного строительства: письмо Минэкономразвития России от 20.03.2013 № ОГ-Д23-1426. URL: <http://docs.cntd.ru/document/499061868>
11. Пикалова А. Индивидуальное жилищное строительство: анализ понятия и судебная практика // Жилищное право. 2013. № 3. С. 95-107.
12. Сушина Т.Е. Защита прокурором прав граждан – участников долевого строительства многоквартирных домов // Законность. 2016. № 3. С. 21-25.
13. Шакирова З.М. Как прекратить незаконное строительство многоквартирных домов на земельных участках, предоставленных для индивидуального жилищного строительства // Законность. 2013. № 1 (939). С. 39-41.
14. Abouelmagd D., Kesteloot C., Corijn E. Housing projects for low-income groups and modes of economic integration a comparative study in Greater Cairo // Tijdschrift voor economische en sociale geografie (Journal of economic and social geography). 2013. Vol. 104. No. 4. P. 456-477.
15. Mathiason N., Clemens V., Semiralles D., Etemiku B.M. How can governments collaborate with the private sector to provide affordable housing? // World policy journal. 2016. Vol. 33. No. 2. P. 1-4.

Urgent problems of using land plots for individual housing construction based on the rule of law

El'nara R. Islamova

PhD in Law, Associate Professor,
Department of prosecutor's supervision and participation of
the prosecutor in criminal, civil and arbitration cases,
St. Petersburg Law Institute (branch) of the Academy of the General Prosecutor's Office of the
Russian Federation,
191104, 44 Liteiny av., Saint-Petersburg, Russian Federation;
e-mail: alnara@yandex.ru

Abstract

Objective. The objective of the article is to generalize the legal model of using land plots for individual housing construction based on the rule of law. **Methodology.** The methodology of work is based on the use of common methods of legal science: comparative legal jurispru-

dence and historical legal method, systematic method, method of analysis of documents and official material. The author also uses general methods of scientific knowledge: analysis, synthesis and comparison. **Results.** One of the problems is the construction of apartment buildings on land plots designated for private housing construction. Some people seek to benefit and take an advantage of the preferential allocation of land plots. Moreover, they make use of the fact that it is not obligatory to prepare the project documentation and to examine it according to the provisions of the Town Planning Code of the Russian Federation and the Federal Law "On state registration of rights to immovable property and transactions with it". Therefore, they receive land plots for individual housing construction and build apartment buildings for sale there. It leads to the excessive strain on the water supply, sewerage, electricity and gas. Norms of insolation and fire safety requirements are violated. In addition, there is a shortage of parking spaces. **Conclusion.** Imperfect legislation causes difficulties in the detection and suppression of cases of illegal construction of houses on land plots designated for individual housing construction. The author points out the need for a legal definition of the term "an object of individual housing construction".

For citation

Islamova E.R. (2016) Aktual'nye problemy obespecheniya zakonnosti ispol'zovaniya zemel'nykh uchastkov, prednaznachennykh dlya individual'nogo zhilishchnogo stroitel'stva [Urgent problems of using land plots for individual housing construction based on the rule of law]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 7, pp. 198-206.

Keywords

Prosecutor, legality, acts of prosecutorial response, land plots for individual housing construction, civil liability, criminal liability.

References

1. Abouelmagd D., Kesteloot C., Corijn E. (2013) Housing projects for low-income groups and modes of economic integration a comparative study in Greater Cairo. *Tijdschrift voor economische en sociale geografie (Journal of economic and social geography)*, 104 (4), pp. 456-477.
2. En'kova K. (2014) Predostavlenie zemel'nykh uchastkov pod IZhS: prakticheskie problem [Allocation of land plots for individual housing construction: practical problems]. *Zhilishchnoe pravo* [Housing law], 10, pp. 41-49.
3. Krymov S. (2014) Gde predely IZhS? [Where are the limits of individual housing construction?] *EZh-Yurist* [EL-Laywer], 29, pp. 10.

4. Marmer B.Yu. *Stroitel'stvo mnogokvartirnykh zhilykh domov na zemlyakh IZhS* [Construction of apartment buildings on land plots for individual housing construction]. Available at: <http://sofit.iniciativa55.ru/upload/iblock/cea/apartmentvsijhs.pdf> [Accessed 17/06/16].
5. Mathiason N., Clemens V., Semiralles D., Etemiku B.M. (2016) How can governments collaborate with the private sector to provide affordable housing? *World policy journal*, 33 (2), pp. 1-4.
6. *O rassmotrenii obrashcheniya: pis'mo Minekonomrazvitiya Rossii ot 18.02.2015 № OG-D23-1969* [On consideration of the request: Letter from the Russian Ministry of Economic Development No. OG-D23-1969 of February 18, 2015]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_180390/ [Accessed 18/06/16].
7. *O rassmotrenii obrashcheniya: pis'mo Minregiona RF ot 29.12.2007 № 24322-SK/08* [On consideration of the request: Letter from the Ministry of Regional Development of the Russian Federation No. 24322-SK/08 of December 29, 2007]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_84570/ [Accessed 18/06/16].
8. *Ob ob"ekte individual'nogo zhilishchnogo stroitel'stva: pis'mo Rosnedvizhimosti ot 12.10.2007 № SP/0617* [On the object of individual housing construction: Letter from the Federal Agency of Real Estate Cadastre No. SP/0617 of October 12, 2007]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_86377/ [Accessed 20/06/16].
9. *Ob opredelenii kolichestva etazhei i etazhnosti i kriteriyakh otneseniya zdaniy k ob"ektam individual'nogo zhilishchnogo stroitel'stva: pis'mo Minekonomrazvitiya Rossii ot 20.03.2013 № OG-D23-1426* [On determination of the number of floors of buildings and the criteria for considering buildings to be objects of individual housing construction: Letter from the Russian Ministry of Economic Development No. OG-D23-1426 of March 20, 2013]. Available at: <http://docs.cntd.ru/document/499061868> [Accessed 20/06/16].
10. Pikalova A. (2013) Individual'noe zhilishchnoe stroitel'stvo: analiz ponyatiya i sudebnaya praktika [Individual housing: analysis of concepts and judicial practice]. *Zhilishchnoe pravo* [Housing law], 3, pp. 95-107.
11. Shakirova Z.M. (2013) Kak prekratit' nezakonnoe stroitel'stvo mnogokvartirnykh domov na zemel'nykh uchastkakh, predostavlennykh dlya individual'nogo zhilishchnogo stroitel'stva [How to stop illegal construction of houses on land plots designated for individual housing]. *Zakonnost'* [Legality], 1 (939), pp. 39-41.
12. Sushina T.E. (2016) Zashchita prokurorom prav grazhdan – uchastnikov dolevogo stroitel'stva mnogokvartirnykh domov [The prosecutors' protection of citizens' rights who are participants of shared construction of apartment buildings]. *Zakonnost'* [Legality], 3, pp. 21-25.
13. *Zasedanie Gossoveta po voprosam razvitiya stroitel'nogo kompleksa i sovershenstvovaniya gradostroitel'noi deyatel'nosti* [The meeting of the State Council on the development of the building complex and improvement of urban planning activities]. Available at: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/51926> [Accessed 17/06/16].

14. Zhnakin A.N. (2016) Protivodeistvie prestupleniyam v sfere dolevogo stroitel'stva mnogokvartirnykh domov [Preventing crimes in shared construction of apartment buildings]. *Zakonost'* [Legality], 3, pp. 4-5.
15. Zorkol'tsev R.D. *Otvetstvennost' stroitel'nykh organizatsii i prodavtsov zemel'nykh uchastkov po sdelkam s zemlei dlya stroitel'stva individual'nogo zagorodnogo zhil'ya* [The responsibility of construction companies and land sellers in transactions with land plots for the construction of individual suburban housing]. Available at: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=CJI;n=62370> [Accessed 14/06/16].