

УДК 343

## Обобщение судебной практики 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),  
Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации,  
191104, Российская Федерация, Санкт-Петербург, просп. Литейный, 44;  
e-mail: alnara@yandex.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, обобщения судебной практики. **Результаты.** Статья посвящена вопросу юридической природы исков о сносе самовольной постройки, об обоснованности применения норм института самовольной постройки только к объектам, по своим критериям подлежащим отнесению к недвижимому имуществу, об основании гражданско-правовой ответственности за самовольное строительство и проблемам ответственности за самовольную постройку без вины и правового положения добросовестных приобретателей самовольной постройки. Автором проанализирована судебная практика по спорам об освобождении земельных участков путем сноса самовольных построек, которая после внесения изменений в ст. 222 ГК РФ на основании Федерального закона от 13.07.2015 № 258-ФЗ анализировалась недостаточно, несмотря на актуальность таких исследований. **Заключение.** Задачей органов прокуратуры является обеспечение своевременной и законной деятельности контролирующих и правоохранительных органов по выявлению, пресечению указанных правонарушений и привлечению виновных к ответственности. При этом при внесении актов реагирования следует неукоснительно следовать положению об оценивании возможных негативных последствий исполнения требований прокурора. Согласно пункту 13 Приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» акты

реагирования должны быть направлены не на разрушение существующих правоотношений, а на приведение их в соответствие с действующим законодательством.

#### **Для цитирования в научных исследованиях**

Исламова Э.Р. Обобщение судебной практики обеспечения законности использования земельных участков, предназначенных для индивидуального жилищного строительства // Вопросы российского и международного права. 2016. № 8. С. 215-228.

#### **Ключевые слова**

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

## **Введение**

Собственник земельного участка согласно пункту 2 части первой ст. 40 Земельного кодекса Российской Федерации имеет право возводить жилые, производственные, культурно-бытовые и иные здания, сооружения в соответствии с целевым назначением земельного участка и его разрешенным использованием с соблюдением требований градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных норм и правил.

### **Проблемы применения гражданско-правовой ответственности**

Ст. 222 ГК РФ предусмотрены признаки, при наличии хотя бы одного из которых, строение, сооружение или иное недвижимое имущество признаются самовольной постройкой и подлежат сносу. Так самовольной является постройка, что возведена:

1. на земельном участке, не предоставленном в установленном порядке;
2. на земельном участке, разрешенное использование которого не допускает строительства на нем данного объекта;
3. без получения на это необходимых разрешений;
4. с нарушением градостроительных и строительных норм и правил.

Разрешенное использование – важнейшая юридическая характеристика земельного участка, позволяющая совместно с целевой категорией определить правовой режим использования участка. Несоответствующая разрешенному использованию участка застройка является нелегитимной и влечет квалификацию построенного объекта как самовольной постройки [Шарапов, 2015, www].

Многоквартирный жилой дом объектом индивидуального жилищного строительства не является, его нахождение на земельном участке, предназначенном для индивидуального жилищного строительства, не соответствует целевому назначению данного земельного участка. Таким образом, многоквартирные дома, построенные на земельных участках, предназначенных для индивидуального жилищного строительства, также должны признаваться самовольными постройками.

В юридической литературе отмечается, что институт самовольного строительства обладает двойственной природой, поскольку, с одной стороны, речь идет об основании возникновения права собственности, с другой – о санкции за осуществление строительства с нарушением закона [Ершов, Бетхер, 2015]. Ст. 222 ГК РФ одновременно регулирует различные по своей правовой природе правоотношения, как административные, так и частноправовые [Фомина, 2015]. Положения ст. 222 ГК РФ обосновывают также возможность признания судом, а в предусмотренных законом случаях в ином установленном законом порядке за лицом, в собственности, пожизненном наследуемом владении, постоянном (бессрочном) пользовании которого находится земельный участок, на котором создана постройка, при одновременном соблюдении следующих условий:

1. если в отношении земельного участка лицо, осуществившее постройку, имеет права, допускающие строительство на нем данного объекта;
2. если на день обращения в суд постройка соответствует параметрам, установленным документацией по планировке территории, правилами землепользования и застройки или обязательными требованиями к параметрам постройки, содержащимися в иных документах;
3. если сохранение постройки не нарушает права и охраняемые законом интересы других лиц и не создает угрозу жизни и здоровью граждан.

Исследователями уделяется внимание и вопросам юридической природы исков о сносе самовольной постройки, об обоснованности применения норм института самовольной постройки только к объектам, по своим критериям подлежащим отнесению к недвижимому имуществу [Никитин, 2015], об основаниях гражданско-правовой ответственности за самовольное строительство: возможна ли ответственность за самовольную постройку без вины и каково правовое положение добросовестных приобретателей самовольной постройки [Алексеев, 2013], анализируется судебная практика по спорам об освобождении земельных участков путем сноса самовольных построек [Болдырев, 2013; Енькова, 2014; Крымов, 2014; Кузина, 2015; Новикова, 2013; Степанова, 2015; Толстых, 2013].

Однако после внесения изменений в ст. 222 Гражданского кодекса Российской Федерации на основании Федерального закона от 13.07.2015 № 258-ФЗ судебная практика анализировалась недостаточно, несмотря на необходимость и актуальность таких исследований. Судебная практика свидетельствует о том, что суды, даже признавая объекты строительства многоквартирными жилыми домами, не всегда удовлетворяют требования о их сносе. Так, Муниципальное образование городской округ город Кострома в лице

Управления территориального планирования, городских земель, градостроительства, архитектуры и муниципального имущества Администрации города Костромы обратилось в суд с иском к Ж.К. о сносе самовольно возведенного строения, мотивируя тем, что 26.10.2012 между департаментом имущественных и земельных отношений Костромской области, выступившим в роли арендодателя, и К.Е.В., выступившей в роли арендатора, был заключен договор аренды земельного участка с кадастровым номером 44:27:040617:93, общей площадью 925 кв. м для использования в целях восстановления индивидуального жилого дома. Постановлением Администрации города Костромы был утвержден градостроительный план указанного земельного участка, и 12.03.2013 К.Е.В. было выдано разрешение на строительство индивидуального жилого дома на этом земельном участке. На основании соглашения от 01.08.2013 права и обязанности арендатора по договору аренды от 26.10.2012 перешли к Ж.К. 20.10.2014. Управлением территориального планирования, городских земель, градостроительства, архитектуры и муниципального имущества Администрации города Костромы осуществлен осмотр арендованного земельного участка и строящегося на нем объекта капитального строительства, в ходе которого установлено, что на земельном участке ведется строительство объекта, имеющего признаки многоквартирного жилого дома, на строительство которого разрешение не выдавалось. Отказывая в удовлетворении иска, суд указал, что установил факт осуществления ответчиком на арендованном земельном участке, отведенном для целей индивидуального жилищного строительства, строительных работ по возведению многоквартирного жилого дома, однако не признал это обстоятельство достаточным основанием для удовлетворения требований о сносе возводимого объекта недвижимости, поскольку посчитал, что истцом избран ненадлежащий способ защиты нарушенного права, не соразмерный допущенному ответчиком нарушению (решение Свердловского районного суда г. Костромы от 22.09.2015).

Судебная коллегия с выводом суда о том, что истцом избран ненадлежащий способ защиты нарушенного права, не согласилась, отметив при этом, что, как следует из смысла ст. 222 ГК РФ, возложение обязанности по сносу самовольной постройки представляет собой санкцию за совершенное правонарушение в виде осуществления самовольного строительства. В связи с этим возложение такого бремени на осуществившее его лицо либо за его счет возможно при наличии вины застройщика, доказательством которой служит установление хотя бы одного из условий, перечисленных в пункте 1 ст. 222 ГК РФ. Материалы дела свидетельствовали о том, что земельный участок, на котором ответчиком возводится многоквартирный жилой дом, для подобного строительства в установленном законом порядке не отводился, разрешение на строительство многоквартирного жилого дома ответчику не выдавалось, параметры возводимого объекта на данной стадии строительства уже не соответствуют тем, что установлены градостроительным планом земельного участка, и объект недвижимости, возводимый ответчиком, имеет все признаки самовольного строительства, перечисленные в пункте 1 ст. 222 ГК РФ. Данные обстоятельства в силу прямого

предписания закона влекут последствия, указанные в пункте 2 ст. 222 ГК РФ, а именно – снос названного объекта ответчиком за его счет.

Суд первой инстанции полагал, что избранный истцом способ защиты права несоразмерен нарушению, допущенному ответчиком, поскольку объект недвижимости еще находится в стадии строительства и его можно привести в состояние, соответствующее разрешенному использованию земельного участка и градостроительному плану, без значительных технических и материальных затрат; на данном этапе существенных нарушений градостроительных, строительных норм и правил ответчиком не допущено; доказательств создания спорным объектом угрозы жизни и здоровью граждан не имеется, поэтому удовлетворение требований о сносе объекта нанесет в большей степени ущерб интересам ответчика, чем восстановит права истца и положение, соответствующее закону. Однако судебная коллегия обоснованно посчитала, что перечисленные обстоятельства о несоразмерности избранного истцом способа защиты права допущенному ответчиком нарушению не свидетельствуют: тот факт, что строительство дома еще не завершено, препятствием для применения последствий, предусмотренных пунктом 2 ст. 222 ГК РФ, не является. Суждения суда о том, что в ходе завершения строительства объект можно привести в состояние, соответствующее разрешенному использованию земельного участка, разрешению на строительство и градостроительному плану, поэтому требования о сносе несоразмерны допущенному ответчиком нарушению, на законе не основаны. Кроме того, имеющимися в деле доказательствами не подтверждена возможность приведения строящегося многоквартирного дома в состояние, соответствующее разрешительным документам на строительство индивидуального жилого дома. Опровергнуты и выводы суда, основанные на экспертном заключении регионального отделения «Индекс-Кострома» ООО «Центр судебных и негосударственных экспертиз „Индекс“», о том, что возводимый ответчиком объект можно привести в состояние, соответствующее индивидуальному жилому дому, проведя ряд работ. При этом судебная коллегия указала, что вывод эксперта, касающийся данного обстоятельства, в нарушение положений ст. 67 и 187 ГПК РФ оценен судом без учета содержащихся в экспертном заключении выводов эксперта по другим поставленным на его разрешение вопросам и в отрыве от остальных материалов дела, из которых усматривается, что выполнение тех работ, на которые указал эксперт, не устранил основные конструктивные признаки многоквартирного дома, свидетельствующие о возведении ответчиком объекта, не соответствующего выданной ему разрешительной документации на индивидуальный жилой дом. Из экспертного заключения следует, что к многоквартирным жилым домам возводимый ответчиком объект относится именно по архитектурным, конструктивным, планировочным решениям. Это с очевидностью усматривается также и из того фотографического материала, который имеется в деле. А возможность изменения конструктивных решений на той стадии строительства, на которой находится объект, материалами дела не подтверждена. Поэтому проведение тех работ, которые перечислил эксперт, и на которые указал суд в решении, не устранил основных

конструктивных признаков многоквартирного жилого дома. С учетом изложенного обжалуемое судебное решение отменено с вынесением по делу нового решения об удовлетворении исковых требований и возложении на ответчика обязанности по сносу самовольно возводимого объекта (апелляционное определение от 14.03.2016)<sup>1</sup>.

Изучение судебной практики показывает, что имеются сложности в доказательстве строительства именно многоквартирного жилого дома, особенно на этапе незавершенного строительства. В одних случаях результаты осмотров объектов строительства и проведенных экспертиз позволяют прийти к однозначному выводу о строительстве многоквартирного дома. Например, при рассмотрении судом гражданского дела было установлено, что С.А. является собственником земельного участка: категория земель – земли населенных пунктов, разрешенное использование – размещение усадебных и блокированных жилых домов. Согласно Правилам землепользования и застройки города Красноярск, утвержденным решением Красноярского городского Совета от 29.05.2007 № В-306, земельный участок относится к территориальной зоне жилой усадебной застройки (Ж 1), основным видом разрешенного использования в данной зоне является размещение усадебных и блокированных жилых домов этажностью не более 3-х этажей, с минимальным расстоянием от границ смежного земельного участка до основного строения не менее 3 м, с коэффициентом застройки не более 0,3 (в новой редакции Правил не более 0,4). Администрацией г. Красноярск С.А. выдано разрешение на строительство индивидуального жилого дома по вышеуказанному адресу. Однако при обследовании земельного участка специалистами Департамента градостроительства администрации г. Красноярск выявлен факт несоответствия строящегося здания (площадью 879 кв. м) требованиям градостроительного плана, поскольку объект капитального строительства имеет 4 этажа (1 подвальный и 3 надземных этажа), выстроенных из бетонных блоков на железобетонном ленточном фундаменте с железобетонными междуэтажными перекрытиями. Объемно-планировочное решение надземных этажей представляет совокупность помещений, расположенных на этаже по коридорному принципу и имеющих самостоятельные выходы в места общего пользования, каждое помещение имеет отдельный санузел, все помещения внутри здания изолированы от мест общего пользования (коридора) металлической дверью с двумя замками и глазком. В соответствии с выводами повторной судебной строительной экспертизы, выполненной ГПКК «Красноярский технический центр», дом является многоквартирным. В связи с этим судом были удовлетворены заявленные Департаментом градостроительства администрации г. Красноярск исковые требования о сносе самовольной постройки, исходя из того, что четырехэтажный многоквартирный дом в соответствии с пунктом 1 ст. 222 ГК РФ является самовольной постройкой. В силу пункта 2 ст. 222 ГК РФ она подлежит

1 Справка о результатах обобщения апелляционно-кассационной практики рассмотрения судами Костромской области гражданских дел за 1 квартал 2016 года (подготовлена Костромским областным судом). URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=SOJ;n=1567262#0>

сносу осуществившим ее лицом, так как в нарушение требований ст. 48, 49, 51, 52, 54 Градостроительного кодекса РФ, данный объект был создан в отсутствие утвержденной проектной документации, прошедшей экспертизу, и без получения на это необходимого разрешения в соответствии с частями 49, 51 Градостроительного Кодекса РФ, а также с превышением предельно допустимого количества этажей, предусмотренного Правилами землепользования и застройки города Красноярска (Определение Красноярского краевого суда от 28.06.2016 № 4Г-1772/2016).

В других же случаях возникают затруднения. Так, в 2014 году от землевладельцев в адрес администрации г. Ставрополя, Комитета градостроительства поступали жалобы, в которых сообщалось, что на участке, принадлежащем на праве общей равной долевой собственности С. и Д.Е., предназначенном под индивидуальную жилую застройку, осуществляется строительство многоквартирного жилого дома, что в будущем может привести к сбоям в коммунальных сетях, излишнему шуму, увеличению количества бытового мусора. В ходе осмотра дома главным специалистом отдела капитального строительства, руководителем отдела капитального строительства, представителем Комитета по управлению муниципальным имуществом г. Ставрополя газораспределительной системы установлено, что архитектурно-планировочные решения незавершенного строительного объекта имеют признаки многоквартирного жилого дома. В связи с этим Комитет градостроительства администрации г. Ставрополя обратился в суд с иском к С., Д.Е. о признании незавершенного капитального объекта самовольной постройкой и обязанности С., Д.Е. снести указанный объект за свой счет. Однако суд первой инстанции отказал в удовлетворении исковых требований, сославшись на то, что истцом не представлены доказательства того, что спорный объект недвижимости является многоквартирным домом, так как находится в стадии незавершенного строительства, в эксплуатацию не введен. Суд первой инстанции также указал, что сторонам было предложено проведение судебной строительной экспертизы для установления признаков многоквартирности жилого дома, а также нарушения правил застройки. Но стороны указанным право не воспользовались. Судебной коллегией по гражданским делам Ставропольского краевого суда проведена судебная строительно-техническая экспертиза, согласно которой здание имеет 8 помещений, при этом в нем нет квартир, автономных жилых блоков, помещений общего пользования или общих инженерных систем. Эксперт в своих выводах ссылался на отсутствие проекта на строительство, разводки систем водоснабжения и водоотведения, а также неоконченность строительных работ, на основании чего указывал, что строение является индивидуальным жилым домом. В судебном заседании эксперт пояснил, что внутри здания имеются несущие стены, которые делят его на помещения, имеется 8 дверных проемов, ведущих в 8 изолированных, не сообщающихся друг с другом помещений, у каждого помещения имеется один выход наружу из здания. Перекрытие между этажами – монолитная железобетонная плита, проемов между этажами нет, имеется лестница снаружи для подъема на второй этаж. Эксперт указал, что на стадии строительства

нельзя установить назначение каждого помещения, следовательно, дом является индивидуальным жилым домом. Из акта осмотра газораспределительной системы многоквартирного жилого дома Комитета градостроительства администрации г. Ставрополя следует, что объектом являлся незавершенный строительством объект, архитектурно-планировочные решения которого имеют признаки многоквартирного дома. В одной из капитальных стен объекта имеются 8 дверных проемов с выходом на земельный участок. С учетом этого из представленных истцом документов суд сделал вывод, что ответчики построили объект недвижимости, который не соответствует разрешению на строительство (Апелляционное определение Ставропольского краевого суда от 05.07.2016 по делу № 33-5534/2016).

Таким образом, предъявляя иски о сносе самовольно построенных многоквартирных домов, уполномоченные органы должны представлять достаточные доказательства факта самовольной постройки.

### **Проблемы применения уголовной ответственности**

Строительством многоквартирных домов на землях, предоставленных для индивидуального жилищного строительства, нарушаются не только публичные интересы и права граждан, проживающих по соседству с такими домами, но и лиц, приобретающих квартиры в них. В этой связи совершенно обоснованно мнение о необходимости защиты уголовно-правовыми средствами конституционного права на жилище [Бессарабов, Гребенюк, 2015].

В отдельных случаях правоприменители полагают, что собственник земельного участка, получивший разрешение на строительство индивидуального жилого дома, но вместо этого построивший многоквартирный жилой дом, должен быть привлечен к ответственности в соответствии с частью третьей ст. 165 УК РФ (причинение имущественного ущерба путем обмана или злоупотребления доверием в особо крупном размере), поскольку отсутствует признак хищения. Так, например, прокуратура Свердловской области утвердила обвинительное заключение по уголовному делу в отношении М., который обвиняется в совершении преступления, предусмотренного пунктом «б» части второй ст. 165 УК РФ (причинение имущественного ущерба собственнику путем обмана, при отсутствии признаков хищения, совершенное в особо крупном размере). По версии следствия, М. с октября 2011 г. по июль 2014 г. вопреки требованиям градостроительного и земельного законодательства самовольно возвел шесть многоквартирных жилых домов на земельных участках, предназначенных для индивидуальной жилой застройки в г. Екатеринбурге. В дальнейшем М. реализовал гражданам доли от данных объектов недвижимости под видом отдельных квартир. Своими действиями обвиняемый 93 приобретателям квартир причинил ущерб на сумму свыше 95 млн рублей [В Екатеринбурге, 2016, www].

Однако отдельные авторы, обращая внимание на то, что жилые помещения, возведенные с нарушением градостроительных норм, водо- и электроснабжения, не соответствующие



эксплуатационным нормам, фактически имеют стоимость, значительно меньшую той, что указана в договоре, полагают, что в данных случаях имеет место также признаки обмана дольщика застройщиком и хищения [Бессарабов, Гребенюк, 2015].

При установлении необходимых признаков состава преступления, действия виновных лиц могут быть квалифицированы как осуществление предпринимательской деятельности без регистрации или без лицензии, сопряженное с извлечением дохода в особо крупном размере. Например, прокуратура г. Екатеринбурга утвердила обвинительное заключение в отношении М., который обвиняется в совершении преступлений, предусмотренных пунктом «б» части второй ст. 171 УК РФ, частью первой ст. 330 УК РФ. По версии следствия, М. в период с июля 2011 г. по март 2012 г., имея в собственности земельные участки, предназначенные для индивидуального жилищного строительства в г. Екатеринбурге, действуя как физическое лицо, осуществлял строительство многоэтажных многоквартирных жилых домов вопреки требованиям градостроительного и земельного законодательства в целях систематического извлечения доходов в особо крупном размере. При этом М. осуществлял незаконную предпринимательскую деятельность без регистрации в качестве субъекта предпринимательской деятельности, в отсутствие разрешения администрации г. Екатеринбурга на строительство. В период с февраля 2013 г. по апрель 2015 г. М. заключал с гражданами договоры, поименованные как «договор инвестирования объектов недвижимости», «договор о создании общей долевой собственности». Органами предварительного следствия было установлено 46 граждан, заключивших с М. указанные договоры на общую сумму 14 млн рублей. Таким образом, действуя самоуправно, обвиняемый осуществлял на систематической основе привлечение денежных средств граждан на цели финансирования самовольного строительства многоквартирных жилых домов, расположенных в г. Екатеринбурге [В Екатеринбурге, 2016, www].

Представляется, что незаконные действия лиц, осуществивших строительство многоквартирных домов на землях, предоставленных для индивидуального строительства, и продавших квартиры в таких домах гражданам, органами предварительного следствия должны быть оценены как признаки ст. 165 и 171 УК РФ.

### **Роль прокуратуры в обеспечении законности использования земельных участков**

В настоящее время органы государственного и муниципального контроля, а также правоохранительные органы наделены достаточными полномочиями по выявлению, пресечению и привлечению лиц к установленной законом ответственности при выявлении фактов незаконного строительства. В субъектах Российской Федерации вырабатываются эффективные средства противодействия таким нарушениям. Например, в Республике Татарстан государственные органы предпринимают адекватные меры в целях выявления и пресечения незаконного строительства. В рамках осуществления муниципального земельного контроля управление градостроительных

разрешений исполнительного комитета муниципального образования г. Казани материалы по фактам выявления строительства многоквартирных домов на земельных участках, предоставленных для ИЖС, направляет в инспекцию государственного строительного надзора Республики Татарстан для привлечения виновных лиц к административной ответственности. В Республике налажено взаимодействие между управлением градостроительных разрешений и управлением Росреестра по Республике Татарстан (при рассмотрении документов, представленных на государственную регистрацию права собственности на индивидуальный жилой дом площадью более 500 кв. м, государственный регистратор направляет запрос в управление градостроительных разрешений с просьбой сообщить, не является ли дом многоквартирным) [Шакирова, 2013].

### **Заключение**

Задачей органов прокуратуры является обеспечение своевременной и законной деятельности контролирующих и правоохранительных органов по выявлению, пресечению указанных правонарушений и привлечению виновных к ответственности. При этом обязательно следует учитывать положения пункта 13 Приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», согласно которому при внесении актов реагирования оценивать возможные негативные последствия исполнения требований прокурора, имея в виду, что акты реагирования должны быть направлены не на разрушение существующих правоотношений, а на их корректировку и приведение в соответствие с действующим законодательством.

Средства прокурорской деятельности должны использоваться и для предупреждения нарушений закона, важна в данном случае и работа органов прокуратуры по правовому просвещению.

### **Библиография**

1. Алексеев В.А. Вопросы ответственности за самовольное строительство // Закон. 2013. № 11. С. 113-118.
2. Бессарабов В.Г., Гребенюк О.Б. Необходимость защиты уголовно-правовыми средствами права на жилище в сфере долевого строительства многоквартирных домов // Современное право. 2015. № 5. С. 139-144.
3. Болдырев В.А. Требования об обязанности произвести снос самовольной постройки и освободить земельный участок: теория, закон и практика // Право и экономика. 2013. № 5. С. 37-42.
4. В Екатеринбурге прокуратура направила в суд уголовное дело в отношении местного жителя, самовольно построившего многоквартирные дома, на возведение которых незаконно собрал с граждан 95 млн рублей. URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1103032/>

5. Емелькина И.А. Система ограниченных вещных прав на земельный участок. М.: Волтерс Клувер, 2011. 368 с.
6. Енькова К. Предоставление земельных участков под ИЖС: практические проблемы // Жилищное право. 2014. № 10. С. 41-49.
7. Ершов О.Г., Бетхер В.А. К вопросу о правовой природе самовольной постройки // Право и экономика. 2015. № 4. С. 37-41.
8. Жнакин А.Н. Противодействие преступлениям в сфере долевого строительства многоквартирных домов // Законность. 2016. № 3. С. 4-5.
9. Крымов С. Где пределы ИЖС? // ЭЖ-Юрист. 2014. № 29. С. 10.
10. Кузина М. Снести нельзя оставить // Жилищное право. 2015. № 2. С. 15-26.
11. Никитин А.В. Самовольные постройки: несколько спорных вопросов // Юрист. 2015. № 10. С. 37-41.
12. Новикова Н. Индивидуальное жилищное строительство: споры и практика // Жилищное право. 2013. № 10. С. 93-107.
13. О рассмотрении обращения: письмо Министерства регионального развития Российской Федерации от 29.12.2007 № 24322-СК/08. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=84570&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.08835565388469391#0>
14. О рассмотрении обращения: письмо Министерства экономического развития Российской Федерации от 18.02.2015 № ОГ-Д23-1969. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_180390/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_180390/)
15. Об объекте индивидуального жилищного строительства: письмо Федерального агентства кадастра объектов недвижимости (Роснедвижимости) от 12.10.2007 № СП/0617. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_86377/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_86377/)
16. Пикалова А. Индивидуальное жилищное строительство: анализ понятия и судебная практика // Жилищное право. 2013. № 3. С. 95-107.
17. Степанова Е. Споры, связанные с введением в эксплуатацию новостроек // Жилищное право. 2015. № 1. С. 37-45.
18. Сушина Т.Е. Защита прокурором прав граждан – участников долевого строительства многоквартирных домов // Законность. 2016. № 3. С. 21-25.
19. Толстых М. Малоэтажное строительство в России накрыла тень бульдозера // Жилищное право. 2013. № 4. С. 25-48.
20. Фомина Н.Е. Споры по сносу незаконных построек // Жилищное право. 2015. № 3. С. 17-25.
21. Шакирова З.М. Как прекратить незаконное строительство многоквартирных домов на земельных участках, предоставленных для индивидуального жилищного строительства // Законность. 2013. № 1 (939). С. 39-41.
22. Шарапов В.В. О разрешенном использовании земельных участков. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=CJI;n=92129#0>

---

## **Generalization of judicial practice of ensuring the legality of the use of land plots intended for individual housing construction**

**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,  
Saint-Petersburg Law Institute (branch),  
Academy of the General Prosecutor's Office of the Russian Federation,  
191104, 44 Liteinyi av., St. 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 jurisprudence 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.** The article focuses on the legal nature of claims for the demolition of unauthorized construction, the validity of applying the norms of the Institute of unauthorized construction only to objects which are classified as immovable property. Moreover, the author also analyzes grounds of civil liability for unauthorized construction and the problems of liability for unauthorized construction if bona fide purchasers of unauthorized construction are not guilty and have no legal position. **Conclusion.** The aim of the prosecution is to ensure timely lawful activities of regulatory and law enforcement agencies to identify, combat these crimes and bring the perpetrators to justice. At the same time when making response acts it is necessary to strictly follow the provisions of the estimation of the possible negative consequences of prosecutor's requirements.

### **For citation**

Islamova E.R. (2016) Obobshchenie sudebnoi praktiki obespecheniya zakonnosti ispol'zovaniya zemel'nykh uchastkov, prednaznachennykh dlya individual'nogo zhilishchnogo stroitel'stva [Generalization of judicial practice of ensuring the legality of the use of land plots intended for individual housing construction]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 8, pp. 215-228.

**Keywords**

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

**References**

1. Alekseev V.A. (2013) Voprosy otvetstvennosti za samovol'noe stroitel'stvo [Issues of liability for unauthorized construction]. *Zakon* [Law], 11, pp. 113-118.
2. Bessarabov V.G., Grebenyuk O.B. (2015) Neobkhodimost' zashchity ugolovno-pravovymi sredstvami prava na zhilishche v sfere dolevogo stroitel'stva mnogokvartirnykh domov [The need for protection of the right to housing in the shared construction of apartment buildings by means of criminal law]. *Sovremennoe pravo* [Modern law], 5, pp. 139-144.
3. Boldyrev V.A. (2013) Trebovaniya ob obyazanii proizvesti snos samovol'noi postroiki i osvobodit' zemel'nyi uchastok: teoriya, zakon i praktika [Requirements to make the demolition of unauthorized buildings and to free land: theory, law and practice]. *Pravo i ekonomika* [Law and economics], 5, pp. 37-42.
4. Emel'kina I.A. (2011) *Sistema ogranichennykh veshchnykh prav na zemel'nyi uchastok* [The system of limited property rights to a land lot]. Moscow: Volters Kluver Publ.
5. 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.
6. Ershov O.G., Betkher V.A. (2015) K voprosu o pravovoi prirode samovol'noi postroiki [On the question of the legal nature of unauthorized construction]. *Pravo i ekonomika* [Law and economics], 4, pp. 37-41.
7. Fomina N.E. (2015) Spory po snosu nezakonnykh postroek [Debate as how to demolish illegal buildings]. *Zhilishchnoe pravo* [Housing law], 3, pp. 17-25.
8. Krymov S. (2014) Gde predely IZhS? [Where are the limits of individual housing construction?] *EZh-Yurist* [EL-Laywer], 29, pp. 10.
9. Kuzina M. (2015) Snesti nel'zya ostavit' [Demolish cannot be left]. *Zhilishchnoe pravo* [Housing law], 2, pp. 15-26.
10. Nikitin A.V. (2015) Samovol'nye postroiki: neskol'ko spornykh voprosov [Unauthorised construction: several issues]. *Yurist* [Lawyer], 10, pp. 37-41.
11. Novikova N. (2013) Individual'noe zhilishchnoe stroitel'stvo: spory i praktika [Individual housing construction: arguments and practice]. *Zhilishchnoe pravo* [Housing law], 10, pp. 93-107.
12. *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/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_180390/) [Accessed 18/06/16].

13. *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/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_84570/) [Accessed 18/06/16].
14. *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/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_86377/) [Accessed 20/06/16].
15. Pikalova A. (2013) Individual'noe zhilishchnoe stroitel'stvo: analiz ponyatiya i sudebnaya praktika [Individual housing construction: analysis of the concept and jurisprudence]. *Zhilishchnoe pravo* [Housing law], 3, pp. 95-107.
16. 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.
17. Sharapov V.V. (2015) *O razreshennom ispol'zovanii zemel'nykh uchastkov* [About permitted use of land]. Available at: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=C-II;n=92129#0> [Accessed 19/07/16].
18. Stepanova E. (2015) Spory, svyazannye s vvedeniem v ekspluatatsiyu novostroek [Disputes relating to the commissioning of new buildings]. *Zhilishchnoe pravo* [Housing law], 1, pp. 37-45.
19. Sushina T.E. (2016) Zashchita prokurorom prav grazhdan – uchastnikov dolevogo stroitel'stva mnogokvartirnykh domov [The prosecutor's protection of citizens' rights who are participants of shared construction of apartment buildings]. *Zakonnost'* [Legality], 3, pp. 21-25.
20. Tolstykh M. (2013) Maloetazhnoe stroitel'stvo v Rossii nakryla ten' bul'dozera [Low-rise construction in Russia is covered by the shadow of the bulldozer]. *Zhilishchnoe pravo* [Housing law], 4, pp. 25-48.
21. *V Ekaterinburge prokuratura napravila v sud ugovolnoe delo v otnoshenii mestnogo zhitelya, samovol'no postroivshogo mnogokvartirnye doma, na vozvedenie kotorykh nezakonno sobral s grazhdan 95 mln rublei* [In Ekaterinburg the prosecutor's office sent to the court a criminal case against a local resident, who illegally built apartment buildings on illegally collected 95 million rubles from citizens] (2016). Available at: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1103032/> [Accessed 21/07/16].
22. Zhnakin A.N. (2016) Protivodeistvie prestupleniyam v sfere dolevogo stroitel'stva mnogokvartirnykh domov [Counteraction to crime in the sphere of shared construction of apartment buildings]. *Zakonnost'* [Legality], 3, pp. 4-5.