

Научная статья

Original article

УДК 349.4

DOI 10.55186/25876740_2023_7_2_1

**К ПРОБЛЕМЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТВЕТСТВЕННОСТИ
ЗА НАРУШЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
TO THE PROBLEM OF LEGAL REGULATION OF RESPONSIBILITY FOR
VIOLATION OF LAND LEGISLATION**



Чупина Ирина Павловна, доктор экономических наук, профессор кафедры управления и права, ФГБОУ ВО «Уральский ГАУ», г. Екатеринбург ул. Тургенева 23, к 4410. тел. (343)221-41-12, ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-2875-3306>, irinacupina716@gmail.com

Зарубина Елена Васильевна, кандидат филологических наук, доцент кафедры управления и права, ФГБОУ ВО «Уральский ГАУ», г. Екатеринбург ул. Тургенева 23, к 4410. тел. (343)221-41-12, ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-4271-6264>, ethos08@mail.ru

Симачкова Наталья Николаевна, кандидат исторических наук, доцент кафедры управления и права, ФГБОУ ВО «Уральский ГАУ», г. Екатеринбург ул. Тургенева 23, к 4410. тел. (343)221-41-12, ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-4271-6264>, nikolina73@yandex.ru

Журавлева Людмила Анатольевна, кандидат философских наук, доцент кафедры философии, ФГБОУ ВО «Уральский ГАУ», г. Екатеринбург ул. Тургенева 23, к 4410. тел. (343)221-41-12, ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-4271-6264>, ethos08@mail.ru

Фатеева Наталья Борисовна, старший преподаватель кафедры управления и права, ФГБОУ ВО «Уральский ГАУ», г. Екатеринбург ул. Тургенева 23, к 4410. тел. (343)221-41-12, ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-4271-6264>
natbor73@mail.ru

Chupina Irina Pavlovna, Doctor of Economics, Professor of the Department of Management and Law, Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education "Ural GAU", Yekaterinburg st. Turgenev 23, to 4410. tel. (343) 221-41-12, ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-2875-3306>, irinacupina716@gmail.com

Zarubina Elena Vasilievna, Candidate of Philology, Associate Professor of the Department of Management and Law, Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education "Ural State Agrarian University", Yekaterinburg st. Turgenev 23, to 4410. tel. (343) 221-41-12, ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-4271-6264>, ethos08@mail.ru

Simachkova Natalya Nikolaevna, Candidate of Historical Sciences, Associate Professor of the Department of Management and Law, Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education "Ural State Agrarian University", Yekaterinburg st. Turgenev 23, to 4410. tel. (343) 221-41-12, ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-4271-6264>, nikolina73@yandex.ru

Zhuravleva Lyudmila Anatolyevna, Candidate of Philosophy, Associate Professor of the Department of Philosophy, Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education "Ural State Agrarian University", Yekaterinburg, st. Turgeneva 23, room 4410. tel. (343)221-41-12, ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-4271-6264>, ethos08@mail.ru

Fateeva Natalya Borisovna, Senior Lecturer, Department of Management and Law, Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Professional Education "Ural State Agrarian University", 23, Turgeneva St., Ekaterinburg, 4410. tel. (343)221-41-12, ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-4271-6264> natbor73@mail.ru

Аннотация. Нецелевое использование земельных участков чревато существенными негативными последствиями как материального, так и неимущественного характера, что необходимо учитывать текущим землепользователям и лицам, приобретающим права на земельные участки.

Абсолютное большинство изъятий земельных участков связано именно с неиспользованием участков для сельскохозяйственного производства. В качестве последствий при нарушении целевого назначения земельного участка законодатель предусмотрел не только наступление оснований для привлечения к юридической ответственности (административная, уголовная, гражданско-правовая), но и проведения рекультивации, т.е. восстановления земельного участка, прекращения договора аренды, изъятие земельного участка, снос самовольной постройки, располагающейся на таком земельном участке.

На основе анализа норм действующего законодательства, научной литературы, авторы определили, что проблема нецелевого использования земельных участков требует комплексных мер, по улучшению системы законодательства в данной области. К таким мерам можно отнести изменение действующего законодательства Российской Федерации в части осуществления государственного земельного надзора, применение кадастровой стоимости для исчисления штрафов за использование земельных участков не по целевому назначению и совершенствование составов административных правонарушений в сфере земельных отношений.

В качестве предмета исследования выступают общественные отношения по поводу использования земельного участка в соответствии с его целевым назначением.

Объектом исследования являются нормы действующего законодательства, позиции ученых, а также материалы судебной практики.

В статье использовались методы анализа и синтеза, метод анализа документов, формально-логического толкования, метод анализа документов, критико-правовой и другие

Annotation. Misuse of land plots is fraught with significant negative consequences, both material and non-property, which must be taken into account by current land users and persons acquiring rights to land plots.

The absolute majority of seizures of land plots is connected precisely with the non-use of land plots for agricultural production. As consequences in case of violation of the designated purpose of the land plot, the legislator provided not only the onset of grounds for bringing to legal liability (administrative, criminal, civil law), but also the implementation of reclamation, i.e. restoration of a land plot, termination of a lease agreement, withdrawal of a land plot, demolition of an unauthorized building located on such a land plot.

Based on the analysis of the norms of the current legislation, scientific literature, the authors determined that the problem of misuse of land requires comprehensive measures to improve the system of legislation in this area. Such measures include changing the current legislation of the Russian Federation regarding the implementation of state land supervision, the use of cadastral value for calculating fines for the use of land plots for other than their intended purpose, and improving the composition of administrative offenses in the field of land relations.

The subject of the study is public relations regarding the use of a land plot in accordance with its intended purpose.

The object of the study is the norms of the current legislation, the positions of scientists, as well as materials of judicial practice.

The article used methods of analysis and synthesis, the method of document analysis, formal-logical interpretation, the method of document analysis, critical-legal and others.

Ключевые слова: целевое использование земель, земельный участок, земельное законодательство, ответственность за земельные правонарушения, вид разрешенного использования, административный кодекс, судебная практика.

Key words: intended use of land, land plot, land legislation, liability for land offenses, type of permitted use, administrative code, judicial practice.

Согласно, структуре земельного фонда РФ, каждый земельный участок можно охарактеризовать с точки зрения его принадлежности к конкретной категории и виду разрешенного использования. В Земельном кодексе РФ все земельные участки делятся на несколько категорий, например, земли поселений, земли сельскохозяйственного назначения, земли особо охраняемых территорий, земли лесного и водного фонда и т.д. Вид разрешенного использования земли заключается в определении вида использования земель исходя из принадлежности их к тому или иному зонированию территорий, осуществляемому органами местного самоуправления. К таким видам, относят следующие виды разрешенного использования земельных участков: для сельскохозяйственного производства, для дачного строительства, для садоводства, для огородничества, для индивидуального жилищного строительства, для личного подсобного хозяйства, для крестьянско-фермерского хозяйства и т.д.[2].

Итак, законодатель за земельными участками закрепил характеристики, которые определяют их целевое назначение. За нарушение такого назначения виновное лицо будет привлекаться к ответственности.

В первую очередь, законодатель определил административную ответственность. При этом данный вид ответственности может быть возложен как на гражданина, так и на юридическое лицо.

За использование земельного участка не в соответствии с категорией земель или разрешенным использованием установлена ответственность в виде штрафа (ч. 3 ст. 3.5, ч. 1 ст. 8.8 КоАП РФ). С марта 2015 года размер штрафов был существенно увеличен, а также был установлен новый механизм расчета штрафа: в размере, кратном в процентном выражении кадастровой стоимости участка. Так, теперь на организацию может быть наложен штраф в размере от 1,5 до 2% кадастровой стоимости участка, но не менее 100 тыс. руб. (ранее ответственность организаций ограничивалась 50 тыс. руб.) [3].

Следует отметить, что на квалификацию действий по ч. 1 ст. 8.8 КоАП РФ не влияет нецелевое использование лицом только части, а не всего земельного участка.

Можно привести несколько категорий судебных дел, по которым были вынесены конкретные решения судов:

1) нецелевая деятельность ведется в здании, расположенном на земельном участке и не соответствует разрешенному использованию земельного участка. Например, если земельный участок предоставлен:

- для производственных целей, а по факту на нем расположено здание с вывеской «Мебель», где продают мебельные изделия[4];

- для эксплуатации и обслуживания комплекса зданий и сооружений производственной площадки, а используется для размещения и обслуживания торгового центра[5]. Использование одного из арендованных помещений в здании не по целевому назначению не является нецелевым использованием земельного участка. В этом случае речь об использовании здания, а не участка под ним.

Можно привести еще один пример из практики. В ходе проведения инспекционных мероприятий было установлено, что целевое назначение земельного участка не соответствует целям предоставления по договору аренды. А именно земельный участок площадью 660 кв. м был оформлен в аренду для эксплуатации здания магазина шаговой доступности торгового назначения. Фактически объект недвижимости использовался под магазин, сауну, а также фитнес-клуб. Арендатор в нарушение требований и ограничений, установленных договором аренды, изменил разрешенное использование земельного участка. Нарушителю было предписано привести разрешенное использование земельного участка в соответствие целям предоставления по договору аренды или внести изменения в правоустанавливающие документы, выдано требование о необходимости устранить допущенное нарушение.

В ходе контрольных мероприятий установлено, что в договор аренды внесены изменения. Заключено дополнительное соглашение в части изменения предмета договора и цели предоставления земельного участка - «для эксплуатации помещений в здании под магазин, бытовое обслуживание и спортивные цели в соответствии с установленным разрешенным использованием[6];

2) нецелевая деятельность ведется только на части земельного участка. Использование части земельного участка не в соответствии с его разрешенным использованием влечет нарушение режима использования земельного участка[7];

3) к ответственности привлекается то лицо, которое использует земельный участок не по целевому назначению, например арендатор (и в том случае, если договор аренды не заключен) [8].

Ответственность за нарушение порядка использования земельного участка может закрепляться также и законодательством субъекта РФ.

Законодатель также закрепил ответственность за нарушение режима использования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения. К ответственности виновный будет привлечен в случае, если земельный участок не используется:

1) в течение трех и более лет для ведения сельхозпроизводства или другой связанной с этим деятельности. В этот период не засчитывается время, когда участок нельзя было использовать в связи с обстоятельствами, которые исключают его использование, например стихийное бедствие (ч. 2 ст. 8.8 КоАП РФ, ст. 284 ГК РФ, п. 3,4 ст. 6 Закона «Об обороте земель сельхозназначения»). Перечень признаков, по которым устанавливается, что земельный участок не используется, утвержден Постановлением Правительства РФ от 23.04.2012 № 369;

2) в течение года по целевому назначению после того, как вы приобрели его на публичных торгах. При этом ранее такой участок:

- был изъят по решению суда в связи с тем, что он не использовался по целевому назначению или использовался с нарушением требований законодательства РФ;

- по информации органов земельного надзора не использовался по целевому назначению или использовался с нарушением требований три года и более.

Участки, предназначенные для строительства, также должны быть использованы по назначению. Если такие участки не используются в течение трех лет в целях, для которых они предоставлены, то ответственность может наступить по ч. 3 ст. 8.8 КоАП РФ, ст. 284 ГК РФ.

Законодатель также предусматривает ответственность за неиспользование земельного участка, предназначенного для садоводства и огородничества (ч. 3 ст. 8.8 КоАП РФ).

Статьями 74 и 75 ЗК РФ предусмотрены также уголовная (ст. 254 УК РФ) и дисциплинарная (применяемая к работникам и должностным лицам) виды ответственности, которые могут применяться при нецелевом использовании земельных участков.

Отсутствие сведений о категории или разрешенном использовании земель не позволяет привлечь к ответственности за земельные правонарушения, связанные с использованием земель не по целевому назначению. Иными словами, отсутствие возможности установления юридического факта правомерного или неправомерного использования земель не позволяет обеспечить возникновение правоотношений по привлечению к ответственности за земельные правонарушения[9].

Если в кадастровых документах не определена категория земель, которая не подтверждается и иными документами, привлечь к ответственности за перечисленные правонарушения невозможно.

В некоторых субъектах существует мнение о необязательности точного определения категории земельного участка. Иными словами, все требования федерального законодательства исполняются не в точном соответствии с явно

выраженной неполнотой. Как следствие такого отношения выступает тот факт, что кадастровые документы не содержат сведения о категории земель или в правоустанавливающих документах и в кадастре категория определена с ошибками.

В таком случае следует говорить о наличии противоречий между законодательством о юридической ответственности за использование земель не по целевому назначению и законодательством о кадастре недвижимости. Так, согласно п. 2 ст. 7 Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости» [10] сведения о категории земель и разрешенном использовании отнесены к дополнительным сведениям, которые на практике могут быть не внесены в документы кадастрового учета.

Таким образом, нецелевое использование земельных участков чревато существенными негативными последствиями как материального, так и неимущественного характера, что необходимо учитывать текущим землепользователям и лицам, приобретающим права на земельные участки. За нарушение законодательства о целевом использовании земельного участка виновный в большинстве случаев привлекается к административной ответственности.

Законодатель, кроме возможности привлечения к юридической ответственности, предусматривает некоторые негативные последствия для виновных лиц. Рассмотрим некоторые из них далее.

Устранение нарушений целевого использования земельного участка в натуре является распространенным способом защиты прав на земельный участок и охраны земельного участка как природного объекта.

Требование о приведении участка в исходное состояние может быть связано с обязанностью освободить его от незаконно размещенных некапитальных объектов, например торговых палаток, а также самовольно возведенных объектов недвижимости [11]. Приведение земельных участков в пригодное для использования состояние осуществляется самими нарушителями или за их счет (п. 2 ст. 62 и п. 3 ст. 76 ЗК РФ).

При рассмотрении требований о приведении земельного участка в исходное состояние суды также обязывают нарушителя обеспечить рекультивацию участка и восстановить почвенный слой, нарушенный в результате его нецелевого использования. В первую очередь такие требования заявляются в отношении земельных участков сельскохозяйственного назначения[12].

При этом суд может обязать лицо, уже осуществившее рекультивацию поврежденного земельного участка, возместить вред еще и в денежной форме. Такое «двойное» взыскание применимо, если суд установит, что восстановление состояния земельного участка возможно лишь частично, в том числе в силу наличия невосполнимых экологических потерь, в связи с чем в полном объеме вред должен возмещаться не только в натуре, но и в денежной форме[13].

Зачастую нецелевое использование земельного участка приводит к причинению вреда участку как природному объекту. На настоящий момент сформирована обширная судебная практика по возмещению вреда, причиненного земельным участкам (ст. 15 ГК РФ, п. 1 ст. 62, п. 1 ст. 76 ЗК РФ). При этом положения земельного и гражданского законодательства применяются судами в тесной увязке с нормами природоохранного законодательства.

Причинение вреда земельному участку может быть связано, например, с неправомерным использованием участка для складирования мусора, строительных материалов, замощением части участка, размещением объектов недвижимого имущества [14]. Вопрос оценки размера и возмещения вреда особенно остро стоит в отношении земельных участков сельскохозяйственного назначения.

Для взыскания убытков с нарушителя необходимо доказать наличие вреда, его размер и причинно-следственную связь между действиями лица и причиненным вредом. При этом размер вреда определяется в соответствии с утвержденными таксами и методиками.

Помимо возмещения вреда, причиненного нецелевым использованием, с нарушителя могут быть взысканы иные убытки, например расходы собственника земельного участка на снос (демонтаж) объектов, возведенных не в соответствии с разрешенным использованием участка, а также недополученная прибыль правообладателя участка, в связи с невозможностью его использования[1].

Если участок с самовольной постройкой является государственной или муниципальной собственностью, могут возникнуть следующие последствия:

- арендодатель в одностороннем порядке может расторгнуть договор (п. 4 ст. 46 ЗК РФ) [2];

- право пожизненного наследуемого владения или постоянного (бессрочного) пользования участком может быть принудительно прекращено, а участок изъят по решению исполнительного органа (п. 6.1 ст. 54 ЗК РФ) [2].

Права на участок с самовольной постройкой могут быть прекращены, если застройщик или правообладатель земельного участка не исполнит в определенные сроки требования о сносе самовольной постройки или ее приведении в соответствие с установленными требованиями.

Несоответствие документов, подаваемых для получения разрешения на строительство, разрешенному использованию земельного участка повлечет отказ в выдаче разрешения на строительство.

Основаниями для принудительного прекращения ограниченных прав на землю (в частности, права постоянного (бессрочного) пользования) и прав аренды, безвозмездного пользования участком являются использование земельного участка не по целевому назначению, а также использование участка, приводящее к порче земель, невыполнение правообладателем обязанности по рекультивации и восстановлению состояния участка. Отметим, что, исходя из буквального толкования соответствующих положений ЗК РФ (статьи 45–47), использование участка не в соответствии с его разрешенным использованием в число таких оснований не входит.

При этом, исходя из сложившейся практики, во многие договоры аренды земельных участков включается условие о праве арендодателя в одностороннем внесудебном порядке отказаться от исполнения договора при нарушении арендатором как разрешенного использования, так и цели предоставления участка в аренду.

Статья 285 ГК РФ, в свою очередь, предусматривает, что земельный участок может быть изъят у собственника, если его использование осуществляется с нарушением требований законодательства, в частности не в соответствии с целевым назначением. В судебной практике существуют единичные и исключительные случаи применения данной нормы, что позволяет оценить данный инструмент как фактически не работающий [1].

Вместе с тем, в судебной практике существуют примеры судебного изъятия земельных участков у собственника по специальным основаниям, установленным для земельных участков сельскохозяйственного назначения. Нарушение правила целевого использования земельного участка может повлечь прекращение права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком (ст. 45, п. 2 ст. 46 ЗК РФ) [2].

Не стоит забывать, что размещение здания, сооружения на земельном участке не в соответствии с его разрешенным использованием свидетельствует о самовольности постройки, подлежащей сносу по решению суда (п. 1 ст. 222 ГК РФ) [1].

Среди иных последствий нецелевого использования можно выделить также повышение ставки земельного налога в отношении земельных участков сельскохозяйственного назначения, не используемых для сельскохозяйственного производства (п. 1 ст. 394 Налогового кодекса РФ). В целом, институт изъятия земельных участков в связи с нецелевым использованием, в отличие от механизма прекращения права аренды, в правоприменительной практике не развит.

Таким образом, абсолютное большинство изъятий земельных участков связано именно с неиспользованием участков для сельскохозяйственного

производства. В качестве последствий при нарушении целевого назначения земельного участка законодатель предусмотрел не только наступление оснований для привлечения к ответственности (административная, уголовная, гражданско-правовая), но и проведения рекультивации, т.е. восстановлению земельного участка, прекращение договора аренды, изъятие земельного участка, снос самовольной постройки, располагающейся на таком земельном участке.

Литература

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // (последняя редакция) // Собрание законодательства РФ. – 1994. - № 32. Ст. 3301.
2. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (последняя редакция) // Собрание законодательства РФ. – 2001. - № 44. Ст. 4147.
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (последняя редакция) // Собрание законодательства РФ. -2002. - № 1 (ч. 1). Ст. 1.
4. Постановление Верховного Суда РФ от 03.08.2017 № 14-АД17-6 // СПС «КонсультантПлюс».
5. Постановление Верховного Суда РФ от 18.07.2016 № 43-АД16-6 // СПС «КонсультантПлюс».
6. Официальный сайт Мэра Москвы // <https://www.mos.ru/>
7. Постановление Верховного Суда РФ от 24.03.2016 № 31-АД16-3 и Постановление Президиума ВАС РФ от 18.06.2013 № 71/13 по делу № А67-4294/2012 // СПС «КонсультантПлюс».
8. Постановление Верховного Суда РФ от 02.07.2018 № 33-АД18-3 // СПС «КонсультантПлюс».
9. Галиновская Е.А. Земельное правоотношение как социально-правовое явление: монография. М.: ИЗиСП, ИНФРА-М, 2015. С. 86.
10. Собрание законодательства РФ. 2007. № 31. Ст. 4017.

11. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 28.07.2017 по делу № А41-33933/2016 // СПС «КонсультантПлюс».

12. Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 10.10.2016 по делу № А78-11504/2015 // СПС «КонсультантПлюс».

13. Определение Верховного Суда РФ от 17.07.2017 по делу № А34-5469/2014 // СПС «КонсультантПлюс».

14. Определение Верховного Суда РФ от 29.08.2017 по делу № А43-16958/2016 // СПС «КонсультантПлюс».

Literature

1. The Civil Code of the Russian Federation (part one) dated November 30, 1994 No. 51-FZ // (as amended on August 3, 2018) // Collection of Legislation of the Russian Federation. - 1994. - No. 32. Art. 3301.

2. Land Code of the Russian Federation dated October 25, 2001 No. 136-FZ (as amended on August 3, 2018) // Collection of Legislation of the Russian Federation. - 2001. - No. 44. Art. 4147.

3. Code of the Russian Federation on Administrative Offenses of December 30, 2001 No. 195-FZ (as amended on October 11, 2018) // Collection of Legislation of the Russian Federation. -2002. - No. 1 (part 1). Art. 1.

4. Resolution of the Supreme Court of the Russian Federation of 08/03/2017 No. 14-AD17-6 // SPS "ConsultantPlus".

5. Resolution of the Supreme Court of the Russian Federation of July 18, 2016 No. 43-AD16-6 // SPS "ConsultantPlus".

6. Official website of the Mayor of Moscow // <https://www.mos.ru/>

7. Resolution of the Supreme Court of the Russian Federation of March 24, 2016 No. 31-AD16-3 and Resolution of the Presidium of the Supreme Arbitration Court of the Russian Federation of June 18, 2013 No. 71/13 in case No. А67-4294/2012 // Consultant Plus SPS.

8. Resolution of the Supreme Court of the Russian Federation of July 2, 2018 No. 33-AD18-3 // SPS "ConsultantPlus".

9. Galinovskaya E.A. Land legal relationship as a social and legal phenomenon: monograph. M.: IZiSP, INFRA-M, 2015. P. 86.

10. Collection of legislation of the Russian Federation. 2007. No. 31. Art. 4017.

11. Decision of the Arbitration Court of the Moscow District dated July 28, 2017 in case No. A41-33933/2016 // ConsultantPlus ATP.

12. Resolution of the Arbitration Court of the East Siberian District dated October 10, 2016 in case No. A78-11504/2015 // Consultant Plus ATP.

13. Determination of the Supreme Court of the Russian Federation dated July 17, 2017 in case No. A34-5469/2014 // ConsultantPlus ATP.

14. Determination of the Supreme Court of the Russian Federation dated August 29, 2017 in case No. A43-16958/2016 // SPS ConsultantPlus.

© Чупина И. П., Зарубина Е. В., Симачкова Н. Н., Журавлева Л. А., Фатеева Н. Б. 2023. *International agricultural journal*, 2023, №2, 491-505

Для цитирования: Чупина И. П., Зарубина Е. В., Симачкова Н. Н., Журавлева Л. А., Фатеева Н. Б. К проблеме правового регулирования ответственности за нарушение земельного законодательства // *International agricultural journal*. 2023. № 2, 491-505