

К вопросу об идентичности целевого назначения земельного участка и объектов недвижимости, расположенных на нем

Е. М. Андреева

Санкт-Петербургский государственный университет,
Санкт-Петербург, Российская Федерация

Настоящая статья имеет целью решить один из спорных вопросов правоприменения, связанный с тождеством (либо его отсутствием) целевого назначения земельных участков и расположенных на них объектов недвижимости. Автором проанализирован широкий спектр судебных дел по обжалованию постановлений о привлечении к административной ответственности по ч. 1 ст. 8.8 КоАП РФ, нормативные положения о правовом режиме земель, труды ученых, касающиеся данной проблематики. В процессе исследования установлено, что в судебной практике сложилось два подхода. Согласно первому, следует разграничивать вид разрешенного использования земельного участка и зданий (сооружений), расположенных на нем, исходя из их разного функционального назначения. Согласно второму подходу, целевое назначение указанных объектов совпадает ввиду принципа единства судьбы земельного участка и тесно связанных с ним объектов. Оценка материала привела к заключению о том, что правовой режим земельного участка и объектов на нем должен различаться. По итогам предлагается внести точечные изменения в действующее законодательство, а также разъяснить этот момент в актах ВС РФ.

Ключевые слова: земельный участок, целевое назначение земель, вид разрешенного использования, выбор, категория земель, территориальная зона, зонирование территорий, градостроительный регламент, ст. 8.8 КоАП РФ.

Для цитирования: Андреева Е. М. К вопросу об идентичности назначения земельного участка и объектов недвижимости, расположенных на нем // Ленинградский юридический журнал. – 2025. – № 1 (79). – С. 230–243. DOI: 10.35231/18136230_2025_1_230. EDN: AXZTIB

On the Issue of Identity of the Intended Use Targets of a Land Plot and Located on it Real Estate Objects

Elena M. Andreeva

Saint Petersburg State University,
Saint Petersburg, Russian Federation

This article aims to resolve one of the controversial issues of law practice related to the identity (or lack) of the intended purpose of land plots and real estate located on them. The author analyzed a wide range of court cases on appeals against decisions on bringing to administrative responsibility under Part 1 of Article 8.8 of the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation, regulatory provisions on the legal regime of land, and the works of scientists concerning this issue. In the course of the study, it was established that two approaches have developed in judicial practice. According to the first, it is necessary to distinguish between the type of permitted use of a land plot and buildings (structures) located on it, based on their different functional purposes. According to the second approach, the intended purpose of the specified objects coincides due to the principle of the unity of the fate of the land plot and the objects closely related to it. The assessment of the material led the author to the conclusion that the legal regime of the land plot and the objects on it should differ. As a result, the author proposes to make specific changes to the current legislation, as well as to clarify this point in the acts of the Supreme Court of the Russian Federation.

Key words: land parcel, intended purpose of land, type of permitted use, choice, land category, territorial zone, zoning of territory, urban planning regulations, art. 8.8 of the Code of administrative offenses Russian Federation.

For citation: Andreeva, E. M. (2025) K voprosu ob identichnosti celevogo naznacheniya zemel'nogo uchastka i ob'ektov nedvizhimosti, raspolozhennyh na nem [On the Issue of Identity of the Intended Use Targets of a Land Plot and Located on it Real Estate Objects]. *Leningradskij yuridicheskij zhurnal – Leningrad Legal Journal*. No. 1 (79). Pp. 230–243. (In Russian). DOI: 10.35231/18136230_2025_1_230. EDN: AXZTIB

Введение

В процессе исследования была проведена масштабная работа по обобщению практики правоприменения в части привлечения к административной ответственности по ч. 1. ст. 8.8 КоАП РФ «Использование земельных участков не по целевому назначению, невыполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению». Часть 1 комментируемой статьи в качестве объективной стороны предусматривает использование земельного участка не по целевому назначению в соответствии с его принадлежностью к той или иной категории земель и (или) разрешенным использованием. Вместе с тем, чтобы установить, имело ли место данное деяние, следует обращаться не только к нормам административного, но и земельного и градостроительного права. Так, были выявлены противоречивые подходы юрисдикционных органов к оценке правомерности действий землепользователей. В рамках данной статьи затронут один из многих неоднозначно интерпретируемых практикой казусов, а именно: образует ли состав правонарушения по ч. 1 ст. 8.8 КоАП РФ использование объектов недвижимости, в частности зданий, расположенных на земельном участке, не в соответствии с тем целевым назначением, который предписан для самого земельного участка. При ответе на данный вопрос суды в первую очередь обращаются к таким дефинициям, как «категория земли» и «вид разрешенного использования» (далее – ВРИ). С первым понятием сложностей не возникает, как пишет О. И. Крассов, разграничение земель по категориям вовсе не означает, что все земельные участки, включенные в состав соответствующей категории земель, должны использоваться строго в соответствии с их целевым назначением [3]. А вот второе, являясь величиной более конкретной, как раз и порождает противоречия

в понимании целевого назначения земель. К сожалению, материального определения терминов «разрешенное использование» и «зонирование территорий» Земельный кодекс не дает¹. Можно сослаться на абз. 4 п. 2 ст. 7 ЗК РФ, которым установлено, что виды разрешенного использования земельных участков определяются в соответствии с классификатором. В настоящее время классификатор ВРИ утвержден приказом Росреестра от 10.11.2020 г. № П/0412². У некоторых авторов присутствует мнение, что термин «вид разрешенного использования» распространяется не на все категории земель [7, 9]. В то же самое время в п. п. 4, 5 ст. 8 Закона 218-ФЗ³ установлено, что вид разрешенного использования земельного участка относится к дополнительным сведениям об объекте недвижимости и вносится в кадастр недвижимости.

Актуальность данной проблематики объясняется значимостью правоохранительного звена в механизме обеспечения целевого использования земель, который в свою очередь решает задачи формирования экологичной и комфортной среды проживания наших граждан, создания условий для экономического роста и др. В этой части целеполагание института правового режима земель укладывается в доктринальное понимание публичного интереса, который, по мнению Ю. А. Тихомирова, преследует интересы социума, удовлетворение которого является условием его развития и существования, интерес, который признан государством и обеспечен правом [8, с. 496]. Круг очерченных целей института также соответствует пониманию публичного интереса, определенному Верховным судом РФ в п. 75 постановления Пленума ВС

¹ Волков Г. А., Голиченков А. К., Козырь О. М. Постатейный научно-практический комментарий Земельного кодекса Российской Федерации // СПС КонсультантПлюс.

² Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков: приказ Росреестра от 10.11.2020 № П/0412.

³ О государственной регистрации недвижимости: федер. закон от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ. // СЗ РФ, 2015, № 29 (часть I), ст. 4344.

РФ от 23.06.2015 г. № 25, а также в работах ученых [1, 2, 5, 10]. Кроме того, неверная квалификация деяния ведет к несправедливому привлечению лиц к административной ответственности, а значит к ущемлению прав граждан и организаций. Как показал анализ судебной практики, уполномоченные органы при схожих обстоятельствах приходят к противоположным выводам о наличии (отсутствии) в действиях лица нецелевого использования земель при схожих обстоятельствах. В настоящей публикации, пользуясь научным инструментарием, выражается мнение автора по данному вопросу и предлагаются пути гармонизации земельного законодательства.

Анализ применения ч. 1 ст. 8.8 КоАП РФ в фокусе объективной стороны

Как указано выше, суды при обжаловании постановлений о привлечении к административной ответственности по ч. 1 ст. 8.8 КоАП РФ занимают различную позицию по вопросу о том, имеет ли место факт нецелевого использования земельного участка, когда объект недвижимости (или его часть), находящийся на земельном участке, используется не в соответствии с целевым назначением самого земельного участка. Например, в материалах одного из дел было установлено, что на земельном участке с ВРИ «для эксплуатации моечного поста автомобилей» располагалось здание, некоторые помещения которого были заняты под пункт общественного питания. Суд согласился с мнением органа земельного надзора о неправомерности данных действий и оставил без изменения постановление о привлечении лица к административной ответственности по ч. 1 ст. 8.8 КоАП РФ. В обоснование своей позиции, кроме прочего, суды в этом и многих других подобных делах ссылаются на два принципа земельного законодательства: единства судьбы

земельных участков и прочно связанных с ними объектов, а также платности использования земли (ст. 1 ЗК РФ)¹. По нашему мнению, ни тот, ни другой принципы здесь не применимы, тем не менее частая отсылка в судебных решениях к ним вполне понятна. На основании первого принципа суды делают вывод о том, что ВРИ земельного участка распространяется и на все, что на нем находится. Апеллирование ко второму принципу объясняется тем, что в зависимости от ВРИ меняется процентная ставка аренды в отношении государственных и муниципальных земель, а в некоторых случаях и налоговых платежей. Использование земельного участка и здания на нем в разных целях ведет к неверному расчету размеров этих платежей, а значит к возможным потерям бюджета.

Аналогичным образом в другом деле были квалифицированы как нецелевое использование строения в виде жилого помещения под СПА, массаж на земельном участке с ВРИ «для индивидуального жилищного строительства». В обоснование суд также сослался на принцип единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов, а также указал, что объективной стороной правонарушения по ч. 1 ст. 8.8. КоАП РФ является использование не по целевому назначению земельного участка как единого объекта, даже если используется не по целевому назначению только часть этого участка². К этому добавим, что в этом примере административным органом и судом была дана неверная оценка совершенному деянию еще и потому, что имело место использование не по назначению жилого помещения. По этому поводу в КоАП РФ имеется специ-

¹ См. решение Савеловского районного суда города Москвы по делу № 12-0550/2021 от 11.08.2022 г. // Официальный сайт Савеловского районного суда г. Москвы. [Электронный ресурс]. URL: <https://clck.ru/3JWHY6> (дата обращения: 15.09.2024).

² Решение Арбитражного суда Краснодарского края по делу № А32-6513/2022 от 17.05.2022 г. // СПС КонсультантПлюс.

альная ст. 7.21, которая в некоторой степени конкурирует с анализируемым составом.

Некоторые суды придерживаются диаметрально противоположных выводов. Например, материалами одного из дел было подтверждено, что на земельном участке с разрешенным использованием «пищевая промышленность» располагался производственный корпус, в котором осуществлялась продажа кондитерских изделий и другой продукции, которая не изготавливалась на вышеуказанном предприятии, что противоречит установленному ВРИ. Указанное обстоятельство послужило основанием для привлечения собственника к административной ответственности по ч. 1 ст. 8.8 КоАП РФ. Вместе с тем суд посчитал, что вмененный факт не может быть квалифицирован данным образом, так как осуществление розничной торговли через магазин не является нецелевым использованием земельного участка и относится к вопросу использования объекта недвижимости, т. е. самого нежилого помещения, а не земельного участка, на котором здание находится¹. При схожих обстоятельствах другой суд отменил постановление о привлечении организации к административной ответственности по ч. 1 ст. 8.8 КоАП РФ за использование здания складского назначения под объект общественного питания. В решении по делу было сказано, что административный орган не установил, привели ли эти действия к изменению функционального назначения комплекса зданий складского назначения и, соответственно, повлекло ли нецелевое использование земельного участка. При этом само по себе осуществление торговли в складских помещениях не свидетельствует об изменении их функционального назначения².

¹ Решение Арбитражного суда Республики Крым по делу № А83–6371/2019 от 14.10.2019 г. // СПС КонсультантПлюс.

² Решение Арбитражного суда Тульской области по делу № А68–1014/2020 от 18.08.2020 г. // СПС КонсультантПлюс.

Теоретическая и нормативная оценка подходов судов

Приведенные выше примеры ярко демонстрируют, что на практике сформировалось два подхода к решению данного вопроса. Первый заключается в том, что ВРИ объекта капстроительства на земельном участке и самого земельного участка представляют единое целое. Согласно второму подходу, наоборот, ВРИ земельного участка и ОКС устанавливаются отдельно для каждого, хотя и могут совпадать. Анализ нормативной основы дает основания отдать предпочтение второму подходу. Так, ЗК РФ (ст. 7, 42, 85) регулирует аспекты использования по целевому назначению земельных участков и прямо не касается вопросов целевого использования, расположенных на нем объектов недвижимости. Вместе с тем в содержании всего кодекса встречаются фразы о предоставлении земельного участка «в целях», «для» строительства или размещения производственных и административных зданий, объектов инженерной, транспортной, социально-культурной инфраструктуры, электросетевого хозяйства, религиозного значения, линейных объектов и пр. Классификатор видов разрешенного использования земельных участков, судя по его названию, дает характеристику целевого назначения земельных участков, однако во многих описаниях ВРИ указывается размещение или возможность размещения соответствующих объектов капстроительства. Например, ВРИ 1.17 «Питомники» предполагает выращивание и реализацию подроста деревьев и кустарников, используемых в сельском хозяйстве, а также размещение сооружений, необходимых для указанных видов сельскохозяйственного производства; ВРИ 2.5 «Среднеэтажная жилая застройка» допускает при определенных условиях, наравне с размещением многоквартирных домов, размещение объектов обслуживания во встроенных, пристроенных и встроенно-пристроенных помещениях многоквартирно-

го дома. Напротив, ГрК РФ (ст. 37) различает разрешенное использование земельных участков **и** объектов капитального строительства и даже предусматривает порядок изменения разрешенного использования тех и других. К дополнительным сведениям об объекте недвижимого имущества ст. 8 Федерального закона № 218-ФЗ относит как вид или виды разрешенного использования земельного участка, так и вид (виды) здания, сооружения и даже помещения. Кроме того, закон среди характеристик объекта недвижимости выделяет такую категорию, как «назначение помещения». Как уже было сказано, за использование не по назначению жилого помещения установлена административная ответственность ст. 7.21 КоАП РФ.

Таким образом, второй подход более верным по следующим основаниям. Во-первых, действительно, земельный участок и недвижимость, расположенная на земельном участке, представляют собой разные объекты. Принцип земельного законодательства о единстве судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов только подтверждает это правило, как бы указывая на разность этих объектов. Суды, на наш взгляд, трактуют его слишком широко. Он устанавливает правила совершения сделок, направленных на отчуждение земельного участка и расположенных на нем объектов, т. е. регулирует «динамические» отношения – отношения по передаче прав на землю. «Статические» отношения, т. е. отношения по использованию земли, он не затрагивает. Во-вторых, расположенный на земельном участке объект может занимать часть площади земельного участка и объективно следовать иной, хотя и схожей цели использования. Например, при ВРИ земельного участка «размещение здания склада», ВРИ самого здания возможно будет «хранение готовой продукции». Или другой пример: ВРИ земельного участка

может быть «скотоводство», а ВРИ здания на нем – «ко-нюшня». Вместе с тем целевое использование земельного участка и объектов, расположенных на нем, должны гармонично сочетаться, как бы подчиняться единой цели, но не совпадать. При этом ключевым будет ВРИ земельного участка, которому должны соответствовать ВРИ объекта капитального строительства или иного объекта. Что будет полезным для толкования спорных ситуаций. В-третьих, возможно использование не по целевому назначению части помещений в здании (сооружении), не меняя функционального назначения здания целиком, что проиллюстрировано на судебных мерах выше. Таким образом, общественная опасность правонарушения в этом случае снижается, что следует учитывать в составе правонарушения. В-четвертых, возможно возникновение прав на часть (или полностью) здания без земельного участка.

Представим ситуацию, когда небольшой жилой дом до 1990 г. постройки используется жильцами для предпринимательской деятельности. При этом земельный участок в их долевую собственность не оформлен и остается в муниципальной собственности. Очевидно, что в этом примере муниципальное образование не может быть ответственным за нецелевое использование земли. Вместе с тем жильцов дома, по всей видимости, нельзя привлечь к ответственности за нецелевое использование земельного участка, так как он на них не оформлен и они как таковым им не пользуются. В этом ключе представляет интерес дело, рассмотренное Арбитражным судом Москвы. Арендатор здания, использовал его не в соответствии с ВРИ земельного участка, между тем договора аренды земельного участка между ним и собственником не было. Ввиду отсутствия договорных обязательств в отношении земель-

ного участка, суд обоснованно посчитал, что арендатор не совершал действий, направленных на использование земельного участка, сознательное изменение его целевого назначения, а значит не совершал правонарушения по ч. 8.8 КоАП РФ¹.

Заключение

Вместе с тем в судебной практике превалирует первый подход, а именно к идентичности целевого назначения земельного участка и объектов, расположенных на них. С учетом конструкции земельного и градостроительного законодательства, отсутствия специального административного состава за нецелевое использование ОКС, он является оправданным. Иное толкование ведет к тому, что использование объекта недвижимости не по целевому назначению, хотя и нарушает закон, не образует состав правонарушения по ст. 8.8 КоАП РФ, а значит собственник объекта недвижимости при таких обстоятельствах избежит ответственности. Поэтому предлагается дополнить КоАП РФ ответственностью за использование не по целевому назначению объекта, расположенного на земельном участке, сформировав отдельную статью КоАП либо дополнив ст. 7.21 данного документа соответствующим положением. При этом материальную часть земельного и градостроительного законодательства менять не нужно. Также полагаем важным предусмотреть ответственность за использование не по назначению нежилого помещения. Похожие составы предусмотрены в региональных кодексах. Так, например, в Кодексе города Москвы об административных правонарушениях установлена административная ответственность за нарушение порядка занятия и (или) использования объектов нежилого фонда

¹ Решение Арбитражного суда г. Москвы по делу № А40-96508/22-33-739 от 23.06.2022 г. // СПС КонсультантПлюс.

(ст. 9.4) и за нарушение порядка изменения целевого назначения объектов нежилого фонда (ст. 9.7)¹.

Таким образом, приходим к выводу, что ВРИ земельного участка и объектов недвижимости, расположенных на земельных участках, не идентично и должно определяться раздельно. Оно может как совпадать, так и отличаться. Поэтому вопрос о нецелевом использовании объектов, расположенных на земельном участке, и самого земельного участка, нужно решать дифференцированно.

Список литературы

1. Васильева М. И. Публичные интересы в экологическом праве. – М.: Изд-во МГУ, 2003. EDN: NSJXGJ
2. Краснова И. О. Квалификация публичных интересов при разрешении судами споров об изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд // Экологическое право. – 2020. – № 2. – С. 14–19. EDN: WBREDZ
3. Крассов О. И. Разрешенное использование и конкретное целевое назначение земельного участка // Экологическое право. – 2012. – № 2. – С. 16–21. EDN: PRTVCZ
4. Липски С. А. Зонирование территорий как механизм обеспечения целевого использования земель // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2013. – № 6. – С. 59–65. EDN: QCPSXZ
5. Миросердов Н. А. Публичные интересы в праве: понятие и содержание // Актуальные проблемы российского права. – 2021. – № 10. – С. 202–211. EDN: TNFXJV
6. Рыженков А. Я. Принцип деления земель по целевому назначению на категории и его значение. // Вестник Волгоградского института бизнеса. – 2016. – № 4 (37). – С. 208–213. EDN: UWBLUQ
7. Сутягин М. Д. Зонирование территорий и разрешенное использование земель как способ определения правового режима земель и земельных участков // Актуальные проблемы российского права. – 2022. – № 6. – С. 187–195. EDN: ITQCFH
8. Тихомиров Ю. А. Публичное право. – М.: БЕК, 1995. EDN: QLJPTJ
9. Чмыхало Е. Ю. Целевое назначение и разрешенное использование земель как категорий земельного права // Право. Законодательство. Личность. – 2012. – № 1 (14). EDN: PEHFNH
10. Шиткина И. С., Гурьянов А. В. Толкование категорий «публичный порядок» и «публичный элемент» в третьем разбирательстве // Предпринимательское право. – 2024. – № 2. – С. 31–39. EDN: NATXUP

¹ Кодекс города Москвы об административных правонарушениях: Закон г. Москвы от 21.11.2007 № 45 // Контрольно-счетное управление города Москвы [Электронный ресурс]. URL: <https://www.mos.ru/glavkontrol/documents/view/226759220/> (дата обращения: 04.01.2024).

References

1. Vasil'eva, M. I. (2003) *Publichnye interesy v ekologicheskom prave* [Public interests in environmental law]. Moscow: Izd-vo MG. (In Russian). EDN: NSJXGJ
2. Krasnova, I. O. (2020) Kvalifikaciya publichnyh interesov pri razreshenii sudami sporov ob iz'yatii zemel'nyh uchastkov dlya gosudarstvennyh ili municipal'nyh nuzhd [Qualification of public interests in resolving disputes by courts on the seizure of land plots for state or municipal needs]. *Ekologicheskoe pravo – Environmental law*. No. 2. Pp. 14–19. (In Russian). EDN: WBREDZ
3. Krassov, O. I. (2012) Razreshennoe ispol'zovanie i konkretnoe celevoe naznachenie zemel'nogo uchastka. [Permitted use and specific intended purpose of a land plot]. *Ekologicheskoe pravo – Environmental law*. No. 2. Pp. 16–21. (In Russian). EDN: PRTVCZ
4. Lipski, S. A. (2013) Zonirovanie territorij kak mekhanizm obespecheniya celevogo ispol'zovaniya zemel' [Zoning of territories as a mechanism for ensuring the targeted use of land]. *Imushchestvennye otnosheniya v Rossijskoj Federacii – Property relations in the Russian Federation*. No. 6. Pp. 59–65. (In Russian). EDN: QCPSXZ
5. Miloserdov, N. A. (2021) Publichnye interesy v prave: ponyatie i sodержanie. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava. – Actual problems of Russian law*. No. 10. Pp. 202–211. (In Russian). EDN: TNFXJV
6. Ryzhenkov, A. YA. (2016) Princip deleniya zemel' po celevomu naznacheniyu na kategorii i ego znachenie [The principle of dividing lands by intended purpose into categories and its meaning]. *Vestnik Volgogradskogo instituta biznesa – Bulletin of the Volgograd Institute of Business*. No. 4 (37). Pp. 208–213. (In Russian). EDN: PEHFHB
7. Sutyagin, M. D. (2022) Zonirovanie territorij i razreshennoe ispol'zovanie zemel' kak sposob opredeleniya pravovogo rezhima zemel' i zemel'nyh uchastkov [Zoning of territories and permitted use of land as a way to determine the legal regime of lands and land plots]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava – Actual problems of Russian law*. No. 6. Pp. 187–195. (In Russian). EDN: ITQCFH
8. Tihomirov, YU. A. (1995) *Publichnoe pravo* [Public law]. Moscow: BEK. (In Russian). EDN: QLJPJT
9. Chmyhalo, E. YU. (2012) Celevoe naznachenie i razreshennoe ispol'zovanie zemel' kak kategorij zemel'nogo prava. [Intended purpose and permitted use of lands as categories of land law]. *Pravo. Zakonodatel'stvo. Lichnost' – Law. Legislation. Personality*. No. 1 (14). (In Russian). EDN: UWBLUQ
10. Shitkina, I. S., Gur'yanov, A. V. (2024) Tolkovanie kategorij "publichnyj poryadok" i "publichnyj element" v tretejskom razbiratel'stve [Interpretation of the categories "public order" and "public element" in arbitration proceedings]. *Predprinimatel'skoe pravo – Business Law*. No. 2. Pp. 31–39. (In Russian). EDN: NATXUP

Об авторе

Андреева Елена Михайловна, доктор юридических наук, доцент, Санкт-Петербургский государственный университет, Санкт-Петербург, Российская Федерация, ORCID ID: 0000-0001-5238-9984, e-mail: elenaandreeva09@mail.ru

About the author

Elena M. Andreeva, Dr. Sci. (Law), Associate Professor, St. Petersburg State University, Saint Petersburg, Russian Federation, ORCID ID: 0000-0001-5238-9984, e-mail: elenaandreeva09@mail.ru

*Поступила в редакцию: 06.02.2025
Принята к публикации: 18.02.2025
Опубликована: 31.03.2025*

*Received: 06 February 2025
Accepted: 18 February 2025
Published: 31 March 2025*