

Нецелевое использование земли: каковы последствия и условия наступления ответственности

Руководствуясь ст. 7 ЗК РФ, суды признают нецелевым использование земельного участка не в соответствии с его принадлежностью к той или иной категории земель. Кроме того, зачастую суды оперируют термином «нецелевое использование земельного участка» также в случае использования участка не в соответствии с установленным для него видом разрешенного использования (ВРИ). Следствием этого, в частности, может быть требование о сносе самовольных построек. Примеры того, как суды квалифицируют действия ответчика в связи с заявленными истцом доводами о нецелевом использовании земельного участка, а также возможных последствий нецелевого использования земли — в материале.



Екатерина
ИВАНУШКИНА,
юрист,



Ксения ДРУЖИНИНА,
младший юрист
практики
«Недвижимость. Земля.
Строительство»
юридической фирмы
VEGAS LEX

Определением от 02.08.2016 № 35-КГПР16-12 Верховный суд РФ поддержал выводы нижестоящих инстанций, признавших действия ответчика нецелевым использованием земельного участка и обязавших снести возведенные на данном участке постройки.

В этом деле собственник земельного участка, относящегося к землям сельскохозяйственного назначения (сельхозугодья), возвел на его территории ангары. По его словам, строения предназначались для хранения сельскохозяйственной продукции. С исковыми требованиями о сносе данных строений обратился прокурор, который представил суду доказательства использования ангаров для хранения самолетов. В результате суд поддержал доводы прокурора о нецелевом использовании земельного участка и обязал ответчика снести указанные строения.

Представляет интерес позиция о том, что нецелевое использование здания (его части), расположенного на земельном участке, не является признаком нецелевого использования земельного участка (постановление ВС РФ от 20.02.2015 по делу № 305-АД14-5167, А41-20594/14). Такая позиция представляется небесспорной, поскольку фактически хозяйственная деятельность лица на земельном участке во многом определяется тем, как используются размещенные на нем объекты, а нецелевое использование объектов недвижимости связано с нецелевым использованием земельного участка.

Так, например, в одном деле собственник земельного участка, которому присвоен ВРИ «Эксплуатация складского комплекса», использовал находя-

щиеся на нем складские помещения для размещения офисов (постановление АС Московского округа от 11.07.2017 по делу № А40-151922/2016). Суды не согласились с доводами Управления Росреестра о том, что данный факт свидетельствует о нецелевом использовании земельного участка. Напротив, они указали, что использование помещений в нежилом здании относится к вопросу использования объекта недвижимости, а не земельного участка.

Аналогичного подхода придерживался АС Центрального округа в постановлении от 07.12.2017 № Ф10-4923/2017 по делу № А08-72/2017, установив, что одно из помещений нежилого здания производственного назначения, расположенного на земельном участке, имеющем ВРИ «Для размещения и эксплуатации производственных зданий и сооружений», используется в торговой деятельности.

При этом в другом деле суд признал незаконными действия ответчика по возведению и эксплуатации торгового павильона на земельном участке, имеющем ВРИ «Для обслуживания здания клуба». Суд отклонил доводы ответчика о том, что торговый павильон используется им для обслуживания клуба, а следовательно, его возведение не свидетельствует о нецелевом использовании участка (постановление ВС РФ от 24.03.2016 № 31-АД16-3).

Интерес также представляет постановление ВС РФ от 12.05.2017 № 31-АД17-5. В этом деле собственник земельного участка, относящегося к категории земель населенных пунктов и с ВРИ «Для эксплуатации гаражного бокса»,

Использование земельного участка не в соответствии с целью его предоставления, указанной, например, в договоре аренды, может стать основанием для расторжения данного договора, а также применения договорной ответственности, если таковая предусмотрена

разместил на кровле гаражного бокса опору станции сети сотовой радиотелефонной связи с соответствующим оборудованием. Таким образом, по мнению Управления Росреестра, собственник использовал земельный участок не по целевому назначению. Суд не согласился с данной позицией, указав следующее.

В классификаторе видов разрешенного использования земельных участков (утв. приказом Минэкономразвития России от 01.09.2014 № 540, далее — Классификатор) установлено, что содержание ВРИ допускает без отдельного указания в Классификаторе размещение и эксплуатацию линейного объекта (кроме железных дорог общего пользования и автомобильных дорог общего пользования федерального и регионального значения), размещение защитных сооружений (насаждений), объектов мелиорации, антенно-мачтовых сооружений, информационных и геодезических знаков, если федеральным законом не установлено иное. Основываясь на положениях Классификатора и разъяснениях Минэкономразвития России, приведенных в письме от 18.03.2016 № Д23и-1239, суд пришел к выводу, что размещение антенно-мачтовых сооружений допускается на земельных участках с любым ВРИ (в том числе на земельных участках, в ВРИ которых специально не оговорено размещение объектов связи) без дополнительного кадастрового учета изменений в части разрешенного использования земельного участка.

В дополнение к случаям нецелевого использования земельного участка следует отметить, что использование земельного

участка не в соответствии с целью его предоставления, указанной, например, в договоре аренды, может стать основанием для расторжения данного договора, а также применения договорной ответственности, если таковая предусмотрена (см. определения ВС РФ от 17.02.2017 по делу № А81-293/2016, от 17.02.2016 по делу № А40-206687/2014, постановления АС Московского округа от 29.05.2017 по делу № А40-102752/16, Уральского округа от 16.09.2015 по делу № А60-38963/2014). В частности, за несоблюдение цели предоставления земельного участка может быть взыскана неустойка или арендная плата, рассчитанная с учетом повышающего коэффициента.

При этом факт использования земельного участка в соответствии с целевым назначением (то есть при отсутствии нарушений, связанных с использованием земельного участка не в соответствии с категорией земель и ВРИ) не исключает гражданско-правовую ответственность арендатора за использование земельного участка не в соответствии с целью его предоставления и право арендодателя требовать расторжения договора.

Так, например, АС Московского округа удовлетворил требование арендодателя о расторжении договора аренды земельного участка, предоставленного для целей эксплуатации здания кафе, после того, как это кафе было снесено арендатором (постановление от 29.05.2017 по делу № А40-102752/16). Суд указал, что снос здания кафе следует квалифицировать на основании ст. 451 ГК РФ как существенное изменение обстоятельств, предоставляющее арендодателю земельного участка право на досрочное расторжение договора аренды.

Суды удовлетворяют требования о расторжении договора аренды при схожих обстоятельствах, применяя также нормы ст. 450, п. 1 ст. 619 ГК РФ о существенном нарушении условий договора как основания для его расторжения.

Вместе с тем не только факт нецелевого использования земельного участка может привести к неблагоприятным последствиям, но и неиспользование земельного участка в случаях, предусмотренных ч. 2, 2.1 и 3 ст. 8.8 КоАП РФ.

Рассмотрим отдельные вопросы наступления ответственности за нецелевое использование земельных участков более детально.

ПРИВЛЕЧЕНИЕ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Административная ответственность за нецелевое использование земельных участков установлена ч. 1 ст. 8.8 КоАП РФ. При этом под действие данной статьи подпадает использование участка как не в соответствии с целевым назначением с учетом его категории, так и с нарушением ВРИ.

Например, согласно статистике, опубликованной Рос-

реестром (уполномоченным на рассмотрение данной категории дел), по состоянию на 1 января 2016 г. за использование земельных участков не по целевому назначению было привлечено к ответственности 5861 лицо, общая сумма наложенных штрафов составила более 200 млн руб., при этом было устранено менее половины выявленных нарушений — всего 2625 (данные доступны на сайте Росреестра в разделе «Статистическая отчетность»).

Санкцией за совершение правонарушения по ч. 1 ст. 8.8 КоАП РФ является штраф. С марта 2015 г. размер штрафов был существенно увеличен, а также был установлен новый механизм расчета штрафа: в размере, кратном в процентном выражении кадастровой стоимости участка. Теперь на организацию может быть наложен штраф в размере от 1,5 до 2% кадастровой стоимости участка, но не менее 100 000 руб. (ранее ответственность организаций ограничивалась 50 000 руб.).

Следует отметить, что действия могут быть квалифицированы по ч. 1 ст. 8.8 КоАП РФ, даже если лицо использовало не в соответствии с целевым назначением только часть земельного участка, а не весь участок целиком (см. постановление Президиума ВАС РФ от 18.06.2013 № 71/13 по делу № А67-4294/2012).

Спорный вопрос связан с подведомственностью дел об обжаловании привлечения к ответственности по ч. 1 ст. 8.8 КоАП РФ. Так, многие арбитражные суды, руководствуясь разъяснениями ВС РФ (п. 33 постановления Пленума ВС РФ от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»), указывают, что данное нарушение относится к нарушениям в сфере природопользования, не связано с предпринимательской деятельностью и далеко не во всех случаях может рассматриваться в арбитражном суде (Определение ВС РФ от 04.09.2017 по делу № А40-227685/2016).

В некоторых делах, напротив, суд указывает на незаконность прекращения производства по делу арбитражным судом, поскольку привлечение к ответственности по ч. 1 ст. 8.8 КоАП РФ напрямую затрагивает экономические (предпринимательские) интересы лица и не может обжаловаться в судах общей юрисдикции (Определение ВС РФ от 26.09.2017 по делу № А56-5983/2016).

ОБЯЗАНИЕ ПРИВЕСТИ ЗЕМЕЛЬНЫЙ УЧАСТОК В ПРИГОДНОЕ ДЛЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ (ИСХОДНОЕ) СОСТОЯНИЕ

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 (постановление АС Московского округа от 28.07.2017 по делу № А41-33933/2016). 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 (см., например, постановление АС Восточно-Сибирского округа от 10.10.2016 по делу № А78-11504/201).

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 (п. 17 постановления Пленума ВС РФ от 30.11.2017 № 49 «О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении вреда, причиненного окружающей среде», Определение ВС РФ от 17.07.2017 по делу № А34-5469/2014).

ВЗЫСКАНИЕ УБЫТКОВ, ПРИЧИНЕННЫХ НЕЦЕЛЕВЫМ ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ ЗЕМЕЛЬНОГО УЧАСТКА

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 (на основании 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 (ст. 77—79 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»).

Причинение вреда земельному участку может быть связано, например, с неправомерным использованием участка для складирования мусора, строительными материалами, замощением части участка, размещением объектов недвижимого имущества (см., например, Определение ВС РФ от 29.08.2017 по делу № А43-16958/2016). 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, например Методикой исчисления размера вреда, причиненного почвам как объекту охраны окружающей среды (утв. приказом Минприроды России от 08.07.2010 № 238).

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.

ПРЕКРАЩЕНИЕ ПРАВ АРЕНДАТОРОВ, ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАТЕЛЕЙ НА ЗЕМЕЛЬНЫЙ УЧАСТОК, ИЗЪЯТИЕ ЗЕМЕЛЬНОГО УЧАСТКА У СОБСТВЕННИКА

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 (ст. 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 отказать 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 декларативный и фактически не работающий.

Вместе с тем в судебной практике существуют примеры судебного изъятия земельных участков у собственника по специальным основаниям,

установленным для земельных участков сельскохозяйственного назначения.

Согласно ст. 6 Федерального закона от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» земельный участок может быть изъят у собственника в судебном порядке, если его использование приводит к существенному снижению плодородия земель сельскохозяйственного назначения. Утверждены постановления Правительства РФ от 22.07.2011 № 612), а также в случае неиспользования в течение трех и более лет подряд участка для ведения сельского хозяйства, если ранее в рамках земельного надзора были выявлены нарушения в его использовании.

Отметим, что абсолютное большинство изъятий земельных участков связано именно с неиспользованием участков для сельскохозяйственного производства (см., например, Определение ВС РФ от 10.10.2016 по делу № А66-10514/2015).

Однако в целом институт изъятия земельных участков в связи с нецелевым использованием, в отличие от механизма прекращения права аренды, в правоприменительной практике не слишком развит. Скорее всего, причина кроется в том, что суды опасаются принимать такие крайние меры, как прекращение права собственности на-рушителя.

ИНЫЕ ВИДЫ ОТВЕТСТВЕННОСТИ И НЕГАТИВНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ НЕЦЕЛЕВОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ

Статьями 74 и 75 ЗК РФ предусмотрены также уголовная (ст. 254 «Порча земель») и дисциплинарная (применяемая к работникам и должностным лицам) ответственность, которые могут применяться при нецелевом использовании земельных участков.

Также не стоит забывать, что размещение здания, сооружения на земельном участке не в соответствии с его разрешенным использованием свидетельствует о самовольности постройки, которую могут снести по решению суда (п. 1 ст. 222 ГК РФ).

Среди иных последствий нецелевого использования следует упомянуть также повышение ставки земельного налога в отношении земельных участков сельскохозяйственного назначения, не используемых для сельскохозяйственного производства (п. 1 ст. 394 НК РФ).

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.