

УДК 349.4

САМОВОЛЬНОЕ ЗАНЯТИЕ ЗЕМЕЛЬНОГО УЧАСТКА И ПРАВОВЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ

Фендрикова Е.В.

студентка,

Юридический институт НИУ «БелГУ»,

Белгород, Россия¹

Аннотация

В статье рассматривается проблематика, связанная с квалификацией деяния, определяемого в отечественном правопорядке как самовольное занятие земельного участка. Автором анализируется комплекс правовых последствий, наступающих для субъекта, допустившего подобное нарушение. В работе акцентируется внимание на неоднозначности судебной практики при разграничении административной деликтности и гражданско-правовой ответственности в рамках рассматриваемой сферы. На основе проведенного анализа формулируются выводы о необходимости совершенствования правоприменительных механизмов и уточнения критериев, позволяющих отличить самовольное занятие от смежных правовых явлений.

Ключевые слова. Самовольное занятие земельного участка, земельный контроль, административное правонарушение, виндикационный иск, снос самовольной постройки, восстановление нарушенных прав, правовые последствия.

¹ ***Научный руководитель: Митякина Н. М.***
*к.ю.н., старший преподаватель кафедры трудового и
предпринимательского права
Юридический институт НИУ «БелГУ»,
Белгород, Россия*

***UNAUTHORIZED OCCUPATION OF A LAND PLOT AND LEGAL
CONSEQUENCES***

Fendrikova E. V.

student,

BelSU Law Institute,

*Belgorod, Russia*²

Abstract

The article examines the issues related to the qualification of an act defined in the domestic legal order as unauthorized occupation of a land plot. The author analyzes the complex legal consequences for the entity that committed such a violation. The paper focuses on the ambiguity of judicial practice in distinguishing administrative tort and civil liability within the framework of the field under consideration. Based on the analysis, conclusions are drawn about the need to improve law enforcement mechanisms and clarify criteria that make it possible to distinguish unauthorized occupation from related legal phenomena.

Keywords. Unauthorized occupation of a land plot, land control, administrative offense, vindication claim, demolition of an unauthorized building, restoration of violated rights, legal consequences.

Обращение к теме правовой квалификации самовольного занятия земельных участков и определения вытекающих из этого факта последствий представляется сегодня не просто актуальным, но и во многом обусловленным

² ***Scientific supervisor: Mityakina N. M.***

*Candidate of Law, Senior Lecturer at the Department of Labor and Business Law
BelSU Law Institute,
Belgorod, Russia*

динамикой развития земельных отношений в целом. Прежде чем переходить к анализу правовых последствий, представляется необходимым остановиться на содержательной стороне самого понятия «самовольное занятие земельного участка».

Как известно, легальная дефиниция данного деяния содержится в примечании к статье 7.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) [4]. Законодатель определяет его как самовольное занятие земельного участка или использование земельного участка без оформленных в установленном порядке правоустанавливающих документов на землю, а в случае необходимости - без документов, разрешающих осуществление хозяйственной деятельности.

Стоит заметить, что в юридической науке до сих пор не сложилось единого мнения относительно того, следует ли считать самовольным занятием земельного участка случаи, когда лицо, имеющее намерение оформить права, приступило к использованию участка до завершения процедур, предусмотренных земельным законодательством. Одни авторы, как, например, Е.А. Галиновская, полагают, что в таких ситуациях состав административного правонарушения отсутствует, поскольку отсутствует умысел на противоправное завладение [1]. Другие, напротив, указывают, что принцип «платности использования земли» и императивность процедур предоставления участков не допускают подобных исключений. Представляется, что последняя позиция в большей степени соответствует складывающейся арбитражной практике, где суды зачастую встают на сторону публичных образований, усматривая в преждевременном использовании участка признаки самоуправства.

К числу квалифицирующих признаков, позволяющих отграничить самовольное занятие от смежных правонарушений (например, от нецелевого использования или порчи земель), относятся:

1. отсутствие законного титула (права собственности, аренды, постоянного (бессрочного) пользования и т. д.);
2. отсутствие волеизъявления законного владельца или уполномоченного органа;
3. фактическое завладение участком, выражающееся в совершении действий, препятствующих осуществлению правомочий законного владельца.

При этом, как верно отмечается в литературе, состав данного правонарушения является формальным: ответственность наступает независимо от наступления вредных последствий, сам факт противоправного деяния уже образует окончанный состав. Эта особенность, к слову, нередко становится предметом критики со стороны практикующих юристов, поскольку в ряде случаев ведет к формальному подходу со стороны контролирующих органов.

В современной научной доктрине активно обсуждается вопрос о целесообразности дифференциации ответственности за самовольное занятие земельных участков в зависимости от кадастровой стоимости земли. И.С. Суворов в работе отмечает, что «действующая редакция статьи 7.1 КоАП РФ не учитывает экономическую ценность земельного участка, что приводит к тому, что за занятие участка площадью 10 соток в центре мегаполиса и аналогичного по площади участка в сельской местности нарушитель несет одинаковую административную ответственность» [9]. Суворов предлагает исчислять размер административного штрафа в процентном отношении от кадастровой стоимости самовольно занятого участка, что, по его мнению,

позволит обеспечить индивидуализацию ответственности и ее соразмерность допущенному нарушению.

Представляется, что данное предложение заслуживает внимания, однако при его возможной реализации необходимо учитывать ряд существенных аспектов. Во-первых, требуется определение конкретного размера штрафа в процентном выражении. По аналогии со статьей 8.8 КоАП РФ, устанавливающей ответственность за нецелевое использование земель, целесообразно предусмотреть дифференцированные ставки: например, для граждан – в размере от 0,5 до 1,5 процента кадастровой стоимости земельного участка, но не менее 5 000 рублей; для должностных лиц – от 1 до 3 процентов, но не менее 20 000 рублей; для юридических лиц – от 2 до 5 процентов, но не менее 100 000 рублей. Такой подход позволил бы сохранить минимальные пороги штрафов, установленные действующей редакцией статьи 7.1 КоАП РФ, одновременно обеспечив соразмерность ответственности для владельцев дорогостоящих участков.

Во-вторых, необходимо проанализировать возможные риски, связанные с введением подобного механизма. Основная сложность заключается в том, что для земельных участков с высокой кадастровой стоимостью (например, в центральных районах крупных городов или на территориях с развитой инфраструктурой) размер штрафа может стать чрезмерным и несоразмерным характеру допущенного нарушения. Так, при кадастровой стоимости участка 50 млн рублей штраф для гражданина по предлагаемой ставке (0,5–1,5%) мог бы составить от 250 000 до 750 000 рублей, что многократно превышает установленный действующим законодательством максимальный размер административного штрафа для физических лиц (5 000–10 000 рублей). В связи с этим представляется обоснованным установление верхнего предела такого штрафа, например, в размере 500 000 рублей для граждан и 1 000 000

рублей для юридических лиц, что позволило бы избежать чрезмерного фискального давления при сохранении принципа соразмерности.

Кроме того, следует учитывать, что применение кадастровой стоимости как базы для исчисления штрафа требует актуальности и достоверности сведений государственного кадастра недвижимости. В случае, если кадастровая стоимость участка не установлена или является оспоренной, применение данного механизма может быть затруднено, что потребовало бы закрепления альтернативного способа исчисления штрафа (например, исходя из площади участка с применением повышающих коэффициентов в зависимости от категории земель).

Одним из наиболее дискуссионных аспектов рассматриваемой темы выступает вопрос о разграничении административной и гражданско-правовой ответственности за самовольное занятие земельного участка. На практике нередки ситуации, когда за одно и то же деяние лицо привлекается к административной ответственности по статье 7.1 КоАП РФ, а также сталкивается с гражданско-правовыми последствиями в виде изъятия участка, взыскания неосновательного обогащения и возмещения убытков [5].

Помимо прочего, сложности возникают и при определении момента, с которого надлежит исчислять срок исковой давности по требованиям об освобождении участка. В судебной практике встречаются подходы, согласно которым срок начинает течь с момента, когда собственник узнал или должен был узнать о нарушении. Однако в условиях, когда участки нередко находятся в государственной или муниципальной собственности, а инвентаризация земель проводится нерегулярно, выявление факта самовольного занятия может происходить спустя годы. В таких случаях суды, руководствуясь позицией, изложенной в пункте 7 постановления Пленума Верховного Суда РФ № 10, Пленума ВАС РФ № 22 от 29.04.2010, нередко отказывают в удовлетворении виндикационных исков ввиду пропуска срока исковой давности.

Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ Эл № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

давности, что представляется не вполне согласующимся с принципом неотвратимости ответственности [7].

А.В. Мазур, анализируя практику привлечения к ответственности за нарушения земельного законодательства, обращает внимание на процессуальные проблемы. Исследователь отмечает, что «сроки давности привлечения к административной ответственности за самовольное занятие земельных участков зачастую истекают к моменту выявления правонарушения, особенно в случае, когда участок находится в государственной или муниципальной собственности, а его инвентаризация проводится нерегулярно» [6].

В связи с этим Мазур предлагает увеличить срок давности по делам о самовольном занятии земельных участков до одного года, что позволило бы привлекать к ответственности нарушителей даже в случае несвоевременного выявления правонарушения.

Для оценки обоснованности данного предложения необходимо обратиться к действующему регулированию. В соответствии с частью 1 статьи 4.5 КоАП РФ общий срок давности привлечения к административной ответственности составляет два месяца со дня совершения правонарушения, а для длящихся правонарушений – два месяца со дня его обнаружения. При этом часть 1 указанной статьи устанавливает исключения: для ряда нарушений (в частности, нарушений законодательства о противодействии коррупции, о пожарной безопасности, о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения) срок давности составляет один год, а для отдельных категорий нарушений – до шести лет.

Самовольное занятие земельного участка, квалифицируемое по статье 7.1 КоАП РФ, относится к длящимся правонарушениям, поскольку лицо, осуществившее занятие участка, продолжает его использовать до момента

выявления нарушения и принятия мер административного воздействия. Однако установленный двухмесячный срок со дня обнаружения на практике зачастую оказывается недостаточным для проведения полноценной проверки, оформления материалов дела и их направления в уполномоченный орган, особенно в случаях, когда нарушение выявлено в ходе плановых или внеплановых проверок, требующих значительных временных затрат.

Предложение А.В. Мазура о продлении срока давности до одного года представляется обоснованным, но с учетом следующей конкретизации. Целесообразно распространить увеличенный срок давности на все дела о самовольном занятии земельных участков независимо от категории земель и субъектного состава правонарушителей. При этом необходимо законодательно закрепить, что исчисление такого срока производится со дня обнаружения правонарушения, а не со дня его совершения, что соответствует правовой природе длящихся правонарушений.

Вместе с тем следует учитывать, что увеличение срока давности не должно подменять собой необходимость повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности. В противном случае существует риск того, что более длительные сроки приведут к еще большей задержке в принятии решений и снижению оперативности реагирования на выявленные нарушения. В связи с этим представляется, что увеличение срока давности должно сопровождаться установлением четких процессуальных сроков для проведения административного расследования и вынесения постановления по делу.

Отдельного внимания заслуживает ситуация, при которой самовольное занятие земельного участка сопряжено с возведением на нем объекта капитального строительства. В таких случаях правовая оценка деяния приобретает дополнительное измерение, связанное с применением положений ст. 222 Гражданского кодекса РФ [2].

Согласно упомянутой статье самовольной постройкой является здание, сооружение или другое строение, возведенные или созданные на земельном участке, не предоставленном в установленном порядке, или на земельном участке, разрешенное использование которого не допускает строительства на нем данного объекта, либо возведенные или созданные без получения на это необходимых в силу закона согласований, разрешений или с нарушением градостроительных и строительных норм и правил, если разрешенное использование земельного участка, требование о получении соответствующих согласований, разрешений и (или) указанные градостроительные и строительные нормы и правила установлены на дату начала возведения или создания самовольной постройки и являются действующими на дату выявления самовольной постройки.

Не является самовольной постройкой здание, сооружение или другое строение, возведенные или созданные с нарушением установленных в соответствии с законом ограничений использования земельного участка, если собственник данного объекта не знал и не мог знать о действии указанных ограничений в отношении принадлежащего ему земельного участка.

Также необходимо отметить, что самовольная постройка подлежит сносу или приведению в соответствие с параметрами, установленными правилами землепользования и застройки, документацией по планировке территории, или обязательными требованиями к параметрам постройки, предусмотренными законом (далее - установленные требования), осуществившим ее лицом либо за его счет, а при отсутствии сведений о нем лицом, в собственности, пожизненном наследуемом владении, постоянном (бессрочном) пользовании которого находится земельный участок, на котором возведена или создана самовольная постройка, или лицом, которому такой земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, предоставлен во временное владение и пользование, либо за

счет соответствующего лица, за исключением случаев, предусмотренных п. 3 ст. 222 ГК РФ, и случаев, если снос самовольной постройки или ее приведение в соответствие с установленными требованиями осуществляется в соответствии с законом органом местного самоуправления.

Однако, как показывает анализ судебной практики, далеко не всегда наличие самовольной постройки автоматически влечет ее снос. Суды, особенно на уровне субъектов Федерации, нередко принимают во внимание такие обстоятельства, как добросовестность застройщика, отсутствие нарушений градостроительных норм, а также соразмерность меры ответственности допущенному нарушению.

Тем не менее, применительно к самовольному занятию земельного участка ситуация обстоит сложнее. Если постройка возведена на участке, принадлежащем третьему лицу или публичному образованию, и лицо не имело никаких прав на землю, суды, как правило, принимают решение о сносе, не усматривая оснований для сохранения объекта. Исключения возможны лишь в тех редких случаях, когда участок впоследствии предоставляется лицу в установленном порядке, либо когда возведенный объект признается объектом социальной инфраструктуры.

Стоит также отметить проблему, связанную с исполнением судебных актов о сносе. На практике нередки случаи, когда даже при наличии вступившего в законную силу решения суда снос затягивается на годы, а должник, продолжая пользоваться постройкой, не предпринимает никаких действий по ее демонтажу. В этой связи представляется обоснованной позиция тех исследователей, которые предлагают дополнить механизм принудительного исполнения возможностью возложения расходов на снос на нарушителя с последующим взысканием в порядке регресса, а также ужесточением контроля за деятельностью судебных приставов-исполнителей по данной категории дел.

Резюмируя изложенное, можно выделить несколько системных проблем, характерных для правового регулирования ответственности за самовольное занятие земельных участков.

Во-первых, это разрозненность нормативного регулирования. Составы административного правонарушения (ст. 7.1 КоАП РФ) и гражданско-правовые последствия (ст. 301, 222 ГК РФ) находятся в разных отраслевых актах, что не всегда позволяет правоприменителю сформировать целостное представление о последствиях для нарушителя. В научной литературе высказывались предложения о разработке специального порядка рассмотрения дел о самовольном занятии земель, предусматривающего единый механизм привлечения к ответственности и восстановления нарушенных прав. Однако, как представляется, такие предложения вряд ли найдут поддержку у законодателя ввиду сложности межотраслевой унификации.

Во-вторых, отсутствие эффективного механизма досудебного урегулирования. В настоящее время собственник или уполномоченный орган, выявивший факт самовольного занятия, вынужден обращаться в суд или в административный орган, что сопряжено со значительными временными и финансовыми затратами. Альтернативные способы, такие как административное предписание об освобождении участка, зачастую не исполняются, а контроль за их исполнением со стороны Росреестра и органов муниципального земельного контроля требуют дальнейшего совершенствования.

В-третьих, недостаточная дифференциация ответственности. Размеры административных штрафов, установленные статьей 7.1 КоАП РФ, не учитывают ни площади самовольно занятого участка, ни его кадастровой стоимости, ни иных значимых обстоятельств. Это приводит к тому, что за занятие участка площадью 10 соток и 1 гектара лицо может быть оштрафовано

Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ Эл № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

на одну и ту же сумму, что вряд ли можно признать отвечающим принципу справедливости и соразмерности.

Представляется, что одним из возможных направлений совершенствования законодательства могло бы стать введение дифференцированных штрафов, исчисляемых в процентном отношении к кадастровой стоимости земельного участка, аналогично тому, как это сделано в отношении нецелевого использования земель (статья 8.8 КоАП РФ). Такой подход, с одной стороны, позволил бы обеспечить индивидуализацию ответственности, с другой – создал бы дополнительные стимулы для соблюдения земельного законодательства.

Таким образом, проведенный анализ позволяет утверждать, что институт ответственности за самовольное занятие земельных участков представляет собой сложный межотраслевой комплекс, в котором переплетаются публично-правовые и частноправовые начала. Несмотря на наличие достаточно проработанной нормативной базы, правоприменительная практика продолжает сталкиваться с серьезными трудностями, обусловленными как неоднозначностью толкования квалифицирующих признаков, так и отсутствием единообразных подходов к определению объема правовых последствий.

Представляется, что дальнейшее развитие законодательства в этой сфере должно идти по пути уточнения критериев разграничения административной и гражданско-правовой ответственности, а также усиления контрольных функций органов государственной власти и местного самоуправления за использованием земельных участков. Без решения этих задач эффективность мер, направленных на пресечение самовольного занятия земель, будет оставаться невысокой, что, в свою очередь, негативно сказывается на инвестиционном климате и общем состоянии законности в сфере земельных отношений.

Библиографический список:

1. Галиновская, Е. А. Правовые проблемы самовольного занятия земельных участков / Е. А. Галиновская // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2018. – № 3 (198). – С. 56–63. – ISSN 2072–4098.

2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) : Федеральный закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ : (ред. от 16 апреля 2022 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.

3. Земельный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ : (ред. от 19 декабря 2022 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 44. – Ст. 4147.

4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ : (ред. от 4 ноября 2022 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1.

5. Крассов, О. И. Земельное право: учебник / О. И. Крассов. – Москва: Норма: ИНФРА-М, 2024. – 560 с. – ISBN 978-5-91768-964-5.

6. Мазур, А. В. Административная ответственность за правонарушения в области строительства и нарушения земельного законодательства / А. В. Мазур // Colloquium-Journal. – 2020. – № 17, ч. 1 (69). – С. 43–46. – ISSN 2520–6990.

7. О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав : постановление Пленума Верховного Суда РФ № 10, Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ № 22 от 29 апреля 2010 г. : (ред. от 23 июня 2015 г.) // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 2010. – № 7.

8. Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. – URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 25.03.2026).

9. Суворов, И. С. Проблемы доказывания самовольного занятия земель при осуществлении государственного земельного надзора / И. С. Суворов // Молодой ученый. – 2021. – № 10 (352). – С. 121–123. – ISSN 2072–0297.