

УДК 342.9

DOI: 10.18522/2313-6138-2025-12-2-14

Андреева Елена Михайловна,
доктор юридических наук, доцент,
доцент кафедры правовой охраны
окружающей среды, Санкт-Петербургский
государственный университет,
199106, г. Санкт-Петербург, 22-я линия
Васильевского о-ва, д. 7,
email: elenaandreeva09@mail.ru

Andreeva, Elena M.,
Doctor of Law, Associate Professor,
Associate Professor of the Department
of Environmental Protection
of St. Petersburg University,
7 22nd Line of Vasilievsky Island, St. Petersburg,
199106, Russian Federation,
email: elenaandreeva09@mail.ru

ПРОБЛЕМАТИКА НАДЛЕЖАЩЕГО СУБЪЕКТА ОТВЕТСТВЕННОСТИ ПО Ч. 1 СТ. 8.8 КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ



THE ISSUE OF THE PROPER SUBJECT OF LIABILITY UNDER PART 1 OF ARTICLE 8.8 OF THE CODE OF ADMINISTRATIVE OFFENSES OF THE RUSSIAN FEDERATION

АННОТАЦИЯ. В настоящей публикации анализируется один из элементов состава административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 8.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ), а именно субъекты ответственности. Как показал мониторинг судебной практики, по данному вопросу у юрисдикционных органов нет единства. Основной момент, который затрагивается в правоприменении, это распределение ответственности между собственником и землепользователем за нецелевое использование земель. Автором проведена попытка выделить те факторы, которые могут оказать воздействие на определение подлежащего ответственности лица. При этом исследование показало, что земельное и административное законодательство в этой части корректировок не требует, спорные вопросы могут быть обобщены и сняты в обзоре судебной практики.

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

ABSTRACT. This publication analyzes one of the elements of the administrative offense provided for in Part 1 of Article 8.8 of the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation, namely, the subjects of liability. As the monitoring of judicial practice has shown, there is no unity among jurisdictional bodies on this issue. The main point that is affected in law enforcement is the distribution of liability between the owner and the land user for the improper use of land. The author has attempted to highlight those factors that can affect the determination of the person subject to liability. At the same time, the study has shown that land and administrative legislation in this part does not require adjustments; controversial issues can be summarized and removed in the review of judicial practice.

KEYWORDS: land parcel, intended purpose of land, type of permitted use, choice, land category, territorial zone, zoning of territory, urban planning regulations, Article 8.8 of the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation

ОБРАЗЕЦ ЦИТИРОВАНИЯ:

Андреева, Е. М. Проблематика надлежащего субъекта ответственности по ч. 1 ст. 8.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях / Е. М. Андреева. – Текст : непосредственный // Вестник юридического факультета Южного федерального университета. – 2025. – Т. 12, № 2. – С. 119–124. – DOI: 10.18522/2313-6138-2025-12-2-14

FOR CITATION:

Andreeva, E. M. (2025) The Issue of the Proper Subject of Liability under Part 1 of Article 8.8 of the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation. *Bulletin of the Law Faculty, SFEDU.* 12(2): 119–124 [in Russ.]. DOI: 10.18522/2313-6138-2025-12-2-14

Введение. Кодекс об административных правонарушениях предусматривает ответственность за использование земельных участков не по целевому назначению. Такой элемент данного состава, как субъект ответственности, в самой ч. 1 ст. 8.8 Кодекса не прописан. Буквальное толкование статьи приводит к выводу, что субъектом может являться любое лицо, которое использует земельный участок ненадлежащим образом. Однако в качестве такого лица могут выступать собственники, землевладельцы, землепользователи, обладатели сервитута и даже незаконно занимающие земельные ресурсы лица. Поэтому на практике очень остро встает вопрос о том, все ли из перечисленных участников земельных правоотношений могут отвечать за нецелевое использование земельных участков. Неверное определение субъекта ответственности влечет необоснованное административное наказание, в связи с чем могут быть нарушены права отдельных лиц. Одновременно страдает доверие к юрисдикционным органам и их репутация.

В процессе административного производства по ч. 1 ст. 8.8 КоАП РФ часто поднималась проблематика выявления надлежащего субъекта ответственности в случае, если земельные участки эксплуатировались не самими собственниками, а иными лицами на основании договора аренды или на ином праве. Например, в некоторых случаях за использование арендованного земельного участка не по целевому назначению в качестве виновного лица административным органом и судами привлекались к ответственности непосредственно арендаторы, а в других – собственники земельного участка.

Автор проанализировал сложившуюся практику, аргументы сторон, доктрину и произвел попытку обосновать подходы к определению надлежащего субъекта ответственности за рассматриваемое правонарушение.

Анализ практики по ч. 1 ст. 8.8 КоАП РФ. Как уже было сказано, практика по вопросу

субъекта ответственности неоднозначна. При условном присутствии иных элементов состава (объективной стороны, вины и пр.) суды и юрисдикционные органы при схожих обстоятельствах принимают диаметрально противоположные решения в выборе правонарушителя. Например, в одном из дел судом не был принят во внимание аргумент собственника земельного участка о том, что участок находится в аренде. Суд сослался на положения ст. 42 ЗК РФ, ст. 209, 210 ГК РФ, согласно которым собственник земельного участка обязан контролировать его целевое использование, и посчитал обоснованным привлечение к ответственности именно его [7]. Аналогичным образом Сакский районный суд посчитал законным привлечение к административной ответственности собственника земельного участка, несмотря на нахождение земли в аренде. В решении отмечено, что «в материалах дела отсутствуют и К. Н. не предоставлены какие-либо доказательства о принятии ищущими мер, направленных на получение необходимых документов, подтверждающих изменение (дополнение) вида разрешенного использования земельного участка в соответствии с целями фактического использования. Имея возможность для соблюдения действующего земельного законодательства и недопущения использования земельного участка не в соответствии с видом разрешенного использования, К. Н. не предпринял всех необходимых мер для предотвращения правонарушения. Доказательства объективной невозможности исполнения действующего законодательства К. Н. не представлены» [11]. Подобное решение вынесено по делу № 12-15/2022, рассмотренному Московским районным судом г. Калининграда [9].

В других делах, наоборот, суды посчитали обоснованным привлечение к административной ответственности арендатора земельного участка. Например, Кузьминский районный суд г. Москвы, подтвердив нецелевое использование земельного участка, также со ссылкой на

ст. 42 ЗК РФ признал обоснованными действия органа земельного надзора по привлечению к ответственности по ч. 1 ст. 8.8 КоАП РФ арендатора земельного участка [8]. Предгорный районный суд также, несмотря на апелляционное постановление кроме прочего к тому, что он только временно пользуется земельным участком, посчитал надлежащим субъектом ответственности арендатора [10].

Анализ законодательства и обобщение существенных факторов. По всей видимости, первое обстоятельство, которое следует указать для правильного определения ответственности по ч. 1 ст. 8.8 КоАП РФ, – обязанное лицо за целевое использование земель. Очевидно, что если у субъекта нет такой обязанности, то и отвечать за ее исполнение, в том числе и в административном порядке, он не может. Толкование нормативных правовых актов показывает, что обязанность по использованию земельного участка по целевому назначению в равной степени распространяется как на собственников земельных участков, так и на иных землепользователей. Так, согласно ст. 42 ЗК РФ собственники земельных участков и лица, не являющиеся собственниками земельных участков, обязаны использовать земельные участки в соответствии с их целевым назначением. Поэтому субъектами ответственности по рассматриваемой статье КоАП также могут выступать любые эксплуатанты. Вместе с тем интересным является вопрос о том, можно ли признать в качестве таковых лиц, осуществивших самозахват земельных участков. К сожалению, судебной практики по такому случаю нам найти не удалось. Можно только предположить, что такие лица не имеют прав на земельный участок, а значит, и обязанностей по отношению к нему – тоже, следовательно, ответственность за нецелевое использование земли в таком случае должен нести собственник. Однако прямо такой вывод не следует из КоАП и ЗК РФ. Более того, поскольку правовой институт целевого использования земель преследует публичные интересы, направленные на каждого жителя соответствующей территории, как то обеспечение комфортной среды проживания, сохранение природы, создание условий для реализации творческого и предпринимательского потенциала, данная обязанность также является публичной и адресована к каждому. 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, который признан государством и обеспечен правом [12, с. 496]. Круг очерченных целей института также соответствует пониманию публичного интереса, определенному Верховным Судом РФ в п. 75 Постановления Пленума ВС РФ от 23.06.2015 № 25, а также в работах ученых [1–3, 13]. Мы склоняемся ко второму обстоятельству, поэтому полагаем, что «бесстатусный» землепользователь также должен отвечать.

Второй важной предпосылкой является объективный перечень субъектов административной ответственности, предусмотренных законодательством об административных правонарушениях. В частности, нужно учитывать возраст наступления ответственности, который составляет 16 лет (ст. 2.3 КоАП РФ), а также некоторые другие установления. Аналогичным образом можно рассмотреть возможность привлечения к административной ответственности по ч. 1 ст. 8.8. КоАП РФ государственных органов исполнительной власти и представительных органов местного самоуправления. Являясь собственниками земель, хотя и со специальным правовым статусом, они также несут обязанность по целевому использованию земель. Так, в одном из Обзоров судебной практики ВС РФ признал правомерным привлечение к административной ответственности администрации муниципального района как собственника земель за бездействие по отношению к несанкционированным свалкам. Дело не касалось целевого использования земли, однако пример в данном случае показательный [4].

Третье обстоятельство, которое следует учитывать при выборе надлежащего субъекта административной ответственности по ч. 1 ст. 8.8 КоАП РФ, – это наличие в действиях собственника либо землепользователя вины. Как мы уже решили, по общему правилу административную ответственность за нецелевое использование будет нести непосредственно лицо, осуществляющее эксплуатацию земельного участка, поскольку именно его действия противоречат закону. Тем не менее при наличии

вины самого собственника земельного участка в нецелевом использовании к ответственности надлежит привлекать именно его. Например, это может быть случай, когда собственник не интересовался своим земельным участком и допустил его самозахват, либо когда собственник не поставил землепользователя в известность о видах разрешенного использования земельного участка, либо когда в договоре аренды собственник прописал ВРИ земельного участка, не соответствующий территориальной зоне или правоустанавливающим документам, и обязал арендатора использовать участок таким образом. Приведем пример из судебной практики. По одному из дел арендатор был привлечен к административной ответственности за то, что использовал земельный участок в противоречие ВРИ, установленным в ЕГРН. В реестре участок числился с целевым назначением «для размещения производственных и административных зданий, строений, сооружений коммунального хозяйства», однако согласно договору аренды был предоставлен для «эксплуатации административно-производственных зданий станции технического обслуживания автомобилей, в том числе и для их мойки». Суд первой и кассационной инстанций признал законными действия административного органа [6]. Суд апелляционной инстанции и Верховный Суд РФ отменили постановление о привлечении к административной ответственности как необоснованное. Суды указали, что согласно ст. 615 ГК РФ арендатор обязан пользоваться арендованным имуществом в соответствии с условиями договора. Земельный участок использовался в соответствии с целями, указанными в договоре аренды. Также ВС РФ со ссылкой на постановление КС РФ № 46-П от 2020 г. заметил, что если в статусе собственника земельного участка лицо не лишено законной возможности инициировать изменение одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства на другой, то арендующее землю лицо в такой возможности ограничено [5].

В таких и иных случаях, когда присутствует вина самого собственника, административному органу ее нужно оценить и принять по внимание при определении ответственного лица. Представляется, что в таких случаях субъектом административной ответственности может

быть признан собственник либо собственник и землепользователь одновременно.

Заключение. В рамках настоящей статьи мы заострили внимание только на одном не-большом вопросе применения, а именно на субъекте ответственности, по ч. 1 статьи 8.8 КоАП РФ. Акцент был сделан на выявлении тех факторов, которые нужно учитывать при определении надлежащего виновного лица. Нормативную основу исследования составили ст. 42 ЗК РФ и 2.2, 2.3 КоАП РФ. В результате мы сформулировали свою позицию по данной проблематике. Так, при распределении ответственности за нецелевое использование земли между собственником и арендатором (землепользователем, землевладельцем) следует исходить из оценки следующих обстоятельств: на ком лежит обязанность по целевому использованию земель, степень вины собственника и землепользователя, а также является ли лицо субъектом ответственности в принципе исходя из административного законодательства. При этом по общему правилу субъектом ответственности будет непосредственный «эксплуатант» земельного участка.

Можно также сделать вывод, что, несмотря на некоторые противоречивые моменты правоприменения, административное и земельное законодательство каких-либо корректировок в этой части не требует. По нашему мнению, в рамках обзора судебной практики либо в постановлении Пленума Верховный Суд РФ мог бы рассмотреть данный вопрос и дать однозначное толкование норм земельного и административного законодательства по комментируемой проблематике.

Список использованных источников

1. Васильева М. И. Публичные интересы в экологическом праве. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2003. 424 с.
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.
3. Милосердов Н. А. Публичные интересы в праве: понятие и содержание // Актуальные проблемы российского права. 2021. № 10. С. 202–211.
4. Обзор судебной практики по делам, связанным с обращением с твердыми коммунальными отходами (утв. Президиумом ВС РФ 13.12.2023) // Консультант-Плюс. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_464348/ (дата обращения: 08.02.2025).

5. Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда по делу № А40-232562/2019 от 03.03.2020. Определение ВС РФ № 305-ЭС20-14274 от 19.01.2021 // КонсультантПлюс. URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=AMS&n=351267#v15bDZUuS2w4d9Fn2> (дата обращения: 07.01.2025).

6. Решение Арбитражного суда г. Москвы по делу № А40-232562/19 от 05.12.2019, Постановление Арбитражного суда Московского округа № Ф05-6931/2020 от 05.06.2020 // КонсультантПлюс. URL: <https://client.consultant.ru/site/list/?id=1022422403> (дата обращения 7.01.2024).

7. Решение Выборгского районного суда Санкт-Петербурга по делу № 12-397/2021 от 12.08.2021 // Сайт Выборгского районного суда г. Санкт-Петербурга. URL: https://vbr--spb.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=805931709&case_uid=6241122e-b922-4855-8b83-58a308a191fb&delo_id=1502001 (дата обращения: 07.01.2024).

8. Решение Кузьминского районного суда г. Москвы по делу № 12-1259/2022 от 27.02.2022 // Сайт Кузьминского районного суда г. Москвы. URL: <https://mos-gorsud.ru/rs/kuzminskij/services/cases/appeal-admin/details/d1c4afc0-9b06-11ec-add9-c5db008f1f22?formType=fullForm&caseNumber=&participant=&uid=&year=&caseDateFrom=&caseDateTo=&caseFinalDateFrom=&caseFinalDateTo=&publishingState=&baseDecision=&codex=8.8&judge=%D0%92%D0%B5%D1%80%D0%B5%D1%81%D0%BE%D0%B2+%D0%9C.%D0%9E.&hearingRangeDateFrom=&hearingRangeDateTo=&sessionRoom=&sessionRangeTimeFrom=&sessionRangeTimeTo=&docsDateFrom=&docsDateTo=&documentStatus=&documentType> (дата обращения: 07.01.2024).

9. Решение Московского районного суда г. Калининграда по делу № 12-15/2022 от 10.03.2022 // Сайт Московского районного суда г. Калининграда. URL: https://moskovsky--kln.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=r&delo_id=1502001&case_type=0&new=0&adm1_parts__NAMESS=%D1%E8%EC%E0%ED%EE%E2%E8%F7&adm1_case__CASE_NUMBERSS=&adm1_case__JUDICIAL_UIDSS=&delo_table=adm1_case&adm1_case__ENTRY_DATE1D=&adm1_case__ENTRY_DATE2D=&adm1_case__PR_NUMBERSS=&ADM1_CASE__JUDGE=&adm1_case__RESULT_DATE1D=&adm1_case__RESULT_DATE2D=&ADM1_CASE__RESULT=&ADM1_CASE__BUILDING_ID=&ADM1_CASE__COURT_STRUCT=&ADM1_EVENT__EVENT_NAME=&adm1_event__EVENT_DATEDD=&ADM1_PARTS__PARTS_TYPE=&adm1_parts__LAW_ARTICLESS=&adm1_parts__INN_STRSS=&adm1_parts__KPP_STRSS=&adm1_parts__OGRN_STRSS=&adm1_parts__OGRNIP_STRSS=&adm1_document__PUBL_DATE1D=&adm1_document__PUBL_DATE2D=&ADM1_CASE__VALIDITY_DATE1D=&ADM1_CASE__VALIDITY_DATE2D=&Submit=%CD%E0%E9%F2%E8# (дата обращения: 07.01.2024).

10. Решение Предгорного районного суда Ставропольского края по делу № 12-356/2021 от 13.10.2021 // АКТОФАКТ. URL: <https://actofact.ru/case->

26RS0030-12-356-2021-2021-09-16-1-1 (дата обращения: 07.01.2024).

11. Решение Сакского районного суда Республики Крым по делу № 12-154/2023 от 27.12.2023 // КонсультантПлюс. URL: <https://soj.consultant.ru/cgi/online.cgi?req=doc&service=aa2&base=AOUG&n=8476460#7v26gMUcD N7GEfYx> (дата обращения 7.01.2024)

12. Тихомиров Ю. А. Публичное право. М.: БЕК, 1995. 496 с.

13. Шиткина И. С., Гурьянов А. В. Толкование категорий «публичный порядок» и «публичный элемент» в третейском разбирательстве // Предпринимательское право. 2024. № 2. С. 31–39.

References

1. *Vasileva M. I.* Public interests in environmental law. Moscow: Publishing house of Moscow University, 2003. 424 p. [in Russ.]

2. *Krasnova I. O.* Qualification of public interests in resolving disputes by courts on the seizure of land plots for state or municipal needs. *Environmental Law*. 2020. No. 2. P. 14–19 [in Russ.].

3. *Miloserdov N. A.* Public interests in law: concept and content]. *Actual Problems of Russian Law*. 2021. No. 10. P. 202–211 [in Russ.].

4. Review of judicial practice in cases related to solid municipal waste management (approved by the Presidium of the Supreme Court of the Russian Federation on 13.12.2023). *ConsultantPlus*. Available at: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_464348 (date of access: 08.02.2025).

5. Resolution of the Ninth Arbitration Court of Appeal in case No. А40-232562/2019 dated 03.03.2020. Definition of the Supreme Court of the Russian Federation No. 305-ES20-14274 dated 19.01.2021. *ConsultantPlus*. Available at: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=AMS&n=351267#v15bDZUuS2w4d9Fn2> (date of access: 07.01.2025) [in Russ.].

6. Decision of the Arbitration Court of Moscow in case No. А40-232562/19 dated 05.12.2019, Resolution of the Arbitration Court of the Moscow District No. F05-6931/2020 dated 05.06.2020. *ConsultantPlus*. Available at: <https://client.consultant.ru/site/list/?id=1022422403> (date of access: 01.07.2024) [in Russ.].

7. Decision of the Vyborg District Court of St. Petersburg in case No. 12-397/2021 dated 12.08.2021. *Website of the Vyborg District Court of St. Petersburg*. Available at: https://vbr--spb.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=805931709&case_uid=6241122e-b922-4855-8b83-58a308a191fb&delo_id=1502001 (date of access: 24.01.2025) [in Russ.].

8. Decision of the Kuzminsky District Court of Moscow in case No. 12-1259/2022 dated 27.02.2022. *Website of the Kuzminsky District Court of Moscow*. Available at: <https://mos-gorsud.ru/rs/kuzminskij/services/cases/appeal-admin/details/d1c4afc0-9b06-11ec-add9-c5db008f1f22?formType=fullForm&caseNumber=&participant=&uid=&year=&caseDateFrom=&caseDateTo=&caseFinalDateFrom=&caseFinalDateTo=&publishingState=&baseDecision=&codex=8.8&>

judge=%D0%92%D0%B5%D1%80%D0%B5%D1%81%D0%BE%D0%B2+%D0%9C.%D0%9E.&hearingRangeDateFrom=&hearingRangeDateTo=&sessionRoom=&sessionRangeTimeFrom=&sessionRangeTimeTo=&docsDateFrom=&docsDateTo=&documentStatus=&documentType (date of access: 07.01.2025) [in Russ.].

9. Decision of the Moscow District Court of Kaliningrad in case No. 12-15/2022 dated 10.03.2022. *Website of the Moscow District Court of Kaliningrad*. Available at: [ARTICLESS=&adm1_parts__INN_STRSS=&adm1_parts__KPP_STRSS=&adm1_parts__OGRN_STRSS=&adm1_parts__OGRNIP_STRSS=&adm1_document__PUBL_DATE1D=&adm1_document__PUBL_DATE2D=&ADM1_CASE__VALIDITY_DATE1D=&ADM1_CASE__VALIDITY_DATE2D=&Submit=%CD%E0%E9%F2%E8# \(date of access: 07.01.2025\) \[in Russ.\].](https://moskovsky--kln.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=r&delo_id=1502001&case_type=0&new=0&adm1_parts__NAMESS=%D1%E8%EC%E0%ED%EE%E2%E8%F7&adm1_case__CASE_NUMBERSS=&adm1_case__JUDICIAL_UIDSS=&delo_table=adm1_case&adm1_case__ENTRY_DATE1D=&adm1_case__ENTRY_DATE2D=&adm1_case__PR_NUMBERS S = &ADM1_CASE__JUDGE=&adm1_case__RESULT_DATE1D=&adm1_case__RESULT_DATE2D = &ADM1_CASE__RESULT=&ADM1_CASE__BUILDING_ID=&ADM1_CASE__COURT_STRUCT=&ADM1_EVENT__EVENT_NAME=&adm1_event__EVENT_DATEDD=&ADM1_PARTS__PARTS_TYPE = &adm1_parts__LAW_</p>
</div>
<div data-bbox=)

10. Decision of the Predgorny District Court of the Stavropol Territory in case No. 12-356/2021 dated 13.10.2021. *ACTOFACT*. Available at: <https://actofact.ru/case-26RS0030-12-356-2021-2021-09-16-1-1/> (date of access: 07.01.2025) [in Russ.].

11. Decision of the Saksy District Court of the Republic of Crimea in case No. 12-154/2023 dated 27.12.2023. *ConsultantPlus*. Available at: <https://soj.consultant.ru/cgi/online.cgi?req=doc&service=aa2&base=AOUG&n=8476460#7v26gMUcDN7GEfYx> (date of access: 30.01.2025) [in Russ.].

12. *Tikhomirov Yu. A.* Public law. Moscow: BEK Publ., 1995. 496 p. [in Russ.].

13. *Shitkina I. S., Guryanov A. V.* Interpretation of the categories “public order” and “public element” in arbitration proceedings. *Business Law*. 2024. No. 2. P. 31–39 [in Russ.].

Поступила в редакцию 15.02.2025

Received February 15, 2025