

## Привлечение к административной ответственности за нарушение разрешенного использования земельного участка в городе Москве

**К.С. Данилов**

заместитель председателя Московской коллегии адвокатов «Альфа», адвокат, преподаватель Финансового университета при Правительстве Российской Федерации (г. Москва)

**И.В. Низовцев**

частнопрактикующий юрист (г. Москва)

Кирилл Сергеевич Данилов, [advokatdanilov@hotmail.com](mailto:advokatdanilov@hotmail.com)

С середины 2019 года в административном законодательстве города Москвы стала действовать норма, позволяющая привлекать к административной ответственности компании и их должностных лиц за нарушение разрешенного использования земельного участка, связанное с самовольным строительством или реконструкцией на этом участке зданий и сооружений.

Часть 1.1 статьи 6.7 Закона города Москвы от 21 ноября 2007 года № 45 «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях» (далее – КоАП г. Москвы) введена в действие с 17 мая 2019 года, а с начала 2020 года Государственная инспекция по недвижимости города Москвы (далее – ГИН) начала активно привлекать к административной ответственности компании и их руководителей по этой статье. При этом административный орган наказывает как за строительство (реконструкцию) недвижимости без разрешений, так и за эксплуатацию построенных с нарушениями объектов. Поскольку размер штрафа привязан к кадастровой стоимости объекта, суммы штрафов – внушительные (К.С. Данилов в своей адвокатской практике встречал случаи, когда размеры штрафов превышали 20 миллионов рублей).

Судебной практики по указанной статье пока мало. Однородной практики нет вообще. Несмотря на то, что это новая норма

права и не распространяется на отношения, сложившиеся до ее появления, ГИН штрафует по ней за «нарушения», совершенные даже 20–25 лет назад (при этом не разбирая, кем эти нарушения были совершены). Одни суды в этом вообще не видят нарушений законодательства со стороны ГИН, другие считают это истечением срока исковой давности и штрафы отменяют. И только в двух решениях было сказано о принципе действия нормы права во времени и невозможности применения рассматриваемой нормы ретроспективно (таких решений пока не много). Другая проблема применения статьи 6.7 КоАП г. Москвы заключается в том, что арбитражные суды, суды общей юрисдикции, ГИН расходятся в понимании объективной стороны правонарушения: достаточно ли факта использования самовольной постройки на публичной земле или для образования состава правонарушения необходимо осуществить действия по самовольному строительству (реконструкции) недвижимости? Кроме того, арбитражные суды и суды общей юрисдикции пока не пришли к единому мнению о сроках исковой давности: его длительности (два месяца или год) и момента, с которого этот срок отсчитывается (то есть длящееся это правонарушение или нет). Стоит отметить, что даже в рамках Московского городского суда встречаются решения с диаметрально

ной оценкой порядка течения срока давности.

Учитывая проблемы, с которыми правоприменители сталкиваются на практике, в настоящей статье авторы проанализируют с точки зрения теории права и актуальной судебной практики следующие вопросы:

- объективная сторона части 1.1 статьи 6.7 КоАП г. Москвы;
- проблемы срока давности привлечения к административной ответственности по части 1.1 статьи 6.7 КоАП г. Москвы;
- действие части 1.1 статьи 6.7 КоАП г. Москвы во времени.

### **Объективная сторона части 1.1 статьи 6.7 КоАП г. Москвы**

Согласно части 1.1 статьи 6.7. КоАП г. Москвы нарушение требований и ограничений по использованию земельного участка, связанных со строительством, реконструкцией на нем здания, строения, сооружения, установленных законами города Москвы, иными нормативными правовыми актами города Москвы, правоустанавливающими документами на землю, проектной и иной документацией, определяющей условия использования земельного участка, влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от 0,5 до 1 процента от кадастровой стоимости земельного участка, на должностных лиц – от 1 до 1,5 процента от кадастровой стоимости земельного участка, на юридических лиц – от 1,5 до 2 процентов от кадастровой стоимости земельного участка.

Изучая актуальную судебную практику, можно увидеть, что у судов и у ГИН пока нет единого понимания объективной стороны части 1.1 статьи 6.7 КоАП г. Москвы.

Например, ГИН в зависимости от фактических обстоятельств дела может прийти к выводу о том, что объективную сторону правонарушения, предусмотренного частью 1.1 статьи 6.7 КоАП г. Москвы, могут составлять как действия по незаконному строительству или реконструкции недвижимости, так и действия по эксплуатации такой недвижимости на публичном земельном участке.

Так, согласно материалам арбитражного дела № А40-5140/2020 ГИН пришла к выводу о том, что «*осуществление эксплуатации пристройки к зданию в отсутствие разрешения на ввод объекта в эксплуатацию свидетельствует о наличии нарушения требований и ограничений по использованию земельного участка, установленных градостроительным законодательством, чем нарушены пункт 6 статьи 7, пункт 1 статьи 28 Закона города Москвы от 19.12.2007 г. № 48 «О землепользовании в городе Москве», статей 47, 48, 49, 51, 55, 55.24, 57.3 Градостроительного кодекса Российской Федерации, статей 45–50 Градостроительного кодекса города Москвы, что образует состав административного правонарушения, предусмотренного частью 1.1 статьи 6.7 КоАП г. Москвы»<sup>1</sup>.*

Суды, однако, с мнением ГИН не согласились и отметили, что, если лицо не знало о незаконном строительстве или реконструкции, но впоследствии эксплуатирует такое строение, оно не может быть привлечено к административной ответственности по части 1.1 статьи 6.7 КоАП г. Москвы, так как состав административного правонарушения отсутствует.

В другом деле арбитражные суды прямо указали, что «*факт использования земельного участка с возведенной на ней самовольной постройкой не образует состав вменяемого административного правонарушения»<sup>2</sup>.*

<sup>1</sup> Постановление Арбитражного суда Московского округа от 28 декабря 2020 года № Ф05-19887/2020 по делу № А40-5140/2020.

<sup>2</sup> Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 21 сентября 2020 года № 09АП-35646/2020 по делу № А40-22012/2020.

Несмотря на то, что арбитражные суды последовательно высказывают позицию о том, что использование земельного участка с самовольной постройкой на нем не является нарушением части 1.1 статьи 6.7 КоАП г. Москвы, ГИН также последовательно настаивает на привлечении к административной ответственности за «использование» как в арбитражных судах<sup>3</sup> (по делам против компаний), так и в судах общей юрисдикции<sup>4</sup> (по делам против должностных лиц), если не может доказать факт причастности «нарушителя» к самовольному строительству (реконструкции) объекта.

Примечательно, что суды общей юрисдикции, если в ходе производства по делу устанавливают, что реконструкция или строительство были совершены другим лицом, делают вывод не об отсутствии объективной стороны правонарушения, а констатируют факт того, что административный орган выбрал ненадлежащего субъекта правонарушения<sup>5</sup>.

Чтобы определить объективную сторону части 1.1 статьи 6.7 КоАП г. Москвы с точки зрения теории права, обратимся к классическому определению, данному немецким философом Ф. Шлейермахером о герменевтике, или искусстве толкования: *«герменевтика выполняет двойную задачу: это, с одной стороны, «объективное» (грамматическое) истолкование документа, а с другой – психологическое «вживание» в текст, предполагающее интуитивное схватывание его смысла»*<sup>6</sup>.

Используя определение Ф. Шлейермахера и анализируя диспозицию части 1.1 статьи 6.7 КоАП г. Москвы, можно прийти к следующим выводам.

Во-первых, из буквального прочтения названной нормы прямо следует, что административная ответственность возникает

только при условии незаконного осуществления реконструкции или строительства объекта недвижимости именно виновным лицом.

Во-вторых, применив метод сравнительного анализа сходных норм (части 1 и 1.1 статьи 6.7 КоАП г. Москвы), можно ясно увидеть, что часть 1 рассматриваемой статьи устанавливает ответственность за «нарушение требований и ограничений по использованию земельного участка, установленных правовыми актами города Москвы, правоустанавливающими документами на землю, сервитутами». При этом санкция нормы части 1 статьи 6.7 КоАП г. Москвы значительно менее суровая, нежели часть 1.1 (максимальное наказание составляет административный штраф на юридическое лицо в размере 150 тысяч рублей). Как следствие, часть 1.1 статьи 6.7 КоАП г. Москвы является специальным составом административного правонарушения по отношению к составу правонарушения, предусмотренного частью 1 этой статьи, и устанавливает повышенную ответственность именно за использование земельного участка, сопряженного с фактом осуществления виновным лицом строительства или реконструкции объекта недвижимости, без законных на то оснований.

В-третьих, памятуя о нормативном содержании части 1.1 статьи 6.7 КоАП г. Москвы, к ней можно применить метод телеологического толкования нормы, предполагающего уяснение цели установления нормы, как общеобязательного правила поведения. Можно прямо сказать, что региональный законодатель установил повышенную ответственность именно за использование земельного участка, сопряженное с фактами производства именно виновным лицом незаконной реконструкции и строительства

<sup>3</sup> См., например, дело № А40-121846/20-33-901, рассмотренное Арбитражным судом города Москвы (решение от 28 декабря 2020 года).

<sup>4</sup> См., например, дело № 12-1494/2020, рассмотренное Замоскворецким районным судом города Москвы (решение от 16 ноября 2020 года).

<sup>5</sup> См., например, решение Московского городского суда от 6 октября 2020 года по делу № 7-11630/2020.

<sup>6</sup> Цитируется по: Малахов В.С. Герменевтика // Новая философская энциклопедия: В 4 т. М.: Мысль, 2010. Т. 1. С. 512.

объектов недвижимости, ввиду того, что подобные незаконные объекты недвижимости несут повышенную опасность для физических лиц (могут обладать, в частности, повышенной пожароопасностью, представлять иные угрозы неограниченному кругу лиц).

Таким образом, объективная сторона состава административного правонарушения, предусмотренная частью 1.1 статьи 6.7 КоАП г. Москвы, выражена в нарушении требований к использованию земельного участка при строительстве и (или) реконструкции. Действия ГИН, направленные на привлечение к административной ответственности лиц, пользующихся (владеющих) такими постройками, должны оспариваться привлеченными к ответственности субъектами, чтобы свести на «нет» эту порочную практику.

### **Проблемы срока давности привлечения к административной ответственности по части 1.1 статьи 6.7 КоАП г. Москвы**

Объектом правонарушения, состав которого сформулирован в статье 6.7 КоАП г. Москвы, в том числе части 1.1, являются общественные отношения в области землепользования, при этом земельный участок рассматривается не как природный объект, а как объект недвижимости (пункт 1 части 1 статьи 1 Земельного кодекса Российской Федерации). Следовательно, к рассматриваемому случаю применяется предусмотренный частью 1 статьи 4.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) двухмесячный срок давности привлечения к ответственности.

Однако арбитражные суды и суды общей юрисдикции так пока и не пришли к единому мнению относительно течения срока давности привлечения к ответственности по части 1.1 статьи 6.7 КоАП г. Москвы.

Например, Московский городской суд в деле № 7-11501/2020 пришел к выводу о том, что «административная ответственность по статье 6.7 КоАП г. Москвы наступает за нарушение разрешенного использования земельного участка – природного объекта, следовательно, срок давности привлечения к административной ответственности по данной категории дел составляет один год со дня совершения административного правонарушения»<sup>7</sup>.

К аналогичному выводу о годичном сроке давности привлечения к административной ответственности по части 1.1 статьи 6.7 КоАП г. Москвы Московский городской суд пришел и по ряду других дел<sup>8</sup>.

Очевидно, что в рассматриваемых случаях ошибка суда вызвана неправильной квалификацией статуса земельного участка как природного объекта. Земельный участок, на котором возведен объект недвижимости, уже не может считаться природным объектом ввиду утраты свойств природного объекта с момента начала строительства на нем объекта недвижимого имущества (например, такой вывод был сделан арбитражными судами в деле № А40-190978/19).

В то же время следует отметить, что по ряду других дел Московский городской суд пришел к другим выводам о сроке давности привлечения к административной ответственности по части 1.1 статьи 6.7 КоАП г. Москвы.

Так, по делу № 7-13826/2020 Московский городской суд установил, что «родовым объектом административного правонарушения, предусмотренного главой 6 КоАП г. Москвы, являются общественные отношения в области землепользования, которые не связаны с общественными отношениями в области охраны окружающей среды и природопользования (административные правонарушения, предусмотренные главой 4 КоАП г. Москвы),

<sup>7</sup> Решение Московского городского суда от 14 сентября 2020 года по делу № 7-11501/2020.

<sup>8</sup> См., например, решения Московского городского суда от 6 октября 2020 года по делу № 7-11630/2020, от 22 июля 2020 года по делу № 7-8006/2020, от 4 июня 2020 года по делу № 7-2296/2020.

следовательно, срок давности привлечения к административной ответственности по ч. 1.1 ст. 6.7 КоАП г. Москвы составляет два месяца» (решение Московского городского суда от 14 декабря 2020 года). Следует признать, что приведенная (широко распространенная) правовая позиция довольно широко распространена в практике Московского городского суда<sup>9</sup>. Таким образом, вывод о сроке давности привлечения к административной ответственности по части 1.1 статьи 6.7 КоАП г. Москвы будет во многом зависеть от того, к какому судье попадет дело. В одних случаях судьи будут исходить из укороченного (правильного) двухмесячного срока, а в других из годичного, что не может не нарушать права привлеченных к административной ответственности лиц и не способствует появлению стабильной и единообразной судебной практики.

Практика арбитражных судов Московского округа более единообразна. Подавляющее большинство арбитражных судов исходит из двухмесячного срока давности привлечения к ответственности. Например, в деле № А40-121846/2020, в котором адвокат К.С. Данилов представлял интересы привлеченного к административной ответственности лица, суд также исходил из двухмесячного срока давности привлечения к ответственности.

И только в редких случаях судьи приходят к выводу о годичном сроке давности. На момент написания настоящей статьи авторам настоящей статьи удалось найти лишь один судебный акт арбитражного суда с таким выводом – постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 17 ноября 2020 года № 09АП-54809/2020 по делу № А40-97698/2020. В этом судебном акте судьи также пришли к неправильному выводу о том, что земельный участок выступает в рассматриваемых правоотношениях в качестве природного объекта.

### Действие части 1.1 статьи 6.7 КоАП г. Москвы во времени

Нередко Государственная инспекция недвижимости города Москвы привлекает компании и их должностных лиц по части 1.1 статьи 6.7 КоАП г. Москвы за незаконное строительство или реконструкцию объектов недвижимости на арендованных земельных участках, произведенное несколько десятков лет назад.

Так, например, согласно материалам арбитражного дела № А40-67752/2020 следует, что 3 апреля 2020 года общество было оштрафовано на 14 023 334 рубля за незаконное возведение здания в 2001–2003 годах. То есть с момента незаконного возведения объекта недвижимого имущества (здания) на публичном земельном участке до момента привлечения к административной ответственности последнего собственника здания прошло порядка 20 лет.

Согласно материалам дела № А40-5140/2020 27 декабря 2019 года общество было привлечено к административной ответственности по части 1.1 статьи 6.7 КоАП г. Москвы в виде штрафа в размере 4 226 501 рубль за эксплуатацию земельного участка с пристройкой на нем площадью 120 квадратных метров, возведенной не позднее 1995 года. С момента незаконного возведения пристройки до момента привлечения к административной ответственности прошло не менее 25 лет.

Авторы не могут согласиться с подходом административного органа о распространении действия части 1.1 статьи 6.7 КоАП г. Москвы на правоотношения в прошлом.

Часть 1.1 статьи 6.7 КоАП г. Москвы введена в действие Законом города Москвы от 29 апреля 2019 года № 15, который вступил в силу 17 мая 2019 года. Согласно части 1 статьи 54 Конституции Российской Федерации закон, устанавливающий или отягчающий ответственность, обратной силы не имеет. В силу части 2 указанной статьи

<sup>9</sup> См., например, решения Московского городского суда от 2 октября 2020 года по делу № 7-8702/2020, от 14 декабря 2020 года по делу № 7-14500/2020, от 10 декабря 2020 года по делу № 7-13773/2020.

никто не может нести ответственность за деяние, которое в момент его совершения не признавалось правонарушением. В соответствии с частью 1 статьи 1.7 КоАП РФ лицо, совершившее административное правонарушение, подлежит ответственности на основании закона, действовавшего во время совершения административного правонарушения.

Исходя из приведенных положений законодательства можно сделать однозначный вывод о том, что часть 1.1 статьи 6.7 КоАП г. Москвы не распространяется на нарушения, допущенные до момента ее вступления в силу.

Следует отметить, что юристы и адвокаты привлекаемых к административной ответственности компаний неоднократно заявляли в судах довод о том, что постановления о привлечении к ответственности подлежат отмене, так как часть 1.1 статьи 6.7 КоАП г. Москвы не имеет обратной силы. Однако суды уклоняются от оценки этого довода. Лишь в нескольких судебных актах можно встретить его оценку или интерпретацию.

Так, например, Девятый арбитражный апелляционный суд в постановлении от 19 января 2021 года № 09АП-62443/2020 по делу № А40-81915/2020 поддержал заявителя и указал, что *«административный орган ссылается на норму, не подлежащую применению в связи с ее отсутствием на момент совершения административного правонарушения. Таким образом, общество не могло быть привлечено к административной ответственности в соответствии с нормой права, не действующей на момент совершения правонарушения, за нарушение нормы права, не действующей на момент совершения правонарушения»*.

Аналогичная по смыслу правовая позиция также содержится в постановлениях Девятого арбитражного апелляционного суда от 25 ноября 2020 года № 09АП-

41000/2020 по делу № А40-107349/2020 и от 6 ноября 2020 года № 09АП-47583/2020 по делу № А40-74816/2020.

В других случаях арбитражные суды не видят проблем в применении части 1.1 статьи 6.7 КоАП г. Москвы, если действия по строительству или реконструкции были совершены до даты вступления статьи в законную силу (17 мая 2019 года). Но при этом они указывают на пропуск срока давности привлечения к административной ответственности.

Так, например, Девятый арбитражный апелляционный суд в Постановлении от 12.01.2021 г. № 09АП-54606/2020 по делу № А40-79464/2020 указал, что *«часть 1.1 в статью 6.7 КоАП г. Москвы введена Законом г. Москвы от 29.04.2019 № 15, вступившим в законную силу 17 мая 2019 года. До этого действия, связанные с нарушением требований и ограничений по использованию земельного участка, связанных со строительством, с реконструкцией на нем здания, строения, сооружения, установленных правовыми актами города Москвы, правоустанавливающими документами на землю, проектной и иной документацией, определяющей условия использования земельного участка, охватывались составом административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 6.7 КоАП г. Москвы... Поскольку все строения возведены до 2018 года, постановление вынесено за пределами срока давности привлечения к административной ответственности, установленного ст. 4.5 КоАП РФ»*.

Аналогичный правовой подход можно встретить и в других актах арбитражных судов<sup>10</sup> и в редких актах судов общей юрисдикции (по всей видимости, такие дела о привлечении должностных лиц к административной ответственности рассматривались судами общей юрисдикции после рассмотрения дел о привлечении к административной ответственности компании

<sup>10</sup> См., например, постановления Девятого арбитражного апелляционного суда от 21 декабря 2020 года № 09АП-64987/2020 по делу № А40-88263/2020, от 25 ноября 2020 года № 09АП-52026/2020 по делу № А40-99705/2020.

должностного лица в арбитражном суде) <sup>11</sup>.

Третий возможный подход судов к действию части 1.1 статьи 6.7 КоАП г. Москвы во времени заключается в том, что суды вообще не видят никаких нарушений в применении этой статьи к нарушениям, произошедшим до даты ее вступления в силу (даже срок давности считается судами соблюденным). Прежде всего такой подход присущ судам общей юрисдикции.

Так, например, Московский городской суд в решении от 14 декабря 2020 года по делу № 7-14500/2020 посчитал законным привлечение должностного лица к административной ответственности по части 1.1 статьи 6.7 КоАП г. Москвы за правонарушение, связанное со строительством здания в 2005 году. Довод заявителя о действии нормы во времени суд признал несостоятельным, поскольку «административное правонарушение выявлено должностным лицом административного органа по результатам проведения планового (рейдового) обследования 31 октября 2019 года, то есть после вступления в силу Закона г. Москвы от 29.04.2019 № 15».

Следует отметить, что такой правовой подход не единичный и получил достаточно широкое распространение у судей Московского городского суда <sup>12</sup>.

### Выводы

Несмотря на то, что норма права, предусмотренная частью 1.1 статьи 6.7 КоАП г. Москвы, введена в действие 17 мая 2019 года и действует уже почти два года, единообразная практика ее применения не сложилась ни в арбитражных судах, ни в судах общей юрисдикции. Привлеченные к административной ответственности по этой статье компании и их должностные лица находятся в состоянии правовой неопределенности, поскольку могут только предполагать, как в отношении них будет

определена объективная сторона состава правонарушения, – срок давности привлечения к ответственности или действие нормы во времени. Решение этих вопросов будет целиком и полностью зависеть от того, к какому судье и в какой суд попадет дело на рассмотрение. Отсутствие единообразия в правоприменении нарушает права привлекаемых к ответственности лиц, поскольку при аналогичных фактических обстоятельствах по делам одни суды считают, что правонарушения не было, другие полагают пропущенным срок давности привлечения к административной ответственности, а третьи констатируют наличие административного правонарушения.

Предложенные авторами статьи подходы к решению рассмотренных правовых проблем основаны на общих принципах теории права и должны быть взяты за основу при формировании единообразной судебной практики на уровне Верховного Суда Российской Федерации.

### ИНФОРМАЦИОННЫЕ ИСТОЧНИКИ \*

1. Кодекс города Москвы об административных правонарушениях : Закона города Москвы от 21 ноября 2007 года № 45. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

2. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 28 декабря 2020 года № Ф05-19887/2020 по делу № А40-5140/2020. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

3. Малахов В. С. Герменевтика // Новая философская энциклопедия : в 4 т. / Институт философии Российской академии наук ; гл. ред. В. С. Степин. 2-е изд., испр. и доп. М. : Мысль, 2010. Т. 1. 744 с.

4. Земельный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 25 октября 2001 года № 136-ФЗ. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>11</sup> См., например, решения Московского городского суда от 6 октября 2020 года по делу № 7-11630/2020, от 22 июля 2020 года по делу № 7-8006/2020, от 4 июня 2020 года по делу № 7-2296/2020.

<sup>12</sup> См., например, решение Московского городского суда от 10 декабря 2020 года по делу № 7-13773/2020.

5. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : Федеральный закон от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

6. О внесении изменений в Закон города Москвы от 21 ноября 2007 года № 45 «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях» : Закон города Москвы от 29 апреля 2019 года № 15. Доступ

из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

7. Конституция Российской Федерации : принята 12 декабря 1993 года в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 15 октября 1993 года № 1633 «О проведении всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации». Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».