

Робертус А.В.

студент

Научный руководитель: Сухова Е.А., к.ю.н.

Саратовская государственная юридическая академия

**ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ
УЧАСТКОВ В СООТВЕТСТВИИ С ИХ ЦЕЛЕВЫМ
НАЗНАЧЕНИЕМ**

Аннотация: В статье исследуются ключевые правовые проблемы, связанные с реализацией одного из основополагающих принципов земельного права России – использования земельных участков в соответствии с их целевым назначением. Проанализированы сложности в разграничении и соотношении понятий «категория земель», «целевое назначение» и «вид разрешенного использования», а также рассмотрены административные и правовые барьеры, возникающие при их изменении. Особое внимание уделено проблемам ненадлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения, включая их деградацию и фактический вывод из оборота, а также вопросам эффективности механизмов изъятия таких земель. В работе рассматриваются коллизии между земельным и градостроительным законодательством, которые создают правовую неопределенность и препятствуют рациональному использованию территорий. Анализируются эффективность государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля как инструментов обеспечения правового режима земель, а также меры юридической ответственности за нецелевое использование участков. На основе анализа научных источников, нормативных правовых актов и судебной практики формулируются выводы о необходимости совершенствования действующего законодательства

для обеспечения сбалансированного и устойчивого развития земельных отношений.

Ключевые слова: земельный участок, целевое назначение, категория земель, вид разрешенного использования, правовой режим земель, ненадлежащее использование, земли сельскохозяйственного назначения, государственный земельный надзор, градостроительный регламент, ответственность за земельные правонарушения, изъятие земельного участка

Robertus A.V.

student

**Scientific supervisor: Sukhova E.A., Candidate of
Law, Saratov State Law Academy**

LEGAL PROBLEMS OF USING LAND PLOTS IN ACCORDANCE WITH THEIR INTENDED PURPOSE

Annotation: The article examines the key legal issues related to the implementation of one of the fundamental principles of Russian land law – the use of land plots in accordance with their intended purpose. The difficulties in distinguishing and relating the concepts of "land category", "purpose" and "type of permitted use" are analyzed, as well as the administrative and legal barriers that arise when they change. Special attention is paid to the problems of improper use of agricultural lands, including their degradation and de facto decommissioning, as well as the effectiveness of mechanisms for the seizure of such lands. The paper examines the conflicts between land and urban planning legislation, which create legal uncertainty and hinder the rational use of territories. The article analyzes the effectiveness of state land supervision and municipal land control as tools for ensuring the legal regime of lands, as well as measures of legal responsibility for the misuse of land. Based on the analysis of scientific sources, regulatory legal acts and judicial practice,

conclusions are drawn about the need to improve current legislation to ensure balanced and sustainable development of land relations.

Keywords: land plot, intended use, land category, type of permitted use, legal regime of land, improper use, agricultural land, state land supervision, urban planning regulations, liability for land offenses, seizure of land

Введение

Институт целевого назначения земель является краеугольным камнем всей системы земельного права Российской Федерации, выполняя ключевую функцию по организации рационального и эффективного использования земельных ресурсов страны. Данный принцип, закрепленный в подп. 8 п. 1 ст. 1 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ) [1], устанавливает, что правовой режим любого земельного участка определяется, прежде всего, исходя из его принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий. Земля в России рассматривается не только как объект недвижимости и хозяйственной деятельности, но и как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, что предопределяет необходимость установления особого публично-правового контроля за ее использованием. Несмотря на фундаментальное значение этого принципа, правоприменительная практика и научные исследования свидетельствуют о наличии целого комплекса системных проблем, препятствующих его полноценной реализации и создающих правовую неопределенность как для собственников и пользователей участков, так и для органов публичной власти.

Целью настоящего исследования является комплексный анализ проблем, связанных с использованием земельных участков в соответствии с их целевым назначением, выявление системных

недостатков в правовом регулировании и правоприменении, а также разработка предложений по их преодолению. Для достижения этой цели поставлены следующие задачи: изучить юридическую конструкцию института целевого назначения земель; проанализировать процедуры изменения категории земель и вида разрешенного использования; рассмотреть специфику использования земель сельскохозяйственного назначения; оценить эффективность механизмов контроля и ответственности; предложить направления совершенствования законодательства.

Методы исследования

В качестве методов исследования применялись общенаучные и специально-юридические подходы. Общенаучные методы включали анализ, синтез, индукцию и дедукцию для обобщения данных о проблемах землепользования. Специально-юридические методы охватывали формально-юридический анализ норм земельного, градостроительного и административного законодательства Российской Федерации, включая Земельный кодекс РФ, Градостроительный кодекс РФ, Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» и Кодекс РФ об административных правонарушениях.

Проведен сравнительно-правовой анализ федерального и регионального законодательства для выявления противоречий. Изучена судебная практика Верховного Суда РФ и Конституционного Суда РФ по делам, связанным с изменением вида разрешенного использования, изъятием земель и применением мер ответственности (например, Определения № 305-ЭС24-23370, № 4-КГ24-71-К1, Постановления № 3-П, № 38-АД25-3-К1 и № 38-АД25-2-К1). Кроме того, проанализирована научная литература, включая монографии, диссертации и статьи (работы Р.Р. Нуртдиновой, М.Е. Щебленкова, А.А. Соколовой, Е.А. Крыловой, Б.А. Воронина, А.С. Тютюник и др.), для оценки доктринальных

подходов к проблемам рационального использования земель. Источники информации включали официальные тексты нормативных актов, судебные решения из справочно-правовых систем (Гарант, Кодексы Онлайн) и научные публикации.

Результаты оригинального авторского исследования

Центральной проблемой является сложность и неоднозначность самой юридической конструкции, состоящей из трех взаимосвязанных, но не тождественных понятий: «категория земель», «целевое назначение» и «вид разрешенного использования» (ВРИ). Категория земель является наиболее общей характеристикой, определяющей основное предназначение крупного массива земель (например, земли сельскохозяйственного назначения или земли населенных пунктов) [2, с. 1046]. В свою очередь, вид разрешенного использования конкретизирует возможные способы деятельности на отдельном земельном участке в рамках установленной категории и определяется, как правило, градостроительным регламентом, входящим в состав правил землепользования и застройки. Понятие же «целевое назначение» часто используется в законодательстве и доктрине как синоним категории земель, но иногда трактуется и более узко, как конкретная цель предоставления участка. Эта терминологическая путаница порождает сложности в правоприменении, особенно когда градостроительные регламенты, устанавливающие ВРИ, входят в противоречие с установленной категорией земель.

Особую остроту приобретает проблема изменения категории земель или вида их разрешенного использования. Процедура такого изменения является сложным и многоступенчатым административным процессом, сопряженным со значительными временными и финансовыми издержками для правообладателей. Согласно ЗК РФ (ст. 7, 8, 37), изменение ВРИ возможно без обращения в администрацию, если

желаемый вид предусмотрен в правилах землепользования и застройки (далее – ПЗЗ) как основной или вспомогательный: правообладатель подает заявление в Росреестр для внесения изменений в ЕГРН. Однако для условно-разрешенных видов требуется разрешение от комиссии при администрации после общественных обсуждений или слушаний (ст. 39 Градостроительного кодекса РФ) [3]. Зачастую землевладельцы сталкиваются с бюрократическими барьерами, неполнотой или устареванием документов территориального планирования и градостроительного зонирования, а также с процедурными ошибками со стороны уполномоченных органов [4, с. 108-109]. Судебная практика изобилует спорами, связанными с отказами администраций в изменении ВРИ, что свидетельствует об отсутствии четких и прозрачных критериев для принятия таких решений и наличии пробелов в законодательстве. Например, в Определении Судебной коллегии по экономическим спорам ВС РФ по делу № А40-213347/2023 суд отменил акты нижестоящих инстанций, отказавших в удовлетворении требований о разделе участка и сохранении ВРИ после изъятия части для госнужд, указав на неправильный выбор способа защиты и необходимость учета интересов правообладателя [5]. В другом случае, в Определении Судебной коллегии по гражданским делам ВС РФ № по делу № 4-КГ24-71-К1, суд вернул дело на новое рассмотрение из-за неучета обстоятельств при взимании платы за изменение ВРИ в Московской области, подчеркнув необходимость уведомления собственника и проверки невозможности возврата к исходному ВРИ [6]. Более того, отсутствие унифицированной нормативной базы на федеральном уровне приводит к противоречиям между федеральным и региональным законодательством, создавая правовую неопределенность и неравные условия для хозяйствующих субъектов в разных регионах страны.

Наиболее ярко проблемы использования земель в соответствии с их целевым назначением проявляются в сфере оборота земель сельскохозяйственного назначения. Данная категория земель имеет стратегическое значение для обеспечения продовольственной безопасности страны и подлежит особой охране. Однако на практике наблюдаются массовые случаи ненадлежащего использования таких земель. Во-первых, это полный отказ от ведения сельскохозяйственного производства и использование участков в спекулятивных целях – для последующей перепродажи под застройку. Такие земли не обрабатываются, зарастают сорной растительностью, деградируют и фактически выводятся из сельскохозяйственного оборота. Во-вторых, распространено нерациональное использование угодий, приводящее к истощению почв, снижению их плодородия и ухудшению качественных характеристик. Как отмечается в диссертационном исследовании А.А. Соколовой, «появление большого массива неэффективно используемых и вообще неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения стало закономерным результатом несовершенства механизма правового регулирования использования и оборота этих земель» [7, с. 3-4]. Эта проблема усугубляется наличием пробелов в законодательстве, регулирующем оборот таких земель, что создает условия для злоупотреблений и вывода ценных угодий из сельскохозяйственного производства под видом иных целей.

Одной из фундаментальных причин сложившейся ситуации является проблема невостребованных земельных долей, возникших в ходе аграрной реформы 1990-х годов. Значительные площади сельскохозяйственных угодий (по некоторым оценкам, до 25 миллионов гектар) находятся в общей долевой собственности, однако многие собственники не могут ими распорядиться из-за дороговизны и сложности процедур по выделу долей в натуре и их межеванию [8, с.

260]. С 01.01.2025 г. в соответствии с изменениями в Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» не востребуемые доли автоматически переходят в муниципальную собственность, если владелец не распорядился ими в течение трех лет и права не зарегистрированы в ЕГРН, с возможностью возражений на собрании участников долевой собственности [9]. Однако остаются проблемы: риски необоснованного включения в списки, сложность процедуры утверждения списков общим собранием, что приводит к судебным спорам и дальнейшему выводу земель из оборота. Это приводит к тому, что земля остается юридически и фактически «подвешенной», бесхозной и не используется по назначению. Кроме того, существующая система налогообложения, при которой ставка земельного налога для сельхозугодий остается низкой, не стимулирует собственников к эффективному использованию земли, а, наоборот, поощряет ее «консервацию» в ожидании более выгодной рыночной конъюнктуры или возможности перевода в другую, более дорогую категорию, например, под застройку.

Для пресечения нарушений в сфере землепользования законодательством предусмотрены механизмы государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля, а также меры юридической ответственности. Согласно ст. 8.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [10], использование земельного участка не по целевому назначению в соответствии с его принадлежностью к той или иной категории земель и (или) разрешенным использованием, неиспользование участка, предназначенного для сельскохозяйственного производства, в течение установленного срока, а также невыполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению, влечет наложение административного штрафа.

Размер штрафа напрямую зависит от кадастровой стоимости участка и может быть весьма значительным, особенно для юридических лиц. В качестве крайней меры воздействия за систематические и неустраняемые нарушения законодательством предусмотрена процедура принудительного изъятия земельного участка у собственника в судебном порядке, которая регламентируется ст. 6 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

Однако, несмотря на наличие правовых инструментов, их эффективность на практике остается невысокой. Деятельность органов государственного земельного надзора и муниципального контроля часто сталкивается с проблемой нехватки кадровых и материальных ресурсов, что не позволяет обеспечить тотальный и постоянный контроль за использованием всех земельных участков на подведомственной территории. Кроме того, отсутствует четкая система оценки эффективности такого контроля, что не позволяет выявлять и устранять системные недостатки в их работе. Как отмечается в монографии под редакцией Б.А. Воронина и В.В. Круглова, существует проблема дублирования и пересечения полномочий между различными надзорными органами (Росреестром, Россельхознадзором, Росприроднадзором), что создает административные коллизии и снижает общую эффективность их работы [11, с. 49]. Процедура изъятия земельных участков является чрезвычайно сложной и длительной, требующей сбора значительной доказательной базы о факте ненадлежащего использования и его систематическом характере. На практике суды неохотно применяют эту меру, рассматривая ее как исключительную и зачастую давая недобросовестным собственникам дополнительные сроки для устранения нарушений, что позволяет им на протяжении многих лет уклоняться от надлежащего использования земли. Например, в Постановлении Конституционного Суда РФ от 28

января 2025 г. № 3-П суд проверил конституционность норм Гражданского кодекса РФ и Закона о регистрации недвижимости в контексте изъятия земель в особо охраняемых природных территориях, подчеркнув необходимость баланса частных и публичных интересов, но указав на отсутствие компенсации при отсутствии права на участок [12]. В Постановлениях ВС РФ № 38-АД25-3-К1 [13] и № 38-АД25-2-К1 [14] суд отменил штрафы за неиспользование земель в отсутствие четких сроков в законодательстве, что иллюстрирует проблемы применения мер ответственности.

В научной доктрине отмечается общая тенденция «деэкологизации» земельного законодательства, когда экономические интересы, связанные с использованием земли как объекта недвижимости (например, для строительства), начинают превалировать над публичными интересами ее сохранения как природного объекта и ресурса. А.С. Тютюник в своей работе справедливо подчеркивает, что «анализ появившихся за последние годы актов законодательства о развитии жилищного и иного строительства свидетельствует о том, что законодатель приоритет отдает земле как объекту недвижимости, забывая о том, что земля является также и природным объектом, и природным ресурсом и поэтому нуждается в особой охране» [15, с. 4]. Это проявляется, в частности, в упрощении процедур перевода ценных земель из одной категории в другую, что создает реальные риски для сохранения продуктивных сельскохозяйственных угодий и особо охраняемых природных территорий. Подобный подход, ориентированный на краткосрочную экономическую выгоду, игнорирует долгосрочные экологические и социальные последствия, ведущие к необратимой потере ценнейших земельных ресурсов.

Заключение

Комплексный анализ проблем, связанных с использованием земельных участков в соответствии с их целевым назначением, выявляет ряд системных недостатков в правовом регулировании и правоприменении, что соответствует поставленным целям и задачам исследования. Установлено, что терминологическая неопределенность, бюрократические барьеры в процедурах изменения ВРИ, неэффективное использование земель сельскохозяйственного назначения, проблемы с невостребованными долями и низкая эффективность механизмов контроля приводят к правовой неопределенности, деградации земель и потере ресурсов. Эти выводы решают научную проблему баланса частных и публичных интересов в земельной сфере, подчеркивая необходимость приоритета экологической охраны над экономическими интересами.

Результаты исследования могут быть применены для совершенствования законодательства: устранения терминологической неопределенности путем четкого разграничения понятий «категория земель», «целевое назначение» и «вид разрешенного использования»; упрощения процедур изменения ВРИ с установлением прозрачных критериев; разработки мер по вовлечению неиспользуемых земель в оборот, включая экономические стимулы (прогрессивное налогообложение); усиления государственного контроля и механизма изъятия земель с учетом судебной практики. Такой системный подход позволит обеспечить рациональное использование земель, повысить продовольственную безопасность и минимизировать экологические риски.

Использованные источники:

1. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (ред. от 31.07.2025) // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 44. – Ст. 4147.
2. Нуртдинова, Р. Р. Зависимость условий землепользования от категории земель по целевому назначению / Р. Р. Нуртдинова // Международный студенческий научный вестник. – 2018. – № 3-7. – С. 1045-1048.
3. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (ред. от 31.07.2025) // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 1 (ч. I). – Ст. 16.
4. Щебленков, М. Е. Некоторые проблемы при изменении вида разрешенного использования земельного участка / М. Е. Щебленков // Евразийская адвокатура. – 2024. – № 5(70). – С. 108-111.
5. Определение СК по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 15 апреля 2025 г. № 305-ЭС24-23370 по делу № А40-213347/2023. – Текст электронный // Справочно-правовая система Гарант.РУ. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/411793032/> (дата обращения: 30.09.2025)
6. Определение СК по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 25 февраля 2025 г. N 4-КГ24-71-К1. – Текст электронный // Справочно-правовая система Гарант.РУ. URL: <https://clck.ru/3PXgGf> (дата обращения: 30.09.2025)
7. Соколова, А. А. Правовое обеспечение надлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения: специальность 12.00.06 «Земельное право; природоресурсное право; экологическое право; аграрное право»: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Соколова Алина Алексеевна, 2016. – 200 с.
8. Крылова, Е. А. Актуальные проблемы в сфере использования земель сельскохозяйственного назначения / Е. А. Крылова // Рациональное

использование природных ресурсов в целях устойчивого развития. – Красноярск, 2023. – С. 257-262.

9. Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ (ред. от 26.12.2024) «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 30. – Ст. 3018.

10. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 31.07.2025) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1 (ч. I). – Ст. 1.

11. Воронин, Б. А. Правовое регулирование рационального использования и охраны земель в современной России: монография / Б. А. Воронин, В. В. Круглов, О. А. Рущицкая [и др.]. – Екатеринбург: Издательство Уральского ГАУ, 2021. – 152 с.

12. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 28 января 2025 г. № 3-П // Собрание законодательства РФ. – 2025 г. – № 6. – Ст. 538

13. Постановления Верховного Суда Российской Федерации от 10 марта 2025 г. № 38-АД25-3-К1. – Текст электронный // Кодексы Онлайн. URL: <https://clck.ru/3PXgPL> (дата обращения: 30.09.2025)

14. Постановления Верховного Суда Российской Федерации от 10 марта 2025 г. № 38-АД25-2-К1. – Текст электронный // Кодексы Онлайн. URL: <https://clck.ru/3PXgRR> (дата обращения: 30.09.2025)

15. Тютюник, А. С. Охрана земли в системе принципов земельного права: специальность 12.00.06 «Земельное право; природоресурсное право; экологическое право; аграрное право»: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Тютюник Аэлита Сергеевна, 2017. – 211 с.