



www.volsu.ru

# ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ ==

DOI: <https://doi.org/10.15688/lc.jvolsu.2025.3.9>

UDC 349.4  
LBC 67.407.1



Submitted: 28.10.2025  
Accepted: 10.11.2025

## NON-CONFORMING LAND USE IN POPULATED AREAS: THE LIMITS OF LAW AND PARADOXES OF LEGAL REGULATION

Oksana I. Sharno

Volgograd State University, Volgograd, Russian Federation

**Introduction:** the relevance of the issue of non-conforming land use in settlements is difficult to overestimate. From the point of view of legal effectiveness, this is definitely a negative phenomenon reflecting the realities of sustainable development issues. The latter are manifested in several interrelated aspects: social, economic, environmental, legal, urban planning. In this regard, it is important to analyze and compare the limits of law in the context of the targeted use of land plots and the paradoxes that arise in the practice of land use, demonstrating the facts of non-conforming land use that cannot be eliminated (untimely eliminated). **Methods:** the dialectical research method was applied for the objective, multidimensional consideration of the land use in populated areas, the establishment of their inherent connections; through the analysis, the main features of the targeted and non-conforming use of land plots were identified, their comparison is carried out using synthesis in the context of the limits and paradoxes of the legal regulation and practical implementation; during the study, the method of analogies was used, which made it possible to substantiate theoretical and practical aspects with examples from law enforcement practice; the formal legal method made it possible to identify the features and specifics of the statutory regulation and the implementation of limits for the targeted use of land plots as indicators of the risk of violations of mandatory requirements of the land legislation. **Results:** the limits of law reflect the requirements, restrictions, and mechanism of targeted land use within the boundaries of the lands of populated areas, and therefore are: the indicators of the legitimate use of land plots; the indicators of the risk of violations of mandatory requirements that entail legal liability under Russian law. The limits of law serve as a measure of freedom and a safeguard against excessive government interference in land use issues, provide a balance necessary for order and justice, at the same time they generate some paradoxes – situations where the logic of the law conflicts with its practical application. **Conclusions:** non-conforming land use as a multidimensional problem reflects systemic shortcomings and challenges, and therefore, it is important to improve the limits of law and minimize the negative manifestations of the paradoxes of the legal regulation in the field of targeted land use in populated areas most susceptible to anthropogenic negative impacts. The resolution of this problem requires the coordination of public authorities and society at all levels in order to ensure environmental justice and the implementation of a sustainable development strategy.

**Key words:** land plot, lands of populated areas, land use, targeted and non-conforming land use, type of permitted use, limits of law, paradoxes of legal regulation, sustainable development.

**Citation.** Sharno O.I. Non-Conforming Land Use in Populated Areas: The Limits of Law and Paradoxes of Legal Regulation. *Legal Concept = Pravovaya paradigma*, 2025, vol. 24, no. 3, pp. 76-86. (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.15688/lc.jvolsu.2025.3.9>

УДК 349.4

ББК 67.407.1

Дата поступления статьи: 28.10.2025

Дата принятия статьи: 10.11.2025

## НЕЦЕЛЕВОЕ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЕ В НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТАХ: ПРЕДЕЛЫ ПРАВА И ПАРАДОКСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Оксана Игоревна Шарно

Волгоградский государственный университет, г. Волгоград, Российская Федерация

**Введение:** актуальность вопроса нецелевого землепользования в населенных пунктах сложно переоценить. С позиции правовой эффективности это однозначно негативное явление, отражающее реалии проблем устойчивого развития. Последние проявляются в нескольких взаимосвязанных аспектах: социальном, экономическом, экологическом, правовом, градостроительном. В этой связи важно проанализировать и сопоставить пределы права в разрезе целевого использования земельных участков и возникающие в практике землепользования парадоксы, демонстрирующие неустранимые (несвоевременно устранимые) факты нецелевого использования земель. **Методология:** диалектический метод исследования применен в целях объективного, многоаспектного рассмотрения использования земель населенных пунктов, установления присущих им связей; посредством анализа выявлены основные черты целевого и нецелевого использования земельных участков, с помощью синтеза проведено их сопоставление в разрезе пределов и парадоксов правового регулирования, практической реализации; в ходе исследования применялся и метод аналогий, позволивший обосновать теоретико-практические аспекты примерами из правоприменительной практики; формально – юридический метод позволил выявить особенности и специфику нормативной регламентации и реализации пределов целевого использования земельных участков в качестве индикаторов риска нарушений обязательных требований земельного законодательства. **Результаты:** пределы права отражают требования, ограничения, механизм целевого землепользования в границах земель населенных пунктов, а потому являются: индикаторами правомерного использования земельных участков; индикаторами риска нарушений обязательных требований, за которые российским законодательством предусмотрена юридическая ответственность. Пределы права служат мерой свободы и рычагом защиты от чрезмерного вмешательства государства в вопросы землепользования, обеспечивают баланс, необходимый для порядка и справедливости, в то же время они порождают некоторые парадоксы – ситуации, когда логика закона вступает в противоречие с его практическим применением. **Выводы:** нецелевое землепользование как многоаспектная проблема отражает системные недостатки и вызовы, в связи с чем важно совершенствовать пределы права и минимизировать негативные проявления парадоксов правового регулирования в области целевого использования земель населенных пунктов, наиболее подверженных антропогенному негативному воздействию. Разрешение обозначенной проблемы требует координации публичной власти и общества на всех уровнях в целях обеспечения экологической справедливости и реализации стратегии устойчивого развития.

**Ключевые слова:** земельный участок, земли населенных пунктов, землепользование, целевое и нецелевое землепользование, вид разрешенного использования, пределы права, парадоксы правового регулирования, устойчивое развитие.

**Цитирование.** Шарно О. И. Нецелевое землепользование в населенных пунктах: пределы права и парадоксы правового регулирования // Legal Concept = Правовая парадигма. – 2025. – Т. 24, № 3. – С. 76–86. – DOI: <https://doi.org/10.15688/lc.jvolsu.2025.3.9>

### Введение

Нецелевое землепользование<sup>1</sup> в населенных пунктах – это системная проблема. С экономической точки зрения нецелевое использование земельных участков (далее – ЗУ) влияет на собираемость налогов, де-факто «искажая» суммы, подлежащих к уплате налоговых платежей, нецелевое использование ЗУ приводит к несоответствию их кадастровой

стоимости ввиду разрешенного использования (далее – ВРИ). Хаотичное и нецелевое использование земли снижает инвестиционную привлекательность территории, в границах которой юридическое и фактическое землепользование различается (когда многоквартирные жилые дома граничат с малоэтажной частной застройкой и промышленной зоной. – *O. III.*). В итоге нецелевое землепользование ведет к обесцениванию соответствую-

ющих объектов недвижимости. Прямые и косвенные убытки в виде недополученных налогов и прибыли препятствуют реализации государственных и частных интересов, повышают инвестиционные риски. С социальной точки зрения нецелевое использование земли стоит в прямой причинно-следственной связи с нарушением прав землепользователей, которые сталкиваются с препятствиями в пользовании своими ЗУ. Это приводит к снижению качества жизни, инфраструктурных ожиданий. Также наблюдаются проблемы в сфере градостроительства (нарушение режима землепользования, территориальная деградация) и экологии (ухудшение обстановки, загрязнение окружающей среды, уничтожение зеленых и природоохранных зон). Так, Генеральный план населенного пункта, принимаемые органами местного самоуправления, правила землепользования и застройки (далее – ПЗЗ) направлены на обеспечение баланса структуры землепользования. Нецелевое использование земли нарушает ее (гостиничный комплекс в санитарно-защитной зоне промышленного предприятия, приют для животных в жилой зоне и т. д. – *O. Ш.*). Это влечет ухудшение экологической обстановки и возрастание нагрузки на инфраструктуру. С юридической точки зрения нарушается правопорядок, повышаются коррупционные риски, снижается эффективность планирования и развития муниципальных образований, наблюдается создание препятствий в пользовании ЗУ, местами общего пользования, выявляются нарушение экологических прав граждан, деэкологизация норм права, регламентирующих антропогенную деятельность, неэффективность управления, земельного контроля (надзора). Поэтому нецелевое использование ЗУ в населенных пунктах является «симптомом» декларативности закона и проявлением правового нигилизма, низкой правовой культуры, что является, в совокупности и взаимосвязи, следствием игнорирования ПЗЗ, требований земельного, экологического и градостроительного законодательства.

Следовательно, нецелевое использование ЗУ населенных пунктов – это вызов правовой системе, он демонстрирует:

1) неспособность законодательства регулировать общественные отношения по поводу земель по их целевому назначению и ВРИ;

2) недостатки государственно-правового механизма обеспечения исполнения законодательства, регламентирующего рациональное использование земель;

3) наличие пробелов и коллизий действующего законодательства, парадоксов правового регулирования, снижающих роль норм права как регуляторов общественных отношений по поводу использования и охраны природных ресурсов и объектов, приводящих к декларативности правовых режимов целевого разграничения землепользования;

4) противоречия и неверную расстановку приоритетов, составляющих структуру эффективности устойчивого развития (крен в сторону экономической эффективности и недостаточный учет экологических факторов).

В этой связи борьба с нецелевым использованием ЗУ направлена на обеспечение правопорядка в земельной сфере, восстановление экологического приоритета в экономико-социальном развитии населенных пунктов, эффективность государственного и муниципального управления, земельного контроля (надзора), приведение в соответствие норм права, правовых пределов и правил их применения по поводу землепользования через устранение парадоксов правового регулирования.

### Целевое землепользование в границах населенных пунктов: пределы права

Все земли России по целевому назначению подразделяются на категории, к одной из которых отнесены земли населенных пунктов (далее – ЗНП). В соответствии со статьей 83 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ), ЗНП предназначены для их застройки, устойчивого развития, обеспечения благоприятной окружающей среды в границах населенного пункта, что отражают ВРИ – основные, вспомогательные, условно разрешенные. ВРИ, в свою очередь, конкретизируют использование земель под: жилую застройку, территории общественно-делового назначения, рекреационные, производственные зоны, садоводство и огородничество, природные комплексы, леса и водные объекты, общее пользование и др. [14]. Фактическое соответствие ЗУ их ВРИ в гра-

ницах ЗНП обеспечивает рациональное использование и охрану земель. Статьи 7 ЗК РФ и 37 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ), регламентирующие режим целевого использования ЗУ, являются правовыми индикаторами правомерного использования ЗУ в соответствии с его принадлежностью к той или иной категории земель либо с установленным для него ВРИ.

Нецелевое использование ЗНП нормативно запрещается, что демонстрирует действие пределов права – границ, в рамках которых: а) действует право целевого использования и запретов нецелевого использования, б) регулируются общественные отношения по поводу рационального использования и охраны земли; в) обеспечивается баланс между свободой (диспозитивность) и ответственностью (императивность) субъектов землепользования.

В разрезе целевого использования ЗУ право устанавливает определенные пределы (границы), которые выражены требованиями и ограничениями. Последние закреплены в Конституции РФ (статья 9), ЗК РФ (статья 42), ГрК РФ (статья 37), ПЗЗ конкретных муниципальных образований, строительных нормах и правилах, имеющих императивное значение в части регламентации требований безопасности (экологической, санитарно-эпидемиологической, пожарной и др.), проектах планировки территорий, генеральных, градостроительных и мастер-планах. Отсюда пределы права в разрезе целевого использования ЗУ разграничим на формальные (А) и содержательно-функциональные (Б).

К первым (А) отнесем пределы, обеспечивающие баланс территорий и рациональное использование земли в границах населенного пункта в пределах двух групп:

А1) селитебной (жилые, рекреационные и общественные зоны, не создающие угрозы санитарно-экологического негативного воздействия);

А2) внеселитебной (зоны промышленности, транспорта, линейных объектов, санитарно-технических сооружений, городских подсобных хозяйств, санитарно-защитных зон, кладбищ и др.).

Ко вторым (Б) отнесем пределы, регламентирующие создание благоприятной окру-

жающей среды (экологический фактор эффективности) и условий жизни населения в городах в соответствии со стратегией устойчивого развития (социально-экономический фактор эффективности) путем применения новейших технологий и техник (наилучших доступных, НБИОС, природоподобных) с учетом природоохранных требований, санитарно-эпидемиологических и гигиенических норм, конкретизирующих разграничение территории населенного пункта по требованиям организации жизни населения, например на отдельные районы, связанные между собой озелененными разрывами, участками леса, водных объектов, склонов, оврагов и искусственных преград (железнодорожные линии, линии высоковольтных электропередач).

Пределы права в разрезе целевого землепользования в границах ЗНП выражаются также: в установлении запрета на объединение районов в единый массив застройки; в защите прибрежной полосы (в населенных пунктах, расположенных на берегах морей, рек и других водоемов); в обеспечении обустройства рекреационных территорий (набережных, парков, садов, пляжей, мест развития спорта и туризма, охраны объектов природного и культурного наследия); в поддержании солнечного освещения, инсоляции; в гарантитах рационального использования земельных участков и охраны, природоохранного содержания зеленых насаждений; в санитарной охране воздушного бассейна от выбросов промышленных и коммунальных предприятий, а источников водоснабжения – от сбросов сточных вод и жидких бытовых отходов; в охране почв – от загрязнений; в создании санитарно-защитных зон между территориальными зонами; в ликвидации очагов, распространения эпидемических заболеваний; в регламентации свободной планировки и застройки ЗНП в целях рационализации пространств, а также минимизации земляных работ и др.

При этом пределы использования ЗУ по назначению отражают:

а) императивные требования (установление разрывов между населенными пунктами с их разбивкой на крупные, большие, средние, малые и территориальные зоны в границах населенного пункта; группировка схожих по назначению и ВРИ (основных и вспомога-

тельных видов) ЗУ; четкое распределение ЗНП по видам использования – для жилищного и общественного строительства, промышленного производства, коммунальных и линейных сооружений и устройств);

б) диспозитивные требования (зеленые насаждения (парки, леса, лесопарки, питомники, поля орошения, сельскохозяйственные угодья) могут входить в состав всех зон, обеспечивая благоприятную окружающую среду, при этом особенности их размещения (площадь, объем, виды) по ВРИ не конкретизируются).

Пределы права выражены не только в установлении требований, но и в регламентации границ ответственности (способности претерпевать юридические последствия), а также механизме целевого землепользования. Отсюда пределы права являются индикаторами риска нарушений обязательных требований, установленных ст. 42 ЗК РФ и за которые российским законодательством (ст. 74 и 75 ЗК РФ) предусмотрена уголовная (ст. 254 УК РФ «Порча земель»), дисциплинарная (применяемая к работникам и должностным лицам), административная ответственность в соответствии со ст. 8.8. КоАП РФ. Пределы права в значении индикаторов риска нарушений обязательных требований демонстрируют соотношение с другими регуляторами, например, обычаями (за коренными малочисленными народами Российской Федерации, проживающими на территориях, являющихся их исконной средой, закреплено право приоритетного безвозмездного пользования землями различных категорий, необходимыми для осуществления их традиционного хозяйствования и занятия традиционными промыслами [18]).

В случаях целевого использования ЗУ указанные пределы обеспечивают эффективность права, общественные ожидания, предотвращают негативное землепользование, выраженное: а) в использовании ЗУ не в соответствии с его целевым назначением с учетом принадлежности к той или иной категории, и как в нецелевом использовании только части, не всего ЗУ, и также в нецелевом использовании ЗУ в его границах целиком [11]; б) в использовании ЗУ с нарушением ВРИ.

В то же время пределы права служат мерой свободы и рычагом защиты от чрезмерного вмешательства государства в воп-

росы землепользования, например, когда правообладатель может самостоятельно выбирать, без уведомления органов власти, вид установленного территориальной зоной ВРИ. Подобное проявляется и в реализации запрета приходить правообладателя вносить данные в Единый государственный реестр недвижимости в случае, когда земля используется в соответствии с дополнительным ВРИ наряду с основным [6].

Отсюда пределы права использования ЗНП, выраженные как термином «целевое использование земельного участка», так и установленным для него ВРИ [2; 3], обеспечивают баланс, необходимый для порядка и справедливости в области землепользования, искореняя правовой нигилизм (отрицание необходимости соблюдения целевого назначения) и минимизируя гиперрегуляцию.

### Парадоксы правового регулирования землепользования в границах населенных пунктов

Пределы права в разрезе целевого использования ЗУ, несмотря на стремление к ясности и справедливости, порождают ряд парадоксов – ситуаций, когда логика закона вступает в противоречие с его практическим применением. Рассмотрим некоторые из них.

1. Парадокс законности и справедливости. Строгое следование закону иногда приводит к несправедливым результатам, формализму. В случае признания самовольных построек не подлежащими сносу и установлении прав на них, при определении их статуса (многоквартирный дом, дом блокированной застройки) экспертным путем правоприменитель (суд, администрация муниципального органа власти) отказывает в требуемом изменении территориальной зоны по формальным основаниям. Например, в случаях, когда за период легализации такой постройки вносились изменения в ПЗЗ, которые для требуемых территориальных зон соответствующего «набора» ВРИ (основных, условно-разрешенных, вспомогательных) помимо ВРИ для конкретной застройки не содержат. В данном случае заинтересованным лицам требуется проходить дополнительные процедуры утверждений проектов внесения изменения в ПЗЗ,

что, по сути, фактического землепользования не меняет, а создает необходимость формального прохождения бюрократических процедур. На наш взгляд, такой парадокс возникает потому, что правоприменитель попадает в ситуацию необходимости сопоставить частные и публичные интересы, выраженные и в защите прав на строения и в соблюдении ПЗЗ, которые не всегда одномоментно совпадают. В то же время в вопросах землепользования публичный интерес чаще всего преобладает. Исходим из того, что нецелевое использование ЗУ приводит к причинению вреда участку как природному объекту [12]. Нормативно закреплено, что требование о приведении ЗУ в исходное состояние (до нарушения режима землепользования) сопряжено с обязанностью его освобождения от незаконно размещенных объектов (например, самовольных построек). Пункт 2 ст. 62 и п. 3 ст. 76 ЗК РФ возлагает на нарушителей обязанность по приведению ЗУ в пригодное для использования состояние с проведением рекультивации, обеспечивающей восстановление почвенного слоя, нарушенного в результате нецелевого землепользования. Однако обязанность по рекультивации ЗУ, направленного на восстановление нарушенного состояния окружающей среды, может быть возложена только при наличии утвержденного проекта рекультивации, в пределах действия договора аренды (при его наличии) либо в случае завершения полного комплекса работ по лесовосстановлению, лесоразведению (относительно рекультивации лесных участков) [1]. При этом лицо, уже осуществившее рекультивацию поврежденного ЗУ, не освобождается от необходимости возместить вред (имущественная ответственность). Подобная практика применима при установлении факта частичного восстановления состояния ЗУ, в том числе в силу наличия невосполнимых экологических потерь [4; 10; 17].

2. Парадокс «чем больше требований и ограничений, тем меньше порядка». Действительно, вопросам целевого использования ЗНП «посвящено» достаточное количество норм права, однако при этом нецелевое использование таких земель приобрело массовый характер. Данный парадокс не всегда возникает вследствие явных нарушений и пре-

небрежения пределами права целевого землепользования. В некоторых случаях подобные ситуации проявляются при пересечении частных и публичных межотраслевых интересов. С одной стороны, примером может служить случай, когда супруги при расторжении брака юридически и фактически делят совместно нажитое имущество, жилой дом, расположенный на земельном участке ЗНП с разрешенным ВРИ «под индивидуальное жилищное строительство». Такой раздел, по сути, меняет статус строения с «индивидуального жилого дома» на «блокированный», что влечет нецелевое использование соответствующего ЗУ, предназначенного по ВРИ для индивидуальной жилой застройки, и требует приведения в соответствие ЗУ и расположенного на нем строения пределам права, регламентирующим целевое использование ЗНП. С другой стороны, критерии использования ЗУ в соответствии с целевым назначением [16], а также требования к правообладателям ЗУ (ст. 42 ЗК РФ) возможность пресекать нецелевое использование ЗУ контрольно-надзорными органами не обеспечивают. Например, выявление факта нецелевого использования ЗУ органами Росреестра влечет за собой выдачу его правообладателю предписания об устранении недостатков путем его приведения в соответствие с действующими ВРИ, однако запрета на нецелевое использование Росреестр установить не может. Возложение соответствующих обязанностей возможно лишь в судебном порядке. При этом органы контроля и надзора (прокуратуры, местные администрации) соответствующие требования фактически не заявляют, а смежные с нарушителями правообладатели ЗУ в рамках негаторных исков этого сделать не могут, так как нецелевое использование ЗУ нарушений их прав пользования принадлежащими им ЗУ не доказывают. В итоге при выявленном факте нецелевого использования ЗУ такие территории длительный период времени продолжают использоваться не по целевому назначению (сегодня участились случаи размещения в жилых зонах приютов для животных, моек и автомастерских и т. д.). Противоречия между нормами права, их недостатки либо чрезмерная гиперрегуляция создают «ловушки» или, напротив, «лазейки» для граждан и

бизнеса, а правоприменение и контрольно-надзорные функции в подобных ситуациях устранить нарушения своевременно не могут.

3. Парадокс «запрет, который нельзя нарушить, но можно обойти», иначе – запреты могут порождать возможности их обхода. Например, порядок изменения ВРИ или целевого назначения может занять годы, при этом в этот «переходный» период ЗУ могут использоваться не по назначению длительный период времени, то есть длящиеся земельные правонарушения, выразившиеся в нецелевом землепользовании, не пресекаются, а пролонгируются. Завершится ли процедура перевода целевого назначения или ВРИ на этапе инициации нецелевого использования ЗУ неизвестно, но она, по факту, позволяет «легализовать» нецелевое использование ЗУ до разрешения соответствующего статуса земли (например, когда суд предоставляет отсрочку исполнения решения суда о прекращении прав на земельный участок в связи с его нецелевым использованием до того момента, когда планируется получить соответствующее согласование). Подобные ситуации возникают потому, что пределы права негибки, способствуют поиску «путей обхода» действующих правил. Приведем некоторые примеры. Несмотря на принцип единства судьбы земли и прочно связанных с ней объектов (ст. 1 ЗК РФ), нецелевое использование здания (его части), расположенного на ЗУ, не становится признаком нецелевого использования ЗУ, например, когда эксплуатация на ЗУ объектов нежилого здания, не соответствующих цели использования земли, не свидетельствует о нецелевом использовании такого участка [5]. Однако фактически хозяйственная деятельность лица на земельном участке определяется именно тем, как используются размещенные на нем объекты, а нецелевое использование объектов недвижимости напрямую связано с нецелевым использованием ЗУ [8; 9]. Можно говорить и о том, что содержание ВРИ допускает, без самостоятельного указания в Классификаторе ВРИ [14], размещение и эксплуатацию, например, линейного объекта [13; 15] на ЗУ, в ВРИ которых специально не оговорено размещение линейных объектов без дополнительного кадастрового учета изменений в части разрешенного использования ЗУ. Данный парадокс

с пределами права целевого использования земли не соотносится и является, по сути, исключением. Например, правообладатели ЗУ, соблюдающие и нарушающие режим землепользования, в объеме прав не ограничиваются. По крайней мере до того момента, пока у «нарушителя» не будет изъят ЗУ или соответствующее право не будет признано отсутствующим или прекращено. Однако эта «правоприменимая процедура», как было указано выше, занимает на практике достаточно большой промежуток времени. В этой связи оба правообладателя вне зависимости от наличия или отсутствия нарушений используют свои участки в равном объеме прав. В то же время длительное нецелевое использование ЗУ ЗНП влечет тяжелые последствия – порчу и деградацию земель, нарушение благоприятной окружающей среды, создание угроз распространения инфекций и экологического вреда, что, по сути, при нецелевом землепользовании не устраняется.

4. Парадокс «правовые пределы защищают того, кто использует землю не по назначению». Согласно ст. 285 Гражданского кодекса РФ, ЗУ может быть изъят у собственника, если его использование осуществляется с нарушением требований законодательства, в частности не в соответствии с целевым назначением. Основаниями для принудительного прекращения ограниченных прав на землю (права постоянного (бессрочного) пользования), безвозмездного пользования участком, аренды) являются использование ЗУ не по целевому назначению, а также использование ЗУ, приводящее к порче земель, невыполнение правообладателем обязанности по рекультивации и восстановлению состояния участка. Однако, исходя из буквального толкования ст. 45–47 ЗК РФ, использование участка не в соответствии с ВРИ в число таких оснований не входит. При этом изъятие ЗУ, прекращение прав на них или признание прав на ЗУ отсутствующими являются, скорее, исключением. Приоритет в применении таких «санкций» отдается преимущественно землям особо охраняемых природных территорий (дело «садоводов») [7] или землям сельскохозяйственного назначения (ст. 6) [18], для остальных категорий земель, в особенности ЗНП, подобная практика остается декларативной.

Таким образом, юридические гарантии в области земельных правоотношений (презумпция невиновности, право на защиту, предоставление отсрочек, предписаний об устранении нарушений в долгосрочной перспективе) не направлены на защиту частных и публичных интересов, напротив, указанные исключения и «лояльность» обесценивают пределы права в разрезе целевого землепользования.

## Заключение

Анализ пределов права и парадоксов правового регулирования в вопросах целевого землепользования ЗНП демонстрирует, что парадоксы распространены (причем не только в области землепользования, но и в части прав на землю [19]), а применение правовых пределов в области целевого использования ЗНП и иных категорий принципам земельного права (приоритет охраны земли как основы жизни, рациональное использование земель и др.) не соответствует. Нормативные пробелы, коллизии, проявления коррупции, бюрократичность процедур, человеческий фактор все чаще образуют конфликт интересов в области землепользования. В то же время правовые пределы в разрезе целевого использования ЗУ призваны «навести порядок», уравновесить свободу землепользования и природоохраный порядок. В этой связи представляется, что гибкость права применима лишь в случаях отсутствия угроз экологической безопасности, нарушений прав граждан и публичных интересов. Требуется также устранять дуализм контрольно-надзорных мероприятий: Росреестр РФ и муниципальные органы земельного контроля, имея схожие по сути полномочия (контроль в области целевого использования земли) в правоприменительной практике должны «работать» на результат, а не устраиваться от проведения контрольно-надзорных мероприятий по причине «пересечения» (подмены) федеральных и муниципальных функций. Важно минимизировать негативные проявления парадоксов правового регулирования в области целевого использования ЗУ, в особенности ЗНП, как земель, наиболее подверженных антропогенному негативному воздействию. Учитывая тот факт, что целе-

вое назначение является одним из условий землепользования в целях предотвращения вреда всем компонентам окружающей среды, минимизации негативных проявлений парадоксов правового регулирования, полагаем возможным согласиться, что «нечелевое использование» целесообразно закрепить в более широкую формулировку – «несоблюдение условий отвода и иных условий использования земельного участка» [20]. В таком значении будет возможно установить: недостатки правовых регуляторов общественных отношений по поводу использования земель; неспособность контрольно-надзорных органов обеспечить исполнение земельного и природоохранного законодательства; превышение экономических приоритетов над экологическими и правовыми в вопросах землепользования. Важно понимать, что борьба с нецелевым землепользованием, это не просто «наведение порядка в сфере земельных отношений», это обеспечение экологической справедливости и стратегии устойчивого развития населенных пунктов, которые не могут быть поставлены в зависимость от «желаний» земельных правообладателей.

## ПРИМЕЧАНИЕ

<sup>1</sup> Под землепользованием в целях настоящего исследования мы понимаем реализацию правомочий правообладателей земельных участков (землепользователей, землевладельцев, собственников, арендаторов, обладателей сервитутов).

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Обзор судебной практики по вопросам применения законодательства об охране окружающей среды, утвержденный Президиумом Верховного Суда Российской Федерации от 24.06.2022 года. – URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_420075/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_420075/)
2. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 06.12.2022 (дело № 5-КГ22-108-К2). – URL: [https://vsrf.ru/lk/practice/stor\\_pdf/2192774](https://vsrf.ru/lk/practice/stor_pdf/2192774)
3. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 02.08.2016 (дело № 35-КГПР16-12). – URL: [https://vsrf.ru/lk/practice/stor\\_pdf/1461914](https://vsrf.ru/lk/practice/stor_pdf/1461914)

4. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 17.07.2017 (дело № А34-5469/2014). – URL: <https://kad.arbitr.ru/Kad/Card?number=A34-5469%2F2014>

5. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 11.07.2017 (дело № А40-151922/2016). – URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/962ab59b-a2e2-470c-8297-762351777c42>

6. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16.10.2020 № 42-П. – URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_365726/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_365726/)

7. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации № 3-П от 28.01.2025 года. – URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_497120/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_497120/)

8. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 20.02.2015 (дело № А41-20594/14). – URL: <https://kad.arbitr.ru/Kad/Card?number=A41-20594%2F2014>

9. Постановление Верховного Суда Российской Федерации № 31-АД16 от 24.03.2016. – URL: <https://vsrf.ru/lk/practice/cases/11-28106612>

10. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 30.11.2017 № 49. – URL: <https://www.vsrf.ru/files/26109/>

11. Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 18.06.2013 № 71/13. – URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB&n=347241#AqWnK4Va880kAly4>

12. Приказ Министерства природы России от 08.07.2010 № 238 (ред. от 18.11.2021) «Об утверждении Методики исчисления размера вреда, причиненного почвам как объекту охраны окружающей среды». – URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_104774/c77282ceb7cf6eaf15b5541da789167bae337f6/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_104774/c77282ceb7cf6eaf15b5541da789167bae337f6/)

13. Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 01.09.2014 № 540 «Об утверждении классификатора видов использования земельных участков» (документ утратил силу). – URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_168733/2ff7a8c72de3994f30496a0ccb1ddafdad518/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_168733/2ff7a8c72de3994f30496a0ccb1ddafdad518/)

14. Приказ Росреестра Российской Федерации от 10.11.2020 № П/0412 (ред. от 24.12.2024) «Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков» (Зарегистрировано в Минюсте России 15.12.2020 № 61482). – URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_371246/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_371246/)

15. Разъяснения Министерства экономического развития РФ от 18.03.2016 № Д23и-1239. – URL: <https://base.garant.ru/71882478/>

16. Федеральный закон от 08.08.2024 № 307-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Рос-

сийской Федерации и статью 23 Федерального закона “О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации”». – URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_482549/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_482549/)

17. Федеральный закон от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». – URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_37816/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37816/)

18. Федеральный закон от 07.05.2001 № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации». – URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_31497/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_31497/)

19. Филиппов, П. М. Парадоксы закона и судебной практики, связанные с арендой земельных участков / П. М. Филиппов // Legal Concept = Правовая парадигма. – 2021. – Т. 20, № 4. – С. 184–188. – DOI: <https://doi.org/10.15688/lc.jvolsu.2021.4.25>

20. Шахрай, И. С. К вопросу о разграничении правонарушений «нечеловеческое использование» и «неиспользование» земельных участков / И. С. Шахрай // Современная государственность и право: теоретические и практические проблемы формирования и успешного функционирования : материалы Междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 75-летию со дня рождения заслуженного юриста Республики Беларусь д-ра юрид. наук, проф. А. М. Абрамовича, Минск, 24, 25 мая 2019 года. – Минск : Белорус. гос. ун-т, 2019. – С. 162–165.

### REFERENCES

1. *Obzor sudebnoi praktiki po voprosam primeneniya zakonodatelstva ob okhrane okruzhayushchey sredi, utverzhdenii Prezidiumom Verkhovnogo Suda Rossiiskoi Federatsii ot 24.06.2022 goda* [Review of Jurisprudence on the Application of Environmental Legislation]. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_420075/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_420075/)

2. *Opredelenie Sudebnoi kollegii po grazhdanskim delam Verkhovnogo Suda Rossiiskoi Federatsii ot 06.12.2022 (delo № 5-KG22-108-K2)* [Determination of the Judicial College for Civil Cases of the Supreme Court of the Russian Federation]. URL: [https://vsrf.ru/lk/practice/stor\\_pdf/2192774](https://vsrf.ru/lk/practice/stor_pdf/2192774)

3. *Opredelenie Verkhovnogo Suda Rossiiskoi Federatsii ot 02.08.2016 (delo № 35-KGPR16-12)* [Determination of the Supreme Court of the Russian Federation]. URL: [https://vsrf.ru/lk/practice/stor\\_pdf/1461914](https://vsrf.ru/lk/practice/stor_pdf/1461914)

4. *Opredelenie Verkhovnogo Suda Rossiiskoi Federatsii ot 17.07.2017 (delo № A34-5469/2014)* [Determination of the Supreme Court of the Russian Federation]. URL: <https://kad.arbitr.ru/Kad/Card?number=A34-5469%2F2014>

5. *Postanovlenie Arbitrazhnogo suda Moskovskogo okruga ot 11.07.2017 (delo № A40-151922/2016)* [Ruling of the Arbitration Court of the Moscow District]. URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/962ab59b-a2e2-470c-8297-762351777c42>

6. *Postanovlenie Konstitucionnogo Suda RF ot 16.10.2020 № 42-P* [Ruling of the Constitutional Court]. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_365726/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_365726/)

7. *Postanovlenie Konstitucionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii № 3-P ot 28.01.2025* [Ruling of the Constitutional Court of the Russian Federation]. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_497120/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_497120/)

8. *Postanovlenie Verkhovnogo Suda Rossiiskoi Federatsii ot 20.02.2015 (delo № A41-20594/14)* [Ruling of the Supreme Court of the Russian Federation]. URL: <https://kad.arbitr.ru/Kad/Card?number=A41-20594%2F2014>

9. *Postanovlenie Verkhovnogo Suda Rossiiskoi Federatsii № 31-AD16 от 24.03.2016* [Ruling of the Supreme Court of the Russian Federation]. URL: <https://vsrf.ru/lk/practice/cases/11-28106612>

10. *Postanovlenie Plenuma Verkhovnogo Suda Rossiiskoi Federatsii от 30.11.2017 № 49* [Decision of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation]. URL: <https://www.vsrf.ru/files/26109/>

11. *Postanovlenie Prezidiuma Vysshego Arbitrazhnogo Suda Rossiyskoy Federatsii от 18.06.2013 № 71/13* [Ruling of the Presidium of the Supreme Arbitration Court of the Russian Federation]. URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB&n=347241#AqWnK4Va880kAly4>

12. *Prikaz Ministerstva prirody Rossii от 08.07.2010 № 238 (red. от 18.11.2021) «Ob utverzhdenii Metodiki ischisleniya razmera vreda, prichinennogo pochvam kak obyektu ohrany okruzhayushchey sredy»* [Order of the Ministry of Nature of Russia “On the Approval of a Methodology for Calculating the Amount of Damage Caused to Soils as an Object of Environmental Protection”]. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_104774/c77282ceb7cf6eaf15b5541da789167bae337f6/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_104774/c77282ceb7cf6eaf15b5541da789167bae337f6/)

13. *Prikaz Ministerstva ekonomicheskogo razvitiya Rossiiskoi Federatsii от 01.09.2014 № 540 «Ob utverzhdenii klassifikatora vidov ispolzovaniya zemelnikh uchastkov» (dokument utratil silu)* [Order of the Ministry of Economic Development of the Russian Federation. On the Approval of a Land-Use Classification]. URL: <https://>

[https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_168733/2ff7a8c72de3994f30496a0ccb1ddafaddf518/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_168733/2ff7a8c72de3994f30496a0ccb1ddafaddf518/)

14. *Prikaz Rosreestra от 10.11.2020 № P/0412 (red. от 24.12.2024) «Ob utverzhdenii klassifikatora vidov razreshennogo ispolzovaniya zemelnikh uchastkov» (Zaregistrovano v Minyste Rossii 15.12.2020 № 61482)* [Order of the Federal Registration Service of the Russian Federation. On the Approval of a Land-Use Classification]. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_371246/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_371246/)

15. *Razyasneniya Ministerstva ekonomicheskogo razvitiya RF от 18.03.2016 № D23i-1239* [Clarification by the Ministry of Economic Development of the Russian Federation]. URL: <https://base.garant.ru/71882478/>

16. *Federalny zakon от 08.08.2024 № 307-FZ «O vnesenii izmeneniy v Zemelny kodeks Rossiyskoy Federatsii i statyu 23 Federalnogo zakona “O vedenii grazhdanami sadovodstva i ogorodnichestva dlya sobstvennikh nuzhd i o vnesenii izmenenii v otdelnie zakonodatelnie akti Rossiiskoi Federatsii”»* [Federal Law Dated Aug. 8, 2024, No. 307-FZ “On Amendments to the Land Code of the Russian Federation and Article 23 of the Federal Law ‘On the Conduct of Gardening by Citizens for Their Own Needs and on the Amendment of Individual Legislative Acts of the Russian Federation’”]. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_482549/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_482549/)

17. *Federalny zakon от 24.07.2002 № 101-FZ «Ob oborote zemel selskohozyaystvennogo naznacheniya»* [Federal Law “On Agricultural Land Turnover”]. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_37816/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37816/)

18. *Federalny zakon от 07.05.2001 № 49-FZ «O territoriyah traditsionnogo prirodopolzovaniya korennyh malochislennyh narodov Severa, Sibiri i Dalnego Vostoka Rossiyskoy Federatsii»* [Federal Law “On the Territories of Traditional Natural Use of Indigenous Small Peoples of the North, Siberia and the Far East of the Russian Federation”]. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_31497/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_31497/)

19. Filippov P.M. Paradoksy zakona i sudebnoy praktiki, svyazannye s arendoy zemelnih uchastkov [Legal and Judicial Practice Paradoxes Related to Land Lease]. *Legal Concept = Pravovaya paradigma*, 2021, vol. 20, no. 4, pp. 184-188. DOI: <https://doi.org/10.15688/lcjvolsu.2021.4.25>

20. Shakhrai I.S. K voprosu o razgranichenii pravonarusheniyy «netselevoe ispolzovaniye» i «neispolzovaniye» zemelnih uchastkov [On the Question of the Distinction Between the Offences of “Misuse” and “Non-Use” of Land Plots]. *Sovremennaya gosudarstvennost i pravo: teoreticheskie i prakticheskie problemy formirovaniya i uspeshnogo*

*funktsionirovaniya: materialy Mezhdunar. nauch.-prakt. konf., posvyashch. 75-letiyu so dnya rozhdeniya zasluzhennogo yurista Respubliki Belarus d-a yurid. nauk, prof. A.M. Abramovicha, Minsk, 24–25 maya 2019 goda* [Modern State and Law: Theoretical and Practical Problems of Formation and Successful

Functioning: Materials of an International Scientific-Practical Conference Devoted to the 75<sup>th</sup> Anniversary of the Birth of a Distinguished Lawyer of the Republic of Belarus, Doctor of Legal Sciences, Professor A.M. Abramovich]. Minsk, Belorus. gos. un-t, 2019, pp. 162-165.

### **Information About the Author**

**Oksana I. Sharno**, Candidate of Sciences (Jurisprudence), Associate Professor, Department of Constitutional and Municipal Law, Volgograd State University, Prospekt Universitetsky, 100, 400062 Volgograd, Russian Federation, sharno@volsu.ru, <https://orcid.org/0000-0001-8892-1848>

### **Информация об авторе**

**Оксана Игоревна Шарно**, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права, Волгоградский государственный университет, просп. Университетский, 100, 400062 г. Волгоград, Российская Федерация, sharno@volsu.ru, <https://orcid.org/0000-0001-8892-1848>