



НЕЦЕЛЕВОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ КАК ФАКТОР НАРУШЕНИЯ БАЛАНСА ИНТЕРЕСОВ В СФЕРЕ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ НА ПРИМЕРЕ ПЕРЕОФОРМЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬ ПОД КОММЕРЧЕСКОЕ СТРОИТЕЛЬСТВО В ЖИЛЫХ ЗОНАХ РОССИИ

Зотова Ксения Антоновна

студентка бакалавриата

Кузьмина Мария Вячеславовна

к.ю.н., доцент кафедры предпринимательского и природоресурсного права

Оренбургский институт (филиал) ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический
университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)», г. Оренбург

Аннотация. В данной статье рассматривается проблема нецелевого использования земельных участков в России, особенно в контексте преобразования земельных участков, изначально предназначенных для жилой застройки, в коммерческие объекты. Обсуждаются негативные последствия таких изменений для местных сообществ, включая нарушение прав граждан, ухудшение экологической ситуации и изменение жизненной среды. Анализируется земельное законодательство Российской Федерации, а также механизмы, которые могут помочь сохранить баланс интересов между различными стейкхолдерами, включая собственников земли, местные власти и население.

Ключевые слова: нецелевое использование, земельные участки, баланс интересов, местные сообщества, земельное законодательство, коммерческое строительство, экологические последствия.

Одной из наиболее острых проблем в сфере землепользования в России является нецелевое использование земельных участков. Эта проблема особенно актуальна в контексте переоформления земель, изначально предназначенных для жилой застройки, в коммерческие объекты, такие как магазины, торговые центры и офисные здания. Этот процесс зачастую сопровождается конфликтами интересов, где интересы застройщиков и местных властей вступают в противоречие с правами местных жителей и общими интересами сообщества.

Рассмотрим ситуацию на примере городов России, где наблюдается бум коммерческого строительства в исторических и жилых зонах. Переоформление земельных участков может быть инициировано как коммерческими структурами, так и органами местного самоуправления. Часто такая деятельность осуществляется под предлогом улучшения экономической ситуации в регионе, привлечения инвестиций и создания новых рабочих мест.



Однако реальность зачастую оказывается несколько иной: местные жители становятся жертвами системного ухудшения качества жизни, связанного с увеличением потока автотранспорта, шумом, загрязнением окружающей среды и уменьшением зеленых зон.

Негативные последствия таких изменений хорошо заметны уже на начальных стадиях. Появление коммерческих объектов в жилых зонах часто приводит к разрушению налаженных социальных структур, уменьшению доступности общественного транспорта и повышению уровней преступности. Чаще всего местные жители оказываются в ситуации, когда их права игнорируются, а инициативы по защите интересов населения не получают должной поддержки со стороны властей.

Земельное законодательство Российской Федерации регулируется Земельным Кодексом¹, который вступил в силу в 2001 году и продолжает оставаться основным нормативно-правовым актом в этой области. Одной из ключевых концепций Земельного Кодекса является принцип целевого использования земельных участков. Согласно этому принципу, земли разделяются на определенные категории и виды целевого использования, что определяет условия и правила их эксплуатации.

Угроза, исходящая от нецелевого использования земельных участков, проявляется не только в экономической, но и социальной и экологической сферах. Местные сообщества теряют доступ к жизненно важным ресурсам, таким как парки и общественные пространства, что немаловажно для поддержания здоровья и благополучия населения. Сокращение зеленых зон негативно сказывается на климате, ухудшает качество воздуха и способствует увеличению температуры в городах. Такие изменения могут привести к созданию «островов тепла», особенно в мегаполисах, вызывая дополнительные проблемы для уже находящихся в неблагоприятных условиях групп населения.

Каждой категории земель, как правило, присваивается одно из следующих назначений²:

1. Жилищное строительство – земли, предназначенные для индивидуального или многоквартирного строительства. Основное правило заключается в том, что на этих участках могут располагаться только объекты, относящиеся к категории жилья, что предполагает ряд ограничений по коммерческому использованию.
2. Промышленное использование – земли, предназначенные для размещения производственных объектов, складов и других предприятий, где разрешена

¹ Земельный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (ред. от 19 ноября 2021 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 44. Ст. 4147.

² Чупина Ирина Павловна, Симачкова Наталья Николаевна. Целевое использование земли как правовая категория эффективного развития земельных отношений в российской федерации // Столыпинский вестник. 2022. №1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/tselevoe-ispolzovanie-zemli-kak-pravovaya-kategoriya-effektivnogo-razvitiya-zemelnyh-otnosheniy-v-rossiyskoy-federatsii> (дата обращения: 01.03.2025).



коммерческая деятельность. Это назначение позволяет осуществлять на участка производственную деятельность в соответствии с установленными нормами.

3. Земли сельскохозяйственного назначения – это земли, используемые для ведения сельского хозяйства. Использование таких участков для других целей возможно, но требует проведения сложных процедур, включая изменение целевого назначения, которое может быть одобрено только при наличии значительных оснований.
4. Земли рекреационного назначения – земельные участки, предназначенные для отдыха, спорта и других социально значимых нужд, которые не могут использоваться для строительных работ.

Изменение целевого назначения земельного участка – это процесс, который должен следовать определенной процедуре. Он включает в себя подготовку соответствующей документации, оценку влияния изменения на окружающую среду, а также согласование с местными органами власти. Важно отметить, что без соблюдения этих процедур любое изменение использования земельного участка считается незаконным.

Также в процессе изменения целевого назначения учитываются интересы местного населения. Законодательство обязывает муниципальные образования обеспечить информирование граждан о предстоящих изменениях, проводя публичные слушания. Это позволяет жителям выразить свои опасения или согласие относительно предстоящих изменений. Часто возникновение конфликтов связано с тем, что при переоформлении участков под коммерческое использование игнорируются мнения местных жителей. Например, открытие крупных магазинов в жилых зонах может привести не только к снижению комфортности проживания, но и к изменениям в местной инфраструктуре, увеличению транспортного потока и ухудшению экологической ситуации.

Таким образом, нецелевое использование земельных участков, при котором земли, отведённые под жилую застройку, передаются под коммерческое строительство без соответствующего изменения целевого назначения, нарушает не только нормы законодательства, но и права местных жителей, что подчеркивает необходимость соблюдения баланса между интересами бизнеса и интересами общества. Важно развивать механизмы, позволяющие местным жителям активно участвовать в процессе принятия решений, касающихся использования земель, что способствует более гармоничному развитию территорий и удовлетворению социальных потребностей населения.

Угроза, исходящая от нецелевого использования земельных участков, проявляется не только в экономической, но и социальной и экологической сферах. Местные сообщества теряют доступ к жизненно важным ресурсам, таким как парки и общественные пространства, что



немаловажно для поддержания здоровья и благополучия населения. Сокращение зеленых зон негативно сказывается на климате, ухудшает качество воздуха и способствует увеличению температуры в городах. Такие изменения могут привести к созданию «островов тепла», особенно в мегаполисах, вызывая дополнительные проблемы для уже находящихся в неблагоприятных условиях групп населения.

Ситуация поднимает важные аспекты взаимодействия между собственниками земельных участков и местными властями, а также выявляет проблемы системного характера, касающиеся контроля за использованием земельных ресурсов. В данном случае, когда несколько крупных магазинов были построены на участках, ранее предназначенных для жилой застройки, возникает множество правовых и экономических вопросов³.

Во-первых, с юридической точки зрения, использование этих земель для коммерческих целей без официального переоформления назначения является прямым нарушением законодательства о земельном использовании в России. Земельный кодекс требует, чтобы все изменения в использовании земель были законно оформлены, и это правило направлено на защиту интересов общества и соблюдение градостроительных стандартов. В данном случае, если владельцы проигнорировали уведомления местных властей о необходимости исправления ситуации, это может указывать на осознанное игнорирование норм закона, что зачастую происходит из-за чувства безнаказанности.

С точки зрения экономической целесообразности, такое поведение собственников может быть обусловлено стремлением сократить налоговые выплаты. В Российской Федерации налогообложение земельных участков зависит от их целевого назначения. Земли, предназначенные для жилой застройки, как правило, облагаются налогами на более низком уровне по сравнению с землями, используемыми для коммерции. Таким образом, строительство магазинов на участках, предназначенных для индивидуального жилищного строительства, может позволить их владельцам избежать повышенных налоговых обязательств.

С другой стороны, этот случай также подчеркивает недостатки в системе контроля со стороны местных властей. Проводимые проверки выявили, что у местных органов власти не хватает необходимых ресурсов или механизмов для эффективного мониторинга использования земель. Необходимость реагирования на такие нарушения указывает на наличие системных проблем: возможно, местные власти не обладают достаточной информацией о состоянии использования земель, и у них отсутствуют координированные действия по предотвращению таких случаев.

³ Статья «Нецелевое использование бюджетных средств: судебная практика». URL: <https://www.4dk.ru/content/art/33723-cplus-netsselevoe-ispolzovanie-byudzhethnyih-sredstv-sudebnaya-praktika-20230517> (дата обращения: 01.03.2025).

Отсутствие должного контроля может также вызывать появление «теневых» земельных рынков, когда стороны ведут деятельность вне правового поля, что усугубляет ситуацию. Без надзора и действующих механизмов контроля, радикально увеличивается риск дальнейших нарушений, потенциально приводящих к ухудшению городской инфраструктуры и конфликтам между застройщиками и местными жителями.

Таким образом, упущения со стороны владельцев земель в отношении необходимых изменений в их назначении и недостаточная реакция местных властей указывают на необходимость системной реформы в области контроля за использованием земель. Это может включать в себя улучшение информированности о земельном законодательстве среди собственников, усиление мониторинга со стороны властей и внедрение механизмов поощрения соблюдения норм, что в итоге должно привести к более эффективному управлению земельными ресурсами и предотвращению подобных ситуаций в будущем.

Нарушение интересов местных сообществ в результате нецелевого использования земельных участков становится все более актуальной темой в современных городах. Когда люди принимают решение о покупке жилья в определенном районе, они ожидают, что жизнь в этом месте будет соответствовать их представлениям об удобстве, безопасности и качестве жизни. Однако появление крупных торговых объектов в районах, изначально предусмотренных для жилой застройки, может существенно изменить эту картину и вызвать ряд негативных последствий⁴.

Одним из первостепенных проблем является увеличение потока автомобилей. Крупные торговые точки, как правило, привлекают большое количество клиентов не только из близлежащих районов, но и из более удаленных. Это приводит к росту автомобильного трафика, что, в свою очередь, вызывает заторы на дорогах вокруг новых магазинов. Жители, привыкшие к спокойному и тихому розовому микроклимату, сталкиваются с проблемами, связанными с шумом, загрязнением воздуха и повышенной опасностью на дорогах. Увеличение трафика может также способствовать росту числа дорожно-транспортных происшествий, что создает дополнительные риски для пешеходов, особенно для детей и пожилых людей.

Кроме того, появление крупных торговых объектов может ощутимо повлиять на общее качество жизни местных жителей. В шумной и людной атмосфере некоторые из них могут почувствовать себя менее комфортно, особенно если новые магазины открываются на месте зеленых зон, парковых территорий или площадок для отдыха. Эти элементы инфраструктуры имеют огромное значение для поддержания ментального и физического здоровья населения.

⁴ Статья «Нецелевое использование земли: условия наступления ответственности и последствия». URL: https://www.vegalex.ru/analytics/publications/misuse_of_the_earth_conditions_of_responsibility_and_consequences/ (дата обращения: 01.03.2025).



Парки и пространства для прогулок предоставляют жителям возможность заниматься спортом, проводить время на свежем воздухе, что способствует формированию социальной сплоченности и улучшению общего настроения в сообществе.

Не менее значимым является влияние на стоимость недвижимости. Когда в районе появляются объекты коммерческой застройки, это часто приводит к снижению цен на жилую недвижимость. Местные жители, инвестировавшие в свои дома, могут столкнуться с резким падением стоимости своих активов из-за изменения характера района. Это особая проблема для тех, кто планировал выставить свой дом на продажу или, возможно, воспользоваться им в качестве средства накопления. Снижение цен также может затруднить выполнение ипотечных обязательств для тех, кто купил жилье с использованием заемных средств.

Нарушение интересов местных сообществ связано не только с ухудшением жизненных условий и экономическими потерями, но и с возникновением чувства недовольства и беспомощности среди жителей. Когда изменения вводятся без учета мнения сообщества, это приводит к утрате доверия к местным властям и бизнесу. Люди могут чувствовать, что их интересы игнорируются, а их права как граждан не учитываются.

Важно учитывать, что все эти элементы взаимосвязаны. Повышение трафика и снижение уровня жизни могут привести к ухудшению общественного мнения о местных властях, которые не смогли защитить интересы своих граждан. Одновременно с этим ухудшается социальная ткань сообщества, создавая атмосферу напряженности и конфликта. Решение этой проблемы требует комплексного подхода, включающего в себя прозрачность градостроительного процесса, активное участие членов сообщества в принятии решений, а также более строгий контроль за соблюдением законодательных норм, касающихся использования земельных участков⁵.

Нецелевое использование земельных участков представляет собой сложную проблему, которая затрагивает интересы множества сторон — от местных жителей до органов власти. В недавних примерах очевидно, что несанкционированная или неправомерная застройка может привести к значительным негативным последствиям как для окружающей инфраструктуры, так и для экосистемы в целом. Важно осветить возможные правовые последствия для всех вовлеченных сторон и механизмы воздействия на владельцев земельных участков.

Когда речь заходит о последствиях нецелевого использования земель, главным образом выделяются правовые, экологические и социально-экономические аспекты. Во-первых, неисполнение норм законодательства может привести к правовым последствиям для владельцев

⁵ Статья «Нецелевое использование земель: нарушения и их последствия | Последние новости». URL: <https://kadastr.ru/magazine/news/netselevoe-ispolzovanie-zemel-narusheniya-i-ikh-posledstviya/> (дата обращения: 01.03.2025).

участков. В зависимости от характера нарушения, они могут быть привлечены к административной или уголовной ответственности. Органами местной администрации могут быть инициированы проверки, результаты которых могут привести к санкциям, таким как штрафы, предписание о приведении использования земли в соответствие с установленными законом нормами или даже восстановление первоначального состояния земельного участка.

Например, если земельный участок, на котором планировалось строительство жилого дома, используется под коммерческую деятельность без соответствующих разрешений, местные власти могут наложить штраф и обязать собственника закрыть бизнес, если это будет соответствовать интересам местного сообщества. Такие меры не только способствуют соблюдению законодательства, но и помогают сохранить привычный для жителей образ жизни и экологическую обстановку.

С другой стороны, бездействие местных властей в этом вопросе также имеет свои последствия и может повлечь за собой юридическую ответственность. Если местные органы не реагируют на жалобы жителей о нарушениях, это может привести к утрате доверия со стороны общества, а также к искам о неисполнении обязательств перед гражданами. Местные власти обязаны защищать интересы сообщества и реагировать на случаи нецелевого использования земель, что может быть закреплено как в местном, так и в федеральном законодательстве.

Кроме правовых санкций, нецелевое использование земель может иметь и экономические последствия. Например, если земельные участки используются неправильно, это может повлечь за собой снижение стоимости соседних объектов недвижимости. Местные жители, обеспокоенные ухудшением качества жизни, могут начать обращаться в суд, требуя восстановления нарушенных прав и компенсации убытков.

В условиях данной ситуации важным аспектом становится разработка эффективных механизмов воздействия на собственников земельных участков. К таким механизмам можно отнести регулярные проверки использования земли, информирование местных жителей о своих правах и возможность обращения в органы контроля, а также создание антикоррупционных инициатив для минимизации влияния неправомерных действий на процесс получения разрешений. Важно, чтобы процедура контроля за использованием земельных ресурсов была прозрачной, доступной и эффективной.

Местные власти также могут рассмотреть создание общественных советов или комиссий, которые будут включать представителей местных сообществ, чтобы те могли активно участвовать в обсуждении вопросов использования земельных участков. Так можно установить диалог между собственниками земель, местной администрацией и жителями, что позволит находить компромиссные решения и предотвращать конфликты на ранних стадиях.



Также нельзя забывать про важность просвещения населения о правовых нормах, касающихся использования земельных участков, что позволит им более активно защищать свои права и вовремя обращаться с жалобами на нарушения. Грамотное информирование о механизмах юридической защиты прав на землю и соблюдения норм законодательства может стать важным инструментом в борьбе с нецелевым использованием земельных ресурсов.

Судебная практика подтверждает системный характер проблемы нецелевого использования земель. Ниже приведены примеры дел:

1. Постановление Верховного Суда РФ от 10.01.2023 № 16-АД22-6-К4⁶

Гражданин содержал декоративных птиц на участке с видом разрешенного использования «для индивидуальной жилой застройки». Росреестр пытался привлечь его к ответственности за нецелевое использование, но Верховный Суд прекратил дело, указав, что законодательство не запрещает содержание домашних животных на таких участках, и это не является нарушением целевого назначения.

2. Определение Верховного Суда РФ от 3 октября 2023 г. № 307-ЭС23-4333⁷

Рассматривался вопрос о расторжении договора аренды из-за нецелевого использования земель сельскохозяйственного назначения. Суд указал, что существенным нарушением договора является нецелевое использование и несвоевременное устранение нарушений. Принятие мер по рекультивации, завершение которых планируется после окончания срока аренды, не свидетельствует об устранении нарушений в разумный срок. (Legal Bulletin - Правовой портал, Пепеляев Групп)

3. Определения СКЭС ВС РФ от 03.02.2022 № 305-ЭС21-19336, от 13.04.2022 № 305-ЭС21-27944, от 27.04.2022 № 305-ЭС21-27824⁸

Верховный Суд РФ рассмотрел случаи, когда арендаторы использовали земельные участки по вспомогательным видам использования, не указанным в договорах аренды. Суд пришёл к выводу, что такое использование не является нецелевым, если оно соответствует правилам землепользования и застройки (ПЗЗ) и не нарушает установленные ограничения, например, «правило 25%» для вспомогательных видов использования.

⁶ Постановление Верховного Суда РФ от 10.01.2023 № 16-АД22-6-К4 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://legalacts.ru/sud/postanovlenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-10012023-n-16-ad22-6-k4/>, свободный. — Дата обращения: 11.05.2025.

⁷ Верховный Суд Российской Федерации. Определение от 3 октября 2023 г. № 307-ЭС23-4333 по делу № А56-5020/2022 [Электронный ресурс] // Legal Bulletin. — 2023. — 15 ноября. — Режим доступа: <https://legalbulletin.online/vs-rf-pri-rastorzhennii-dogovora-arendy-zemelnyh-uchastkov-sushhestvennymi-faktorami-javlajutsja-neceloevoe-ispolzovanie-i-srok-ustraneniya-dopushhennyh-narushenij/>, свободный. — Дата обращения: 11.05.2025.

⁸ Юминов А. Обзор правовых позиций Верховного Суда РФ по земельному и градостроительному праву за апрель–декабрь 2023 г. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://yuminov.com/tpost/uvc8r4psc1-obzor-pravovih-pozitsii-verhovnogo-suda>, свободный. — Дата обращения: 11.05.2025.



Нецелевое использование земельных участков, особенно переоформление земель жилого назначения под коммерческое строительство без соблюдения процедур, предусмотренных Земельным кодексом РФ, является грубым нарушением законодательства. Оно подрывает принцип целевого использования земель и создает правовые конфликты. Судебная практика 2020-2025 годов подтверждает необходимость строгого контроля и применения санкций. Для устранения проблемы требуется реформирование системы мониторинга, усиление ответственности собственников и органов власти, а также обеспечение прозрачности процедур. Комплексный правовой подход позволит предотвратить нарушения и защитить интересы участников земельных отношений.

Проблема нецелевого использования земель остается актуальной для российского земельного права. Нарушение норм Земельного кодекса РФ, связанное с использованием земель жилого назначения для коммерческих целей, влечет правовые и экономические последствия. Судебная практика демонстрирует эффективность применения санкций и подчеркивает необходимость усиления контроля. Реформирование системы мониторинга, повышение правовой осведомленности и вовлечение граждан в процесс принятия решений являются ключевыми мерами для обеспечения устойчивого землепользования и соблюдения законодательства.

Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с изм. и доп. по состоянию на 01.01.2024) // Российская газета. 1993. № 237.
2. Земельный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (ред. от 19 ноября 2021 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 44. Ст. 4147.
3. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (ред. от 01.01.2024) // Собрание законодательства РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 16.
4. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (ред. от 01.01.2024) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
5. Постановление Верховного Суда РФ от 10.01.2023 № 16-АД22-6-К4 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://legalacts.ru/sud/postanovlenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-10012023-n-16-ad22-6-k4/>, свободный. — Дата обращения: 11.05.2025.
6. Верховный Суд Российской Федерации. Определение от 3 октября 2023 г. № 307-ЭС23-4333 по делу № А56-5020/2022 [Электронный ресурс] // Legal Bulletin. — 2023. — 15



- ноября. — Режим доступа: <https://legalbulletin.online/vs-rf-pri-rastorzhenii-dogovora-arendy-zemelnyh-uchastkov-sushhestvennymi-faktorami-javlajutsja-necelovoe-ispolzovanie-i-srok-ustraneniya-dopushhennyh-narushenij/>, свободный. — Дата обращения: 11.05.2025.
7. Юминов А. Обзор правовых позиций Верховного Суда РФ по земельному и градостроительному праву за апрель–декабрь 2023 г. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://yuminov.com/tpost/uvc8r4psc1-obzor-pravovih-pozitsii-verhovnogo-suda>, свободный. — Дата обращения: 11.05.2025.
8. Чупина Ирина Павловна, Симачкова Наталья Николаевна. Целевое использование земли как правовая категория эффективного развития земельных отношений в российской федерации // Столыпинский вестник. 2022. №1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/tselevoe-ispolzovanie-zemli-kak-pravovaya-kategoriya-effektivnogo-razvitiya-zemelnyh-otnosheniy-v-rossiyskoy-federatsii> (дата обращения: 01.03.2025).
9. Земельное право: что такое, понятие, источники, принципы, нормы [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://suvorov.legal/zemelnoe-pravo/>, свободный. — Дата обращения: 01.03.2025.
10. Нецелевое использование бюджетных средств: судебная практика [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://www.4dk.ru/content/art/33723-cplus-netselevoe-ispolzovanie-byudzhethnyih-sredstv-sudebnaya-praktika-20230517>, свободный. — Дата обращения: 01.03.2025.
11. Нецелевое использование земель: нарушения и их последствия [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://kadastr.ru/magazine/news/netselevoe-ispolzovanie-zemel-narusheniya-i-ikh-posledstviya/>, свободный. — Дата обращения: 01.03.2025.
12. Нецелевое использование земли: условия наступления ответственности и последствия [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://www.vegalex.ru/analytics/publications/misuse_of_the_earth_conditions_of_responsibility_and_consequences/, свободный. — Дата обращения: 01.03.2025.