Министерство образования и науки РФ

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Тверской государственный университет»

Юридический факультет

Кафедра экологического права и правового обеспечения профессиональной деятельности

**Научно-исследовательская работа**

на конкурс студенческих научных работ « Земля как объект эколого-правовой охраны»

на тему: «Использование земель не по целевому назначению: Понятие и правовые последствия»

Выполнили: студентки 3 курса 31 гр.  
Карапетян Милена Амуровна

Карзова Анастасия Сергеевна

Научный руководитель: к.ю.н., доцент, зав. кафедрой

Васильчук Юлия Владимировна

Тверь

2017

Использование земель в соответствии с целевым назначением необходимо для стабильного и устойчивого развития территорий, в противном случае землям, используемым не по целевому назначению, может быть нанесен экологический и иной ущерб. В этом и заключается основная проблема нашей темы работы. В настоящее время в нашем государстве нередко субъекты земельных правоотношений нарушают действующее законодательство, что отрицательно сказывается на благоприятном состоянии земель. Кроме того, отсутствует надлежащий контроль и надзор за использованием земель, за состоянием земельных ресурсов.

Особую актуальность получили вопросы исследования таких базовых понятий правового режима земель, как «целевое назначение земельного участка» и «разрешенное использование земельного участка». При отсутствии законодательного определения рассматриваемых понятий, как в научной, так и в правоприменительной практике в настоящее время существуют спорные позиции в отношении содержания этих понятий и целей их практической реализации. Однозначное толкование всех элементов правового режима земель в Российской Федерации необходимо для грамотного регулирования отношений по использованию и охране земель, не допускающего ситуации неправомерного ограничения прав законных обладателей земельных участков, в том числе при установлении норм их предоставления.

Учитывая исключительную важность такого объекта гражданского права, как земельные участок, наше законодательство исходит из целевого характера использования земельного участка и из необходимости использовать его реально. Что же понимается под использованием земель по целевому назначению?

Для того чтобы наиболее полно изучить вопрос об использовании земель не по целевому назначению, необходимо дать определение понятию «целевое назначение земель» и раскрыть его особенности.

Так, целевое назначение земель определяется Б. В. Ерофеевым как «установленные законодательством порядок, условия, предел эксплуатации (использования) для конкретных целей в соответствии с категориями земель»[[1]](#footnote-1)

А. К. Голиченков под «целевым назначением земель» предлагает понимать критерий деления земель на ряд категорий, а также критерий правомерности использования земельных участков в ходе решения вопроса о принудительном прекращении прав на землю либо привлечения виновных к ответственности за нарушения земельного законодательства.[[2]](#footnote-2)

Таким образом, целевое назначение земель можно рассматривать с двух аспектов. Во-первых, это установленные законом пределы и варианты рационального использования земельного участка для целей их собственниками либо иными лицами, обладающими земельными участками на любом легальном уровне. А во-вторых, это разделение земель по определенным категориям, которые также законодательно закреплены.

Одним из основных принципов земельного законодательства является деление по целевому назначению на категории, он означает публичное ограничение возможностей правообладателей земельных участков использовать их в иных, нежели установлено, целях. Правовой режим земель, согласно этому принципу, определяется, исходя из их принадлежности к определенной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территории и требованиями законодательства. (п.8 ч.1 ст.1 ЗК РФ)

Такие категории закреплены в ст. 7 ЗК РФ. К ним относятся:

1) земли сельскохозяйственного назначения;

2) земли населенных пунктов;

3) земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения;

4) земли особо охраняемых территорий и объектов;

5) земли лесного фонда;

6) земли водного фонда;

7) земли запаса.[[3]](#footnote-3)

Правовое значение деление земель по целевому назначению заключается в следующем:

1. Каждая категория земель предназначена для определенных целей, и использование земель должно осуществляться с учетом того предназначения, которое законодатель определил в правовых нормах для данной категории.

Например, земли лесного и водного фондов, земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и иного специального назначения не предназначены для строительства жилых домов, соответственно, для использования их под строительство таких объектов требуется изменение категории земель. Целевое назначение земель отражается в специальной документации (кадастровой, землеустроительной, градостроительной и др.) и периодически может изменяться (например, в результате перевода земель из одной категории в другую).

1. Целевое назначение подразумевает четкое определение конкретных прав и обязанностей по рациональному использованию и охране земельных участков для их правообладателей. При этом в действительности никакого «одного» целевого назначения практически для любой категории земель не существует.

Так, целевое назначение земельного участка сельскохозяйственного назначения не предполагает необходимости выращивания на нем только одного определенного вида сельскохозяйственных культур. Более того, в состав земель сельскохозяйственного назначения входят участки, занятые зданиями, строениями, сооружениями, используемыми для производства, хранения и первичной переработки сельскохозяйственной продукции (п. 2 ст. 77 ЗК РФ).

1. Не только юридическое, но и социальное значение целевого назначения заключается в том, что оно определяется не по усмотрению собственника земельного участка в рамках осуществления его правомочий, а устанавливается органами государственной власти и органами местного самоуправления в порядке, установленном законом. В этом смысле определение целевого назначения земель в зависимости от их принадлежности к категории, а также дальнейшее установление конкретного вида использования земельного участка из состава соответствующей категории в соответствии с целевым назначением следует рассматривать как основной способ реализации нормами земельного права публичных интересов в сфере земельных отношений
2. Целевое назначение является способом правового воздействия не столько в отношении лица, которое использует земельный участок, сколько в отношении органа государственной власти или органа местного самоуправления, которые уполномочены устанавливать разрешенное использование земельных участков.

Однако существует мнение, что следует отказаться от деления земель на категории. Множественность категорий рождает сложности как для пользователей земель, так и для контролирующих органов. категории земель создают для собственников земельных участков излишние затруднения и путаницу в вопросе, что же можно делать с принадлежащими им участками, а чего делать нельзя.

На наш взгляд деление земель по категориям является необходимым для определения целевого назначения. Именно наличие института категорий земель до настоящего времени препятствует бесконтрольному использованию земель в несоответствующих целях. Кроме того деление земель по категориям сложилось исторически и является одним из основных принципов земельного законодательства на которых базируются все земельные правоотношения. Отмена таких основополагающих идей может привести к реформированию всего земельного законодательства, которое и так, по нашему мнению, является нестабильным и внесение новых положений может привести к многочисленным проблемам как законотворческого, так и правоприменительного характера.

Наряду с целевым использованием и назначением земельных участков существует еще одно понятие - разрешенное использование земельного участка.

Разрешенное использование земельного участка — это совокупность параметров и видов допустимого использования полезных свойств земельного участка и расположенных на нем природных ресурсов, а также объектов недвижимости в хозяйственных или потребительских целях в соответствии с регламентом либо в ином порядке, предусмотренном законодательством. [[4]](#footnote-4)

Данная правовая конструкция дает ответ на вопрос о содержании прав и обязанностей правообладателя, вытекающих из принадлежности участка к определенной территории (территориальной зоне), определяемой посредством градостроительного зонирования.

Виды разрешенного использования земельных участков устанавливаются применительно к каждой территориальной зоне. Разрешенное использование земельных участков и объектов капитального строительства может быть следующих видов:

- основные виды разрешенного использования;

- условно разрешенные виды использования;

- вспомогательные виды разрешенного использования, допустимые только как дополнительные к основным и условно разрешенным видам использования и осуществляемые совместно с ними.

Вид разрешенного использования земельного участка относится к числу его важнейших характеристик, поскольку совместно с целевым назначением (категорией) земель, на которых земельный участок сформирован, определяет его правовой режим, от которого зависит, как земельный участок предоставляется пользователям, как он может использоваться и в каких пределах им можно распоряжаться

В научной литературе справедливо обращалось внимание на необходимость четкого урегулирования в действующем законодательстве конкретных целей использования земель, определенного перечня полномочий органов власти, действующих в отношении тех или иных участков, порядка и сроков принятия ими решений и списка необходимых для этого документов. На наш взгляд, Земельный кодекс РФ необходимо дополнить специальной главой, в которой содержались бы общие положения о целевом назначении земель, в зависимости от принадлежности к той или иной категории, конкретные действия и факты, характеризующие нецелевое использование земель. К таким действиям можно отнести: изменение режима земель, нарушение землеустроительных проектов, осуществление непредусмотренных видов деятельности, например, когда вместо производства сельскохозяйственной продукции осуществляется строительство какого-либо объекта.

Невыполнение собственниками земель и лицами, не являющимися таковыми обязанности, предусмотренной ст. 42 ЗК РФ(использовать земельные участки в соответствии сих целевым назначением) влечет для правонарушителя неблагоприятные последствия в виде привлечения его к различным видам ответственности.

Прежде всего это административная ответственность по ст.8.8 Коап РФ в соответствии с которой, использование земельного участка не по целевому назначению в соответствии с его принадлежностью к той или иной категории земель и (или) разрешенным использованием. влечет наложение административного штрафа в зависимости от определения кадастровой стоимости земельного участка, в процентном соотношении.

Другим видом ответственности за использование земель не по целевому назначению является гражданско-правовая ответственность. Так, Гражданский Кодекс РФ предусматривает основания для изъятия у собственника земельного участка.Основание по ст.284 ГК РФ относится только к земельным участкам сельскохозяйственного назначения или участкам, предназначенным для жилищного или иного строительства, и предполагает не использование такого земельного участка по целевому назначению в течение трех лет. Таким образом, земельный участок вообще не используется по целевому назначению в течение определенного срока. То есть выражается в бездействии лица.

Следующее основание предусмотрено ст. 285 ГК РФ: если использование участка осуществляется с нарушением требований законодательства Российской Федерации, в частности, если участок используется не по целевому назначению, то земельный участок может быть изъят у собственника

Важным и актуальным является вопрос о разграничении использования земель не по целевому назначению и использовании с нарушением вида разрешенного использования.

Общим у них является то, что они есть свойство объекта, а не субъекта права. Не так уж важно, у какого конкретного частного или публичного субъекта права и на каком титуле будет земельный участок — его целевое назначение от этого не изменится. Разрешенное использование (по общему правилу) — это метод уточнения (дифференциации) целевого назначения к отдельным фрагментам (частям) категории земель. Именно поэтому, например, крестьянское (фермерское), личное подсобное или дачное хозяйства не являются «видами разрешенного использования» землей.

Общее у этих процедур еще и то, что они являются средствами реализации управленческой функции государства (в публичном праве) и одновременно устанавливают пределы осуществления правомочий собственника (в част-ном праве).

Говоря же об их отличиях, следует отметить, что конструкция «целевое назначение»имеет земельно-правовой, то есть более «отраслевой», характер и распространяется на все категории земель (кроме земель запаса). Категория «разрешенное использование» не всегда будет частью «целевого назначения», так как она не устанавливается для всех категорий земель. Так, у земель водного фонда или земель обороны нет никакого разрешенного использования, а целевое назначение есть.

Если же говорить о землях населенных пунктов, по поводу которых и возникает основное количество споров о правах на земельные участки, то разрешенное использование предполагает установление параметров и видов использования не только земельных участков, но и расположенных на них объектов недвижимости. Таким образом, оно не просто уточняет содержание целевого назначения земель данной категории, но и сильно выходит за его рамки, имеет межотраслевой характер. Именно поэтому стоит рассматривать целевое назначение и разрешенное использование земельных участков как родственные, но далеко неполностью совпадающие категории.

При этом, следует иметь ввиду, что ст.8.8 Коап РФ предусматривает ответственность за использование земельного участка не по целевому назначению, а нарушение разрешенного использования путем возведения здания, сооружения или другого строения именуется самовольной постройкой и регулируется ст. 222 ГК РФ. Из этого следует, что если судом установлено нарушение именно разрешенного использования, он не вправе применять норму административного права, так как нарушение разрешенного использования не всегда влечет использование земли не по целевому назначению

Анализируя судебную практику Российской Федерации в области нарушения земельного законодательства РФ, можно отметить, что проблема использования земель не по целевому назначению является одной из наиболее часто встречающейся, что делает ее весьма актуальной для изучения. Также, суды выносят различные решения по идентичным вопросам, не принимая во внимание различие между понятиями целевого назначения и разрешенного использования.

Зачастую под нецелевым использованием земель суд подразумевает фактическое использование участка не в соответствии с видом разрешенного использования, зафиксированным в регистрационных документах.

Проанализировав судебную практику можно сделать несколько выводов.

Во-первых, привлечение собственника земельного участка к административной ответственности по статьям 8.7 и 8.8 КОАП, должно являться обязательным условием для реализации процедуры принудительного прекращения его права по основаниям, предусмотренным ГК РФ и ЗК РФ, поскольку наличие факта привлечения к данной ответственности и последующее несоблюдение собственником требований по своевременному использованию земельного участка должны служить одними из основных доказательств неисполнения им возложенных на него обязанностей.

Во-вторых, органы и их должностные лица, которые привлекают к административной ответственности по ст.8.8. КоАП РФ, либо обращаются с исковым заявлением в суд не всегда правильно толкуют, в чем заключается нарушение использования земель по целевого назначению. К примеру, должностные лица обращаются с иском о запрете собственнику земельного участка использовать его не по целевому назначению. Суд в таких случаях поясняет, что целевое назначение не меняется и не наносится ущерб земельному участку, следовательно, требование о привлечении к ответственности по ст.8.8 Коап РФ не может быть удовлетворено.( <https://rospravosudie.com/court-kalininskij-rajonnyj-sud-tverskaya-oblast-s/act-559318768/>) »). Либо должностные лица не доказывают факт нарушения, не предоставляя доказательств. Например, должностным лицом доводы лица, привлекаемого к административной ответственности, о его невиновности или другие важные факты не проверяются, доказательства опровергающие данные доводы не предоставляются. Кроме того, может быть, что в самом постановлении по делу об административном правонарушении должностное лицо не указывает процентное отношение от кадастровой стоимости, из которого он исходил при назначении административного наказания. Таким образом, лица незаконно привлекаются к административной ответственности по ст.8.8 КоАП РФ (Определение Люберецкого городского суда Московской области «рассмотрев жалобу АОП на постановление № от ДД.ММ.ГГ главного государственного инспектора по г.о. Лыткарино и <адрес> по использованию и охране земель ДИС о привлечении к административной ответственности по ч. 1 ст. 8.8 КоАП РФ»)

В-третьих, в таких судебных решениях, в которых признается законность привлечения к административной ответственности за использование не по целевому назначению земель, не анализируется, в чем именно выразилось нецелевое использование земельных участков. Суды ограничиваются лишь указанием того, что фактическое использование земельного участка не соответствует установленному для него виду разрешенного использования. Например, судебное решение, где земельный участок использовался для предпринимательской деятельности, однако разрешенного его использование «для индивидуального жилищного строительства». При этом лицо было привлечено к ответственности по ч.1 ст.8.8. КоАП РФ (Решение Лихославльского рафонного суда(тверская область) Дело № 12-33/2016г.)

Суммируя вышесказанное, можно отметить, что не все собственники, землепользователи, землевладельцы и арендаторы используют земельные участки по целевому назначению. Данная проблема приводит к ухудшению качества земель, неправильному налогообложению. Для решения данной проблемы необходимо повысить штрафы за использование земель не по целевому назначению, а также в отдельных случаях ввести уголовную ответственность. Данные меры простимулируют граждан выполнять предписания закона.

**Библиография**

1. Земельный кодекс Российской Федерации" от 25.10.2001 N 136-ФЗ (ред. от 29.07.2017) Справочно-правовая система«КонсультантПлюс».Информ.банк.»ВерсияПроф».Разд.»Законодательство»

2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 29.07.2017)// Справочно-правовая система«КонсультантПлюс».Информ.банк.»ВерсияПроф».Разд.»Законодательство»

3. Гражданский кодекс Российской Федерации)// Справочно-правовая система«КонсультантПлюс».Информ.банк.»ВерсияПроф».Разд.»Законодательство»

4. Голиченков А. К. Экологическое право России: словарь юридических терминов : учебное пособие для вузов. М., 2008. С.360

5. Ерофеев Б.В. Земельное право: учебник – 3-е изд., перераб. И доп. – М.:ИД «ФОРУМ»:ИНФРА-М,2013.-416 с. – (Профессиональное образование)

6. Федоренко Ю.В. РАЗРЕШЕННОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ЗЕМЕЛЬНОГО УЧАСТКА: ПОНЯТИЕ, СОДЕРЖАНИЕ, ПРОБЛЕМЫ//Сибирский юридический вестник 2010 г. №4 (51) С.69

1. Ерофеев Б.В. Земельное право: учебник – М.:ИД «ФОРУМ»:ИНФРА-М, 2013. С.186 [↑](#footnote-ref-1)
2. Голиченков А. К. Экологическое право России: словарь юридических терминов : учебное пособие для вузов. М., 2008. С. 154. [↑](#footnote-ref-2)
3. Земельный кодекс Российской Федерации" от 25.10.2001 N 136-ФЗ (ред. от 29.07.2017) Справочно-правовая система«КонсультантПлюс».Информ.банк.»ВерсияПроф».Разд.»Законодательство» [↑](#footnote-ref-3)
4. Федоренко Ю.В. РАЗРЕШЕННОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ЗЕМЕЛЬНОГО УЧАСТКА: ПОНЯТИЕ, СОДЕРЖАНИЕ, ПРОБЛЕМЫ//Сибирский юридический вестник 2010 г. №4 (51) С.69 [↑](#footnote-ref-4)