



СООТНОШЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНОГО И ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПРИ РАЗРЕШЕНИИ ЗЕМЕЛЬНЫХ СПОРОВ

Куктеубаева Элина Максатовна,

студентка

научный руководитель: **Кузьмина Мария Вячеславовна**

к.ю.н., доцент

Оренбургский институт (филиал) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), г. Оренбург

Аннотация. В статье анализируется проблема соотношения земельного и градостроительного законодательства при разрешении земельных споров. Изучаются ключевые точки пересечения двух отраслей права и формулируются предложения по совершенствованию действующего законодательства

Ключевые слова: земельное законодательство, градостроительное законодательство, земельные споры, виды разрешённого использования, самовольная постройка.

THE RELATIONSHIP BETWEEN LAND AND URBAN PLANNING LEGISLATION IN RESOLVING LAND DISPUTES

Kukteubaeva Elina Maksatovna

student

academic Supervisor: **Kuzmina Maria Vyacheslavovna**

PhD (Law), Associate Professor

Orenburg Institute (branch) of O.E. Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Orenburg

Abstract. This article analyzes the relationship between land and urban planning legislation in resolving land disputes. Key intersections between the two branches of law are examined and proposals for improving current legislation are formulated.

Keywords: land legislation, urban planning legislation, land disputes, types of permitted use, unauthorized construction.

Одной из особенностей современных земельно-имущественных отношений можно назвать то, что нормы земельного и градостроительного права и законодательства тесно взаимосвязаны друг с другом, что обуславливает необходимость их концептуального единства при разрешении аналогичных правовых коллизий. Если земельное право в основном направлено на правовое урегулирование вопросов в сфере владения, пользования и распоряжения



земельными участками, то для градостроительного законодательства ключевое значение имеют вопросы планирования и проведения застроек.

Однако, несмотря на необходимость поддержания единого подхода по ключевым вопросам с целью избегания возможных противоречий и сведения к минимуму правовых споров – все еще существуют сложные аспекты, связанные с разными трактовками одних и тех же понятий и сложными, часто обжалуемыми судебными разбирательствами. Это можно проследить даже в определении такого ключевого термина, как земельный участок. Данный термин, как следует из статьи 6 ЗК РФ¹: «недвижимая вещь, которая представляет собой часть земной поверхности и имеет характеристики, позволяющие определить её в качестве индивидуально определённой вещи», однако, в то время, как положения Градостроительного кодекса² хоть и не дают легального определения термину, но как следует из статьи 36 ГрК РФ существенно расширяют его, дополняя его такими важными понятиями, как высота и глубина, что расширяет понятие земельного участка для целей строительства.

Как определено в исследовании В.В. Москаленко³: «градостроительное законодательство является межотраслевым и регулирует земельные отношения в комплексе». Однако в некоторых земельных спорах судебный орган может отдать приоритет именно градостроительным нормам права, нежели положениям земельного законодательства.

Это можно увидеть на конкретных судебных примерах. Одной из наиболее острых тем земельного права являются споры о самовольных постройках. Противоречия начинаются с того, что правовая природа самовольной постройки (статья 222 ГК РФ⁴), одновременно должна защитить и интересы собственника земельного участка, и интересы того лица, которое совершило самовольное строительство. Для первого создание самовольной постройки – правонарушение, против законных и охраняемых земельных отношений; однако для второго речь может идти о возникновении права собственности. Однако, не все так однозначно и на это указывает судебная практика.

По делу⁵ на арендованном у муниципалитета земельном участке на основании выданного разрешения на строительство было выстроено двухэтажное здание под магазин, затем были возведены две пристройки и в момент их регистрации орган власти расценил их, как

¹ Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 г. № 136-ФЗ (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2026) // СЗ РФ. 29.10.2001. № 44. Ст. 4147.

² Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 г. № 190-ФЗ (ред. от 23.03.2026) // СЗ РФ. 03.01.2005. № 1 (Часть 1). Ст. 16.

³ Москаленко В.В., Дубровский А.В. Анализ требований земельного и градостроительного законодательства для целей организации эффективного землепользования // Интерэкспо Гео-Сибирь. 2021. № 1. С. 55-59.

⁴ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ (с изм. от 25.03.2026) // СЗ РФ. 05.12.1994. № 32. Ст. 3301.

⁵ Решение Арбитражного суда Ростовской области от 14.07.2021 г. по делу № А53-3413/2019. URL: www.kad.arbitr.ru (дата обращения: 01.05.2026).



самовольные. Только после ряда обжалований Верховный суд Российской Федерации пояснил, что это объекты вспомогательного использования, что регулируется ст. 51 ГрК РФ и разрешение на их строительство не нужно.

В другом деле⁶ действуя в рамках договора аренды, был получен договора на аренду земельного участка для использования его в целях строительства многоквартирных домов от 3 до 9 этажей. Однако, не было получено разрешение на строительство (что делает такую постройку самовольной), но это было обнаружено уже на этапе застройки. По общему правилу требовалось снести все здания, но суд постановил снести только одну из двух построек, ту, что выше 4 этажа, поскольку строительство зданий выше 4 этажа на данном участке было запрещено.

Также в судебной практике часто встречаются споры о праве использовать часть участка не по назначению. В статье 7 ЗК РФ определен перечень видов целевого назначения земель (категории земель) и обязанность землепользователя использовать земельный участок в соответствии с его целевым назначением; статья 37 ГрК РФ устанавливает, что разрешенное использование земельных участков и объектов капитального строительства может быть трех видов: основные виды разрешенного использования; условно разрешенные виды использования; вспомогательные виды разрешенного использования, допустимые только в качестве дополнительных по отношению к основным видам разрешенного использования и условно разрешенным видам использования и осуществляемые совместно с ними.

Такая правовая конструкция нередко становится предметом судебного разбирательства, когда правообладатель использует участок способом, формально выходящим за пределы основного вида разрешенного использования. В рамках судебного спора по делу № А40-155810/2019⁷ Верховный Суд Российской Федерации решал возможно ли размещение автотехцентра и магазина на земельном участке с разрешенным видом использования «под объекты размещения помещений и технических устройств многоэтажных и подземных гаражей, стоянок» (суд посчитал, что допустимо).

Наиболее знаковым в данном вопросе можно назвать дело № 5-АД20-134, в котором спор возник из-за того, что участок имеет вид разрешенного использования «для эксплуатации административного здания» (код 4.1 «деловое управление»), а фактически в здании размещен Многофункциональный центр предоставления государственных услуг (и это должно быть «общественное управление»). В выводах, представленных в Постановлении Верховного

⁶ Постановление Шестнадцатого Арбитражного апелляционного суда от 16.12.2020 г. по делу № А63-2078/2016. URL: www.kad.arbitr.ru (дата обращения: 02.05.2026).

⁷ Определение Верховного Суда РФ от 22.02.2022 г. № 305-ЭС20-15893 по делу № А40-155810/2019. URL: <https://legalacts.ru/sud/opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-22022022-n-305-es20-15893-po-delu-n-a40-1558102019/> (дата обращения: 02.05.2026).



Суда Российской Федерации от 18.01.2021 г. по делу № 5-АД20-134⁸, суд считает, что положения статьи 85 ЗК РФ отсылаются к градостроительному регламенту, подчеркивая, что земельное законодательство не является автономным, поскольку признаёт приоритет градостроительного зонирования.

Также Суд указывает: «поскольку ГрК РФ в рамках статьи 37 легализует вспомогательный вид разрешённого использования земельного участка, это позволяет фактическое использование, формально не совпадающее с основным видом разрешённого использования по ЗК РФ, без изменения документов. Данный судебный пример отчетливо демонстрирует взаимосвязь между двумя кодексами и ГрК РФ не только дополняет ЗК РФ, но и корректирует применение земельно-правовых норм.

Таким образом, земельное и градостроительное законодательство находятся в состоянии тесной взаимосвязи, поскольку ЗК РФ определяет правовой режим земель через категории и целевое назначение; ГрК РФ через градостроительное зонирование и регламенты, конкретизируя допустимые параметры использования. Исследование показало, что некорректно говорить об абсолютном приоритете того или иного законодательства, так как это напрямую зависит от характера спора. Например, в рамках исследования были изучены споры, связанные с несоответствием вида разрешённого использования, и в данном случае суды отдают приоритет правилам землепользования и застройки как актам, утверждённым в публичных интересах, что напрямую следует из ст. 85 ЗК РФ.

Поскольку таких судебных разбирательств становится все больше считаем верным, дополнить ч. 1 ст. 37 ГрК РФ положением о том, что вспомогательный вид разрешённого использования не требует внесения сведений в ЕГРН и не может квалифицироваться как нарушение целевого назначения по ст. 42 ЗК РФ. В завершении хочется подчеркнуть, что соотношение земельного и градостроительного законодательства при разрешении земельных споров характеризуется не конкуренцией, а взаимодополнением двух отраслей, и исследование подчеркивает необходимость корректировки и дополнения норм обеих отраслей права в дальнейшем при выявлении спорных и противоречивых моментов.

Список литературы:

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ (с изм. от 25.03.2026) // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 05.12.1994. – № 32. – Ст. 3301.

⁸ Постановление Верховного Суда РФ от 18.01.2021 г. № 5-АД20-134. URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB&n=653284#K2QgUIVh10m6jZ28> (дата обращения: 02.05.2026).



2. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 г. № 136-ФЗ (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2026) // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 29.10.2001. – № 44. – Ст. 4147.
3. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 г. № 190-ФЗ (ред. от 23.03.2026) // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 03.01.2005. – № 1 (Часть 1). – Ст. 16.
4. Постановление Верховного Суда РФ от 18.01.2021 г. № 5-АД20-134 [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://www.consultant.ru>.
5. Определение Верховного Суда РФ от 22.02.2022 г. № 305-ЭС20-15893 по делу № А40-155810/2019 [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://legalacts.ru/>
6. Постановление Шестнадцатого Арбитражного апелляционного суда от 16.12.2020 г. по делу № А63-2078/2016 [Электронный ресурс] – Режим доступа: www.kad.arbitr.ru.
7. Решение Арбитражного суда Ростовской области от 14.07.2021 г. по делу № А53-3413/2019 [Электронный ресурс] – Режим доступа: www.kad.arbitr.ru.
8. Москаленко, В.В., Дубровский, А.В. Анализ требований земельного и градостроительного законодательства для целей организации эффективного землепользования / В.В. Москаленко // Интерэкспо Гео-Сибирь. – 2021. – № 1. – С. 55-59.