

УДК 349.41

*Робертус А.В.*

*студент*

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

*Саратовская государственная юридическая академия*

**ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ УСТАНОВЛЕНИЯ И ИЗМЕНЕНИЯ  
ВИДА РАЗРЕШЁННОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНОГО  
УЧАСТКА**

*Аннотация: статья посвящена анализу правового механизма установления и изменения вида разрешённого использования земельного участка с учётом кардинальных законодательных изменений, вступивших в силу 1 марта 2026 г. Исследуется содержание новой главы II.1 Земельного кодекса РФ, введённой Федеральным законом от 31 июля 2025 г. № 295-ФЗ, которая впервые на законодательном уровне закрепляет легальное определение вида разрешённого использования, устанавливает единообразный порядок его определения и изменения, вводит понятие «регламенты использования земель». На основе сопоставления нового регулирования с ранее существовавшими пробелами, выявленными в доктрине и судебной практике, формулируются выводы о степени решённости ключевых проблем и об оставшихся дефектах механизма.*

*Ключевые слова: вид разрешённого использования, земельный участок, градостроительный регламент, кадастровый учёт, ЕГРН, правила землепользования и застройки, классификатор ВРИ, целевое назначение земель.*

*Robertus A.V.*

*student*

*Scientific supervisor: Sukhova E.A., Candidate of*

*Law, Saratov State Law Academy*

## THE LEGAL MECHANISM FOR ESTABLISHING AND CHANGING THE TYPE OF PERMITTED USE OF A LAND PLOT

*Annotation: the article is devoted to the analysis of the legal mechanism for establishing and changing the type of permitted use of a land plot, taking into account the fundamental legislative changes that entered into force on March 1, 2026. The article examines the content of the new chapter II.1 of the Land Code of the Russian Federation, introduced by Federal Law No. 295-FZ of July 31, 2025, which for the first time establishes a legal definition of the type of permitted use at the legislative level, establishes a uniform procedure for its definition and amendment, and introduces the concept of "land use regulations". Based on a comparison of the new regulation with the pre-existing gaps identified in doctrine and judicial practice, conclusions are drawn about the degree of resolution of key problems and the remaining defects of the mechanism.*

*Keywords: type of permitted use, land plot, urban planning regulations, cadastral registration, EGRN, rules of land use and development, classifier of VRI, purpose of lands.*

### **Введение**

Правовой режим земельного участка в российском законодательстве определяется совокупностью двух параметров: принадлежностью к определённой категории земель и разрешённым использованием в соответствии с зонированием территорий (п. 2 ст. 7 ЗК РФ [1]). Если категория задаёт общие рамки допустимой эксплуатации, то вид разрешённого использования конкретизирует, какую хозяйственную или потребительскую деятельность правообладатель может осуществлять на участке, какие объекты вправе возводить и каким ограничениям при этом подчиняется. Вплоть до недавнего времени этот институт оставался одним из наименее урегулированных в земельном

праве, порождая многочисленные судебные споры и доктринальные дискуссии.

1 марта 2026 г. вступил в силу Федеральный закон от 31 июля 2025 г. № 295-ФЗ [2], который ввёл в Земельный кодекс РФ новую главу II.1 «Виды разрешённого использования земельных участков» (статьи 14.1–14.4), а также ст. 11.11 об определении видов при образовании земельных участков. Данная реформа кардинально перестроила правовой механизм установления и изменения вида разрешённого использования, впервые закрепив его легальное определение, систематизировав процедуры выбора и изменения, установив закрытый перечень документов, определяющих виды разрешённого использования.

Цель настоящего исследования – раскрыть содержание обновлённого механизма, сопоставить его с ранее существовавшими пробелами и оценить степень решённости ключевых проблем. Задачи работы: описать структуру нового механизма; проанализировать каждый его элемент; выявить нерешённые вопросы; сформулировать предложения по совершенствованию правоприменения.

### **Методология исследования**

Методологическую основу исследования составили формально-юридический метод (толкование норм ЗК РФ, ГрК РФ, ФЗ № 218-ФЗ, ФЗ № 172-ФЗ, ФЗ № 295-ФЗ), сравнительно-правовой метод (сопоставление прежнего и нового регулирования), системный анализ (выявление структурных взаимосвязей норм). Эмпирическую базу составили Постановления КС РФ № 35-П и № 42-П, Определение КС РФ № 1653-О, Обзор практики ВС РФ от 14 ноября 2018 г., судебные акты арбитражных судов. Доктринальный материал представлен работами Г.Л. Земляковой, М.Е. Щебленкова, В.В. Михольской и Ю.С. Петропавловской, В.О. Валиевой и А.А. Маловой, А.Л. Ильиных, А.В. Ганеевой, О.А. Лавренниковой и соавторов, Л.Е. Бандорина, О.И. Крассова.

## Результаты исследования

Прежде чем обратиться к анализу обновлённого механизма, необходимо зафиксировать состояние правового регулирования, существовавшее до вступления в силу главы II.1 ЗК РФ. До 1 марта 2026 г. нормы о видах разрешённого использования были рассредоточены между Земельным и Градостроительным кодексами [3], не образуя целостной системы. Федеральное законодательство не содержало легального определения понятия «вид разрешённого использования земельного участка», что, как обоснованно констатировал М.Е. Щебленков, «создавало двусмысленность и непоследовательность в его применении» [4, с. 96]. В доктрине предпринимались попытки восполнить этот дефицит: О.И. Крассов рассматривал разрешённое использование как конкретное целевое использование участка в рамках территориального зонирования [5, с. 20], А.П. Анисимов – как совокупность параметров допустимого использования полезных свойств участка и расположенных на нём объектов [6, с. 61], Л.Е. Бандорин подчёркивал, что разрешённое использование должно указывать на функциональную характеристику деятельности и не зависеть от стадий освоения участка [7, с. 48-49]. Однако ни одна из этих конструкций не получила законодательного закрепления вплоть до принятия ФЗ № 295-ФЗ.

Отсутствие нормативной определённости порождало расхождения в судебной практике. Арбитражный суд Северо-Кавказского округа в деле № А18-3967/2022 определял вид разрешённого использования узко – как конкретную деятельность на основе зонирования [8], тогда как Третий арбитражный апелляционный суд в деле № А33-23079/2013. трактовал его шире – как совокупность параметров допустимого использования полезных свойств участка и расположенных на нём ресурсов [9]. Конституционный Суд РФ дважды обращался к смежной

проблематике: в Постановлении № 35-П от 14 ноября 2019 г. разъяснил, что осуществление на участке деятельности, параллельной основному использованию, не обязательно свидетельствует о нарушении [10], а в Постановлении № 42-П от 16 октября 2020 г. признал неконституционной возможность привлечения собственника к ответственности за неуведомление Росреестра о выборе вспомогательного вида использования [11]. Г.Л. Землякова обоснованно указала, что понуждение к кадастровому учёту при отсутствии установленной законом обязанности нельзя признать законным [12, с. 253].

Глава II.1 ЗК РФ коренным образом перестраивает правовой механизм, начиная с закрепления легального определения. Согласно п. 1 ст. 14.1 ЗК РФ, вид разрешённого использования земельного участка представляет собой вид деятельности, которую с учётом установленных ограничений допускается осуществлять на земельном участке, а также над и под его поверхностью [3]. Тем самым законодатель воспринял функциональный подход, на котором ранее настаивали Л.Е. Бандорин и А.П. Анисимов, привязав определение не к стадиям освоения или объектам на участке, а к виду допустимой деятельности. Примечательно, что формулировка охватывает использование пространства не только на поверхности, но и над и под участком, что имеет значение для подземных сооружений и линейных объектов. Пункт 7 ст. 14.1 впервые устанавливает, что вид разрешённого использования зданий и сооружений должен соответствовать виду разрешённого использования участка, на котором они расположены, чем преодолевается ранее существовавший разрыв между земельным и градостроительным регулированием.

Вторым принципиальным нововведением служит понятие «регламенты использования земель», объединяющее градостроительные регламенты, лесохозяйственные регламенты и положения об особо

охраняемых природных территориях (п. 5 ст. 11.11 ЗК РФ). До реформы правовая конструкция опиралась исключительно на градостроительные регламенты, что оставляло без регулирования обширные территории, на которые эти регламенты не распространяются – сельскохозяйственные угодья, земли лесного фонда, земли запаса. В.О. Валиева и А.А. Малова подчёркивали, что именно из-за этого пробела предлагавшаяся некоторыми исследователями отмена деления земель на категории представлялась нелогичной [13, с. 1037]. Введение зонтичной категории «регламенты использования земель» создаёт нормативное основание для определения видов разрешённого использования на землях всех категорий, хотя для сельскохозяйственных угодий полная реализация этого механизма отложена до принятия специального закона о землеустройстве, а на переходный период виды устанавливаются решением субъекта Российской Федерации.

Статья 14.2 ЗК РФ устанавливает дифференцированный порядок определения видов разрешённого использования в зависимости от местоположения участка и применимых регулятивных документов. По общему правилу виды определяются градостроительным регламентом (п. 2 ст. 14.2). Для участков, расположенных в границах населённых пунктов на территории ООПТ, применяется перечень видов, установленный градостроительным регламентом с учётом положения об ООПТ. Для участков в границах ООПТ за пределами населённых пунктов виды определяются положением об ООПТ. Кроме того, в случаях, предусмотренных п. 5 ст. 14.2, виды разрешённого использования устанавливаются документацией по планировке территории – для участков, предназначенных под объекты федерального, регионального или местного значения, промышленные зоны, особые экономические зоны и иные специальные территории. Такая многоуровневая

конструкция обеспечивает гибкость механизма, позволяя учитывать специфику различных категорий земель.

Статья 14.4 ЗК РФ детализирует процедуру изменения вида разрешённого использования. Пункт 1 сохраняет принцип свободного выбора собственником: правообладатель вправе изменить основной вид на любой другой, предусмотренный регламентом использования земель, путём обращения за кадастровым учётом, если иное не установлено специальными нормами. Пункт 2 закрепляет, что при выборе основного вида из регламента правообладатель подаёт заявление о кадастровом учёте в связи с изменением вида; представление иных документов не требуется. Данная норма прямо решает проблему, на которую указывала Г.Л. Землякова: прежнее законодательство не предусматривало ни обязанности собственника уведомлять о выборе, ни процедуры такого уведомления, что вело к противоречивой судебной практике [12, с. 252]. Вместе с тем п. 4 ст. 14.1 подтверждает, что основной вид считается выбранным со дня внесения сведений в ЕГРН, чем окончательно снимается дискуссия о юридическом моменте выбора.

Принципиально важным является законодательное решение вопроса о вспомогательных видах. Пункт 3 ст. 14.1 устанавливает, что вспомогательные виды разрешённого использования могут устанавливаться только дополнительно к основным, а п. 4 прямо закрепляет, что внесение в ЕГРН сведений о вспомогательных видах не требуется. Тем самым законодатель в полном объёме воспринял правовую позицию, сформулированную КС РФ в Постановлении № 42-П, устранив многолетнюю правовую неопределённость. Обзор ВС РФ от 14 ноября 2018 г. ранее указал, что вспомогательный вид не может быть выбран вместо основного при предоставлении нового участка [14], и это ограничение органично вписывается в логику обновлённого механизма.

Процедура получения разрешения на условно разрешённый вид использования, регламентированная ст. 39 ГрК РФ, сохраняется и после реформы. Она по-прежнему включает подачу заявления, проведение публичных слушаний или общественных обсуждений с участием правообладателей смежных участков, подготовку заключения и решение главы местной администрации. А.Л. Ильиных на примере конкретного случая в Беловском городском округе показал, что данная муниципальная услуга является бесплатной, но на практике сопряжена с существенными временными затратами [15, с. 109–110]. Пункт 8 ст. 14.4 ЗК РФ вводит важное ограничение: правообладатель участка, расположенного в зоне планируемого размещения объекта федерального, регионального или местного значения, не вправе выбирать иной вид, чем предусмотренный для этого объекта. Это решение направлено на обеспечение приоритета публичных интересов в сфере территориального планирования.

Новый механизм затрагивает и проблему ранее установленных видов разрешённого использования. Пункт 4 ст. 14.1 предусматривает, что ранее установленные виды не аннулируются и продолжают действовать. Однако процедура приведения в соответствие с Классификатором [16] до сих пор не получила полноценного методического обеспечения. В.В. Михольская и Ю.С. Петропавловская указывали, что «отсутствует какой-либо нормативный методический документ, касающийся порядка соотнесения фактических видов использования видам, установленным Классификатором» [17, с. 65], и данная проблема, к сожалению, не решена главой II.1.

Сохраняет актуальность и проблема фиктивного изменения вида разрешённого использования. В.О. Валиева и А.А. Малова исследовали это явление на примере дела ООО «Призма», где общество изменило вид с «для эксплуатации нежилых зданий» на «многоквартирные дома» без изменения фактического использования, извлекая налоговую выгоду [13,

с. 1038–1039]. Глава II.1 не содержит нормы, обязывающей правообладателя подтвердить соответствие фактической деятельности заявленному виду. Президиум ВАС РФ в Постановлении от 29 мая 2012 г. № 13016/11 указал, что фактическое изменение должно предшествовать юридическому [18], но данная позиция остаётся на уровне судебного толкования. Считаем, что законодателю следовало бы дополнить ст. 14.4 ЗК РФ нормой, обязывающей предоставить обоснование изменения вида, включая подтверждение соответствия фактического использования.

Положение арендаторов публичных земельных участков в обновлённом механизме существенно не изменилось. Пункт 3 ст. 14.4 подтверждает, что лицо, которому предоставлен участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, не вправе изменять его вид. В.В. Михольская и Ю.С. Петропавловская ранее фиксировали ситуации, когда расхождение между видом в договоре аренды и видом в ЕГРН приводило к привлечению добросовестного арендатора к ответственности [17, с. 63–64]. Полагаем, что данная проблема заслуживает отдельного законодательного внимания: целесообразно предусмотреть упрощённый порядок приведения условий договора аренды в соответствие со сведениями ЕГРН, когда расхождение возникло не по вине арендатора.

М.Е. Щёбленков фиксировал значительные административные барьеры: многоэтапный процесс, задержки из-за неполноты документации, процедурные ошибки муниципальных служащих, расхождения между федеральным и региональным законодательством [19, с. 109]. Глава II.1, установив единообразный порядок и закрытый перечень документов, из которых определяется вид, должна существенно снизить уровень неопределённости. Тем не менее практическая реализация механизма во многом зависит от квалификации

муниципальных служащих и технической инфраструктуры. Предложение о внедрении цифровых платформ для обработки заявок и отслеживания обращений [19, с. 110] сохраняет актуальность и после реформы.

А.В. Ганеева выделяла пять групп последствий изменения вида разрешённого использования: экономические, экологические, социальные, технические и юридические [20, с. 152–154]. С введением главы II.1 юридическая составляющая рисков существенно снижается благодаря формализации процедур. Однако экологические и экономические аспекты – угрозы экосистемам при переводе сельскохозяйственных земель под застройку, колебания налоговой нагрузки при изменении вида – по-прежнему требуют внимания. Отдельного упоминания заслуживает новое правило, позволяющее строить линейные объекты на участке независимо от его вида разрешённого использования, что существенно упрощает инфраструктурное развитие, но одновременно может создавать дополнительную нагрузку на земельные ресурсы.

### **Заключение**

Введение главы II.1 Земельного кодекса РФ (ст. 14.1–14.4) представляет собой наиболее масштабную реформу правового механизма установления и изменения вида разрешённого использования земельного участка за всю историю данного института. Впервые на законодательном уровне закреплено легальное определение вида разрешённого использования как вида допустимой деятельности, введена зонтичная категория «регламенты использования земель», установлен закрытый перечень документов, определяющих виды, формализованы процедуры выбора и изменения вида, решён вопрос о вспомогательных видах в соответствии с позицией КС РФ.

Вместе с тем ряд проблем, выявленных в доктрине до реформы, сохраняет актуальность. Во-первых, отсутствует методический документ,

регулирующий порядок приведения ранее установленных видов в соответствие с Классификатором, на что указывают В.В. Михольская и Ю.С. Петропавловская [17, с. 65]. Разработка таких рекомендаций остаётся насущной задачей. Во-вторых, механизм не содержит защиты от фиктивного изменения вида в целях налоговой оптимизации; целесообразно дополнить ст. 14.4 нормой о подтверждении соответствия фактического использования. В-третьих, для сельскохозяйственных угодий полноценная реализация нового механизма отложена до принятия закона о землеустройстве; на переходный период необходимо обеспечить единообразие региональной практики. В-четвёртых, положение добросовестных арендаторов при расхождении вида в договоре и ЕГРН требует отдельного регулирования. В-пятых, внедрение цифровых платформ для обработки заявок об изменении вида остаётся актуальной мерой повышения прозрачности и эффективности.

Таким образом, глава II.1 ЗК РФ создала системную нормативную основу механизма установления и изменения вида разрешённого использования, ликвидировав ряд фундаментальных пробелов. Задача доктрины и правоприменения на ближайшие годы состоит в том, чтобы наполнить этот механизм методическим содержанием, устранить оставшиеся дефекты и обеспечить единообразное применение новых норм на всей территории страны.

#### **Использованные источники:**

1. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (ред. от 30.01.2026) // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 44. – Ст. 4147; 2026. – № 5. – Ст. 384.
2. Федеральный закон от 31 июля 2025 г. № 295-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими

- силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2025. – № 31. – Ст. 4649.
3. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (ред. от 23.03.2026) // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 1 (ч. I). – Ст. 16; 2026. – № 13. – Ст. 1527.
4. Щебленков М. Е. К вопросу об определении понятия «виды разрешенного использования земельных участков» // Евразийская адвокатура. – 2024. – № 4(69). – С. 95-98.
5. Крассов О. И. Понятие и содержание правового режима земель // Экологическое право. – 2003. – № 1. – С. 20-25.
6. Анисимов А. П. Зонирование территорий городских и сельских поселений: виды и правовое значение // Право и экономика. – 2004. – № 6. – С. 58-64.
7. Бандорин Л. Е. Разрешенное использование земельных участков: проблемы понимания сущности определения // Имущественные отношения в РФ. – 2015. – №12 (171). – С. 46-53.
8. Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 25 декабря 2023 г. № Ф08-11007/2023 по делу № А18-3967/2022 // СПС КонсультантПлюс. URL: <https://clck.ru/3SxesV> (дата обращения: 30.03.2026).
9. Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 08 августа 2016 г. по делу № А33-23079/2013 // СПС КонсультантПлюс. URL: <https://clck.ru/3Sxeva> (дата обращения: 30.03.2026).
10. Постановление Конституционного Суда РФ от 14 ноября 2019 г. № 35-П // Собрание законодательства РФ. – 2019. – № 47. – Ст. 6737.
11. Постановление Конституционного Суда РФ от 16 октября 2020 г. № 42-П // Собрание законодательства РФ. – 2020. – № 43. – Ст. 6884.
12. Землякова Г. Л. Выбор вида разрешенного использования земельного участка его правообладателем: проблемы правового регулирования //

Вестник Удмуртского университета. Серия Экономика и право. – 2021. – Т. 31, № 2. – С. 251-256.

13. Валиева В. О., Малова А.А. Проблемы установления и изменения вида разрешенного использования земельного участка // Эволюция российского права. – Екатеринбург: Уральский государственный юридический университет им. В.Ф. Яковлева, 2024. – С. 1034-1046.

14. Обзор практики рассмотрения судами дел, связанных с изменением вида разрешенного использования земельного участка (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 14.11.2018) // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2019. – № 5.

15. Ильиных А. Л. Некоторые вопросы изменения вида разрешенного использования земельного участка // Интерэкспо Гео-Сибирь. – 2024. – Т. 3. – С. 104-114.

16. Приказ Росреестра от 10 ноября 2020 г. № П/0412 (ред. от 24.12.2024) «Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 16.12.2020; Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 05.05.2025.

17. Михольская В. В., Петропавловская Ю.С. Правоприменительная практика по изменению или установлению вида разрешенного использования земельного участка // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2025. – № 6(285). – С. 61-66.

18. Постановление Президиума ВАС РФ от 29 мая 2012 г. № 13016/11 по делу № А27-12216/2010 // Вестник ВАС РФ. – 2012. – № 9.

19. Щебленков М. Е. Некоторые проблемы при изменении вида разрешенного использования земельного участка // Евразийская адвокатура. – 2024. – № 5(70). – С. 108-111.

20. Ганеева А. В. проблемы изменения вида разрешенного использования земельного участка // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. – 2023. – № 4-1(79). – С. 152-155.