

На правах рукописи



Костенко Евгений Александрович

**ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ (НАДЗОР)
И МУНИЦИПАЛЬНЫЙ КОНТРОЛЬ
ЦЕЛЕВОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ
ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ**

5.1.2 – Публично-правовые (государственно-правовые) науки

**АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук**

Краснодар – 2026

Работа выполнена в федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Кубанский государственный университет»

**Научный
руководитель:**

Жеребцов Алексей Николаевич,
доктор юридических наук, доцент, ФГКОУ ВО
«Краснодарский университет Министерства
внутренних дел Российской Федерации», профессор
кафедры административной деятельности органов
внутренних дел

**Официальные
оппоненты:**

Румянцев Федор Полиектович
доктор юридических наук, профессор, ФГАОУ ВО
«Национальный исследовательский Нижегородский
государственный университет им. Н.И.
Лобачевского» (ННГУ), профессор кафедры
трудового и экологического права юридического
факультета

Гряда Элеонора Александровна
кандидат юридических наук, доцент, ФГБОУ ВО
«Кубанский государственный аграрный университет
им. И. Т. Трубилина», заведующий кафедрой
гражданского процесса юридического факультета

**Ведущая
организация:**

Федеральное государственное казенное автономное
образовательное учреждение высшего образования
«Московский ордена Почета университет
Министерства внутренних дел Российской
Федерации имени В.Я. Кикотя»

Защита диссертации состоится 12 декабря 2026 г. в 13.00 часов на заседании диссертационного совета 24.2.320.06 по юридическим наукам, созданного на базе ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет», по адресу: 350000, г. Краснодар, ул. Рашпилевская, 43.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет» (www.kubsu.ru).

Автореферат разослан «__» _____ 2026 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
Кандидат юридических наук,
доцент

Курячая Марина Михайловна

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Проблематика контроля (надзора) целевого использования земельных участков в современном мире приобрела особую актуальность благодаря высокому темпу развития государства и ориентированности на сохранение окружающей среды от негативного воздействия антропогенных факторов.

Режим целевого использования земельных участков устанавливается в рамках государственного регулирования земельных отношений и базируется на принципах рациональности и социально-экономических факторах развития государства и общества.

Несмотря на очевидность, институт государственного регулирования земельных отношений довольно молод и незрел. В XX столетии этапность развития государственного регулирования земельных отношений была подчинена текущим моделям государственного устройства.

В период существования Советского Союза земельное право базировалось на принципе принадлежности земель государству, поэтому государственное регулирование сводилось к определению направления освоения и развития земель исключительно по инициативе государства. Функция отраслевого контроля / надзора сводилась к минимуму, поскольку нарушения режима использования земель, как правило, носили признаки преступлений и правонарушений иных составов, например, превышение должностных полномочий лицами, в чьи обязанности входило использование соответствующих территорий.

Началом нового этапа стало введение института частной собственности в начале 1990-х гг. С появлением новых субъектов земельных отношений, таких как граждане и их объединения, обозначилась очевидная проблема государственного регулирования режима целевого использования земельных участков, заключающаяся в отсутствии нормативных актов, регулирующих порядок использования земель, предоставленных в частную собственность, а также контроля/надзора использования земель со стороны государства.

В последующем, на протяжении 20 лет, функции контроля и надзора передавались от одного органа власти другому. Шел активный процесс реформирования государственного регулирования земельных отношений, в том числе государственного земельного контроля и надзора.

Ответственность за нарушение режима целевого использования земельного участка предусмотрена ч. 1 ст. 8.8 КоАП РФ главы 8 «Административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования», охватывающей все составы административных правонарушений, объединенные присущим им одноименным родовым объектом административно-правовой охраны.

В рамках осуществления государственного земельного надзора, муниципального земельного контроля достаточно давно ведутся дискуссии

относительно проблем, связанных с соотношением понятий «контроль» и «надзор», балансом между количеством контрольных (надзорных) мероприятий и их эффективностью, с профессиональными и личными качествами должностных лиц, осуществляющих контрольные и надзорные мероприятия. Но в последние годы на первый план вышли проблемы, обусловленные правоприменительной практикой принудительного обеспечения целевого использования земельных участков, в основном связанной с неопределенностью / неоднозначностью толкования предмета контроля (надзора) и состава административного правонарушения (нецелевого использования земельного участка). Например, относится ли вопрос использования законно возведенных капитальных строений к предмету регулирования целевого использования земельного участка; каким документом руководствоваться при определении режима целевого использования земельного участка (документацией градостроительного зонирования, документами о предоставлении участка или данными о земельном участке, содержащимися в ЕГРН); является ли использование земельного участка в соответствии с основным видом разрешенного использования, предусмотренным документацией градостроительного зонирования, но не внесенного в установленном порядке в ЕГРН, нарушением режима целевого использования земельного участка.

Изменения, внесенные в последние годы в нормативные акты, регулирующие земельные отношения и порядок осуществления контроля надзора, не привели к осязаемому результату. Так, по данным Росреестра, при обобщении практики нарушений в области земельных отношений за период с 2012 по 2025 г. (независимо от количества проверок) к административной ответственности привлекалось около 50% нарушителей от общего числа возбужденных административных производств. Устраняются нарушения земельного законодательства также в среднем около 50% от выявленных. Существенная динамика наблюдается только в сумме наложенных на правонарушителей административных взысканий – штрафов.

За период с 2019 г. по настоящее время Конституционным Судом РФ многократно давалась оценка положениям ч. 1 ст. 8.8 КоАП РФ¹.

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 14.11.2019 № 35-П «По делу о проверке конституционности абзаца второго статьи 42 Земельного кодекса Российской Федерации и части 1 статьи 8.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой гражданки О.В. Гламоздиновой» // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Конституционного Суда РФ от 16.10.2020 № 42-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 8.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой гражданки М.Г. Анциновой» // СПС «КонсультантПлюс»; Определение Конституционного Суда РФ от 09.02.2023 № 225-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кондакова Анатолия Сергеевича на нарушение его конституционных прав частью 1 статьи 8.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // СПС «КонсультантПлюс»; Определение Конституционного Суда РФ от 14.01.2020 № 3-О «По

Постановлением Конституционного Суда РФ от 16 октября 2020 г. № 42-П ч. 1 ст. 8.8 КоАП Российской Федерации признана не соответствующей Конституции Российской Федерации, ее ст. 19 (ч. 1 и 2), 36 (ч. 2), 54 (ч. 2) и 55 (ч. 3) в связи с неопределенностью действующего правового регулирования.

Доктрина контрольного (надзорного) процесса, сформированная научным сообществом в 1980-х гг., не реализована в полной мере, что не позволяет сделать ее объективную оценку и эволюционировать. На наш взгляд, это связано с тем, что контрольный (надзорный) процесс не однороден и сложен по содержанию, методу осуществления и зависит от многих факторов, таких как адекватное определение защищаемых общественных интересов, установление понятных (исключающих двоякость толкования) правил поведения, создание условий для соблюдения обязательных требований, неотвратимость наказания и восстановления нарушенных интересов, а также от профессионализма лиц, осуществляющих контрольную (надзорную) деятельность.

Указанные доводы свидетельствуют об актуальности исследования.

Степень разработанности темы исследования. Общетеоретические аспекты государственного надзора исследовались такими учеными, как С.С. Алексеев, Д.Н. Бахрах, А.В. Малько, Н.И. Матузов, Б.В. Российский, Ю.Н. Старилов, А.П. Шергин и др.

Административно-правовые аспекты осуществления контроля (надзора) изучались К.О. Анисимовой, Т.В. Ашитковой, А.Ю. Винокуровым, В.М. Горшеневым, А.Ю. Гулягиным, С.М. Зубаревым, С.М. Зыряновым, В.И. Майоровым, А.В. Мартыновым, Ф.П. Румянцевым, В.П. Рябцевым, Н.Г. Салищевой, В.П. Уманской, В.М. Шаховым и др.

Теоретическим вопросам административной ответственности и административной ответственности за использование земельного участка не по целевому назначению посвящены работы Н.Н. Аверьяновой, Д.Н. Бахраха, А.Ю. Винокурова, Г.А. Волкова, Е.А. Галиновской, В.В. Денисенко, А.Н. Жеребцова, С.М. Зырянова, К.Х. Ибрагимова, А.В. Калмыковой, О.И. Крассова, С.Е. Каленова, С.А. Липски, А.В. Мартынова, Н.Г. Салищевой и др.

Следует отметить, что многие исследования проводились в период реформирования государственного регулирования контроля/надзора земельных отношений, в том числе целевого использования земельных участков, но при этом работы не потеряли своей актуальности. Изучение вопросов контроля (надзора) целевого использования земельного участка в

жалобе Централизованной религиозной организации «Религиозная Ассоциация Церкви Иисуса Христа святых последних дней в России» на нарушение конституционных прав и свобод частью 1 статьи 8.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, пунктом 2 статьи 7 и абзацем вторым статьи 42 Земельного кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

большинстве случаев ограничивалось отдельными фрагментами и проблемами, рассмотрением применяемой терминологии или анализом правоприменительной практики.

Объектом исследования являются общественные отношения и регламентирующие их нормы, связанные с установлением режима целевого использования земельного участка, проведением контроля и надзора в исследуемой области, практической реализацией государственного надзора, муниципального контроля за использованием земельного участка по целевому назначению, а также привлечения к административной ответственности за нарушение режима целевого использования земельного участка.

Предметом исследования выступают закономерности формирования и обеспечения функционирования норм, регламентирующих целевое использование земель, государственный надзор и муниципальный контроль целевого использования земельных участков, административную ответственность за нецелевое использование земель и практику их применения.

Цель исследования заключается в формировании и научно-теоретическом обосновании административно-правовых и организационных вопросов совершенствования осуществления государственного надзора и муниципального контроля за целевым использованием земельного участка и принудительного его обеспечения посредством реализации административно-юрисдикционных полномочий органов государственного надзора и муниципального контроля при реализации административной ответственности.

Для достижения поставленной цели определены следующие исследовательские **задачи**:

- 1) определить административно-правовые основы регулирования использования земельных участков по целевому назначению;
- 2) проанализировать субъектный состав органов, осуществляющих государственный надзор и муниципальный контроль целевого использования земельных участков;
- 3) дать теоретическую характеристику правового статуса субъектов, осуществляющих государственный надзор и муниципальный контроль целевого использования земельных участков;
- 4) определить пути совершенствования форм и методов государственного надзора и муниципального контроля за целевым использованием земельных участков;
- 5) исследовать административно-юрисдикционные полномочия органов, осуществляющих государственный надзор за целевым использованием земельных участков;
- 6) сформулировать пути совершенствования мер принудительного обеспечения режима целевого использования земельного участка.

Методологическую основу исследования составляют базовые общенаучные методы познания: исторический, статистический, филологический, дедуктивный методы, методы анализа и синтеза, системного и структурно-функционального анализа, моделирования и иные; частнонаучные (специально-юридические) методы исследования: формально-логическое толкование норм права, сравнительно-правовой, догматико-юридический, метод юридического моделирования. В работе использовались специальные методы исследования правовых явлений, такие как наблюдение, изучение документов, анализ статистического и практического материала, сопоставление полученных данных. Научная информация, полученная в результате исследования, анализировалась с учетом поставленных целей и задач, исходя из принципов достоверности и обоснованности.

Нормативную правовую базу исследования составили: Конституция Российской Федерации; кодифицированное административное, земельное, гражданское, градостроительное, уголовное законодательство Российской Федерации; федеральные законы Российской Федерации, указы Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, нормативные акты субъектов Российской Федерации, нормативные акты органов местного самоуправления, в том числе регулирующие компетенцию уполномоченных органов в сфере контроля и надзора за использованием земельных участков по целевому назначению и административной ответственности субъектов земельных отношений.

Теоретическая основа исследования представлена фундаментальными положениями отечественной административно-правовой науки, а также непосредственно связанными с объектом исследования трудами в области теории государства и права, административного права, конституционного права, гражданского права и других наук. В диссертационном исследовании использовались работы, непосредственно касающиеся темы диссертации, таких авторов, как Д.Н. Бахрах, В.В. Денисенко, А.Н. Жеребцов, Е.Б. Лупарев, А.В. Малько, А.В. Мартынов, Б.В. Российский, Н.Г. Салищева, Ю.Н. Старилов и др.

Эмпирическая база исследования включает статистические данные о состоянии и использовании земель в Российской Федерации за период с 2012 по 2025 г., полученные из государственного (национального) доклада Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии Министерства экономического развития Российской Федерации, материалов судебных дел за период с 2002 по 2025 г., связанных с нарушением целевого использования земельных участков и привлечением к административной и гражданско-правовой ответственности. Личный опыт участия в контрольных (надзорных) мероприятиях как со стороны государственного органа, осуществляющего надзор, так и со стороны поднадзорного субъекта. Личный

опыт участия в судебных процессах¹ по делам нарушения целевого использования земельных участков. При подготовке диссертации также были использованы результаты исследований, проведенных другими авторами.

Научная новизна диссертационной работы состоит в том, что на базе комплексного правового исследования в области государственного надзора и муниципального контроля за целевым использованием земельных участков выработан новый подход, позволяющий повысить эффективность его административно-правового регулирования, в том числе:

- выявлены ключевые факторы, ограничивающие реализацию доктрины контроля (надзора) в области целевого использования земельных участков;
- предложено введение нового принципа профессионализма контрольных (надзорных) органов и его должностных лиц;
- предложено децентрализовать полномочия по надзору целевого использования земельного участка в пользу субъектов Российской Федерации для определенной категории землепользователей;
- дано авторское определение термина «механизм реализации мер административной ответственности за нецелевое использование земельных участков», широко применяемого авторами в научных работах;
- сформулировано авторское определение понятия «режим целевого использования земельного участка»;
- предложены позиция и принципы разделения контрольных и надзорных функций, исходя из подчиненности, системности, объема полномочий органов, осуществляющих государственный надзор и муниципальный контроль за целевым использованием земельных участков;
- разработаны предложения по устранению избыточного количества контрольных и надзорных мероприятий в отношении режима целевого использования земельного участка;
- сформулирован новый принцип разделения надзорных полномочий между федеральными и региональными органами исполнительной власти, исходя из целей предоставления земельного участка и субъектного состава землепользователей;
- предложен новый состав административного правонарушения, не относящийся к нарушениям режима целевого использования земельного участка, разработаны предложения по введению в КоАП РФ нового состава административного правонарушения за непредставление в установленный срок сведений о фактическом виде использования земельного участка из числа разрешенных видов, установленных документацией градостроительного зонирования.

¹ Решение Арбитражного суда Краснодарского края от 05.04.2021 по делу № А32-20517/2020 // СПС «Консультант Плюс».

Научную новизну диссертационного исследования подтверждают **основные положения, выносимые на защиту.**

1. Учитывая отсутствие единого понятийного аппарата, регулирующего режим целевого использования земельного участка, предлагается ввести в Земельный кодекс РФ новое понятие «режим целевого использования земельного участка», определяемое как установленная соответствующими правовыми актами совокупность, прав и обязанностей землепользователей, а также ограничений и запретов использования земельных участков, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность или иной вид юридической ответственности.

2. В целях единообразия применения понятийного аппарата предлагается авторская трактовка понятия «механизм реализации мер административной ответственности за нарушение режима целевого использования земельного участка», определяемого как деятельность уполномоченного лица в соответствии с предписанием системы взаимосвязанных административно-правовых норм, обеспечивающих законное и обоснованное привлечение нарушителя к административной ответственности.

Начало действия механизма определяется моментом совершения административного деликта. Момент прекращения определяется истечением установленного законом срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию.

3. С целью повышения качества государственного контроля (надзора), муниципального контроля, предлагается дополнить перечень принципов, предусмотренный Федеральным законом от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», новым принципом профессионализма контрольных (надзорных) органов и его должностных лиц, заключающимся в обязательном наличии специальных познаний в области контроля (надзора) и подконтрольной (поднадзорной) деятельности.

4. С целью повышения адаптивности контрольно-надзорной деятельности к локальным условиям, повышения эффективности государственного надзора и муниципального контроля, снижения административной нагрузки на центральные органы и обеспечения более оперативного и квалифицированного выявления нарушений предлагается разграничить компетенции в области контроля (надзора) целевого использования земельного участка между федеральными, региональными и муниципальными органами власти, децентрализовав полномочия по надзору целевого использования земельного участка в пользу субъектов Российской Федерации в части земель, предоставленных физическим лицам для некоммерческих целей.

5. Предлагается разделить контрольные и надзорные функции органов, осуществляющих контроль и надзор целевого использования земельных участков, исходя из принципов:

- подчиненности, при которой подконтрольный объект подчинен контролирующему субъекту, а поднадзорный объект не имеет подчиненности субъекту при осуществлении надзора;

- системности (регулярности), при котором контроль имеет регулярный (внеплановый) характер по отношению к объекту контроля, а основой проведения надзорных мероприятий является соответствующий утвержденный план;

- полномочия, при которых объем контрольных мероприятий шире и включает, помимо проверки соблюдения законодательства, еще и проверку эффективности, рациональности, целесообразности, а надзор ограничивается исключительно проверкой соблюдения законодательства;

- применения санкций, при которых полномочия контроля ограничиваются правом требовать устранения выявленных нарушений, приведения в соответствие, привлечения к дисциплинарной ответственности, а в полномочия надзора входит право привлекать виновных лиц к административной ответственности.

6. Обосновывается необходимость наделить функциями государственного надзора за использованием земельных участков по целевому назначению органы исполнительной власти субъектов РФ. При разделении полномочий по надзору между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъекта целесообразно исходить из субъектного состава землепользователей и целей предоставления земельного участка, а именно предоставить органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации полномочия по осуществлению государственного надзора за целевым использованием земельных участков, предоставленных физическим лицам для целей, не связанных с осуществлением коммерческой деятельности.

Для указанных целей предлагается внести изменения в ст. 71 Земельного кодекса РФ, добавив в состав органов, осуществляющих государственный надзор, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

7. С целью исключения дублирования функций и формирования единообразия подходов при проведении контроля (надзора) целевого использования земельных участков предлагается обязать Росимущество осуществлять проверки целевого использования земельных участков исключительно с привлечением соответствующих уполномоченных органов – Росреестра и/или уполномоченных органов муниципального контроля.

Следует внести изменения в Приказ Минэкономразвития РФ от 26 октября 2011 г. № 598 «Об утверждении Административного регламента по исполнению Федеральным агентством по управлению государственным

имуществом государственной функции по проведению проверок использования имущества, находящегося в федеральной собственности»:

- исключить из полномочий должностных лиц Росимущества право и обязанность проведения проверок целевого использования земельных участков без привлечения уполномоченных лиц Росимущества в случае получения информации о нецелевом использовании земельных участков федеральной собственности, перенаправлять указанную информацию соответствующим органам государственного надзора или муниципального контроля;

- добавить обязанность уполномоченных лиц Росимущества в случае получения информации о нецелевом использовании земельных участков федеральной собственности, перенаправлять указанную информацию соответствующим органам государственного надзора или муниципального контроля.

8. Обосновывается нецелесообразность применения индикатора риска как ориентира для выявления нарушений режима целевого использования земельного участка, поскольку самостоятельная процедура назначения внеплановой проверки при выявлении индикатора риска законодательством не предусмотрена, а метод применения индикатора риска аналогичен форме административного обследования. В отличие от метода применения индикатора риска, порядок осуществления административного обследования регламентирован и широко применяется. Предлагается исключить метод применения индикатора риска, внося соответствующие изменения в Положение о государственном земельном надзоре, а также в иные, соответствующие нормативные акты.

9. В целях объективного и всестороннего исследования в рамках государственного земельного надзора, наличия/отсутствия объективных признаков административного правонарушения и определения степени негативных последствий, предлагается в проверочном листе предусмотреть возможность оценки влияния того или иного ответа на общий вывод о результатах государственного надзора путем внедрения бальной системы для каждого вопроса индивидуально.

10. Учитывая, что нецелевое использование земельного участка относится к правонарушениям в области охраны окружающей среды и природопользования, необходимо разграничить правонарушение в области охраны окружающей среды – нецелевое использование земельного участка и правонарушение в области налогов или экономики, выраженное в несоответствии фактически осуществляемого вида разрешенного использования участка из состава основных и вспомогательных видов со сведениями в ЕГРН в отношении соответствующего участка.

Указанное разграничение позволит привести предмет контроля (надзора) целевого использования земельного участка к соответствию целям и задачам контроля (надзора) в области охраны окружающей среды и

природопользования, даст возможность применять меры административной ответственности с учетом степени опасности и последствий, а также снизит количество обжалований постановлений о привлечении к административной ответственности за нецелевое использование земельного участка.

В целях реализации положения необходимо:

а) внести в статью 14.2 Земельного кодекса Российской Федерации новую норму, обязывающую правообладателя земельного участка предоставлять уполномоченному органу, осуществляющему ведение Единого государственного реестра недвижимости, сведения о фактически осуществляемом виде (видах) использования земельного участка в срок не позднее 30 дней с момента фактического изменения вида использования земельного участка;

б) внести в Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» новую обязанность уполномоченного органа, осуществляющего ведение Единого государственного реестра недвижимости, при предоставлении заявлений об изменении/установлении вида разрешенного использования земельного участка вносить соответствующие изменения в случае соответствия испрашиваемого вида (видов) разрешенного использования земельного участка основному виду разрешенного использования земельного участка, предусмотренного Правилами землепользования и застройки соответствующей территории, а равно и условно разрешенному виду использования при условии наличия соответствующего, подтвержденного права на применение условно разрешенного вида использования, при этом количество видов разрешенного использования, содержащихся в ЕГРН, может быть ограничено только количеством, определенным Правилами землепользования и застройки соответствующей территориальной зоны;

в) ввести в Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации новую статью 15.50, предусматривающую административную ответственность за нарушение срока предоставления сведений в Единый государственный реестр недвижимости о фактически осуществляемом виде или видах использования земельного участка.

Теоретическая значимость исследования заключается в том, что оно относится к одной из наиболее значимых проблем современного административного права – проблеме государственного надзора и муниципального контроля в сфере земельных отношений и административно-правовым и организационно-правовым мерам обеспечения режима целевого использования земельных участков. Сформулированные в диссертационном исследовании выводы и предложения, направленные на преодоление проблем административно-правового регулирования государственного надзора и муниципального контроля за целевым использованием земельных участков, организационно-правового обеспечения режима использования земельных

участков, что создает предпосылки дальнейшего развития теоретических положений российской административно-правовой науки.

Практическая значимость исследования состоит в том, что результаты исследования могут быть использованы:

а) при разграничении полномочий в области надзора и контроля целевого использования земельных участков между федеральными органами исполнительной власти, органами субъектов Федерации и органами местного самоуправления;

б) в законотворческой деятельности, при совершенствовании порядка применения проверочных листов в рамках государственного надзора и муниципального контроля целевого использования земельных участков; при определении мер ответственности за нарушение срока предоставления сведений в ЕГРН о виде (видах) использования земельного участка;

в) в правоприменительной практике путем формирования единого, обоснованного подхода к определению предмета государственного надзора целевого использования земельных участков и к применению видов ответственности за использование земельного участка не по целевому назначению, определению состава административного правонарушения, выраженного в нарушении режима целевого использования земельного участка;

г) в образовательном процессе, позволяющем обучающимся увидеть целостную систему регулирования государственного надзора, муниципального контроля целевого использования земельных участков, а также основания и порядок привлечения к административной ответственности за нецелевое использование земельного участка.

Степень достоверности результатов исследования базируется на использовании широкого круга научно-правовых источников, учебной и научной литературы российских и зарубежных авторов, материалов научных докладов, монографий, конференций, диссертационных исследований, позиций Верховного Суда РФ, судебной практики. В разработке научных положений и предложений использовались современные методики сбора, обработки и анализа практических материалов. Научные выводы основаны на углубленном анализе теоретической части исследования, результатах обобщения и анализа правоприменительной практики и эмпирической базы.

Степень достоверности результатов проведенного исследования обеспечена также результатами апробирования сформулированных выводов и положений на практике и в учебном процессе, что подтверждается актами внедрения.

Апробация результатов исследования. Основные результаты диссертационного исследования докладывались и обсуждались на VI Всероссийской научно-практической конференции в Нижнем Новгороде в 2021 г., посвященной общим вопросам теории и практики контроля и надзора на современном этапе развития общества и государства, на международных

научно-практических конференциях в г. Краснодаре в 2022, 2023 и 2025 гг., посвященных теории и практике административного права и процесса, организованных Краснодарским университетом Министерства внутренних дел Российской Федерации, на Всероссийской научно-практической конференции с международным участием в г. Краснодаре в 2023 г., организованной Кубанским государственным университетом, приуроченной к 30-летию принятия Конституции Российской Федерации 1993 г.

Основные положения исследования нашли отражение в научных публикациях, в том числе в информационно-правовой системе «Консультант Плюс» (2016 г.), а также в 9 публикациях в изданиях, рекомендованных ВАК при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации (в период с 2018 по 2022 г.).

Структура диссертации определена ее целью и задачами и состоит из введения, двух глав (шести параграфов), заключения, списка литературы и приложения. Основная часть работы изложена на 183 страницах. Список литературы включает 253 источника.

Основное содержание работы

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, указываются степень его научной разработанности, цели и задачи, научная новизна, теоретическая и практическая значимость, методология и методы, положения, выносимые на защиту, степень достоверности и апробация результатов.

Первая глава **«Теоретико-правовые основы административно-правового регулирования использования земельных участков по целевому назначению как предмет государственного надзора и муниципального контроля»** включает четыре параграфа.

В первом параграфе **«Административно-правовые основы регулирования использования земельных участков по целевому назначению»** исследуется эволюция и этапы государственного регулирования земельных отношений.

Анализируется теория государственного контроля (надзора), исследуются нормы земельного и административного законодательства, регулирующие целевое использование земельных участков несельскохозяйственного назначения, и ответственность за его нарушение. Определяются ключевые этапы развития государственного регулирования земельных отношений, основной из которых связан с появлением в 1991 г. института частной собственности на землю. Рассматриваются этапы развития и предпосылки реформирования государственного земельного надзора, продолжающегося до настоящего времени. В результате анализа соотношения определений контрольных и надзорных функций делается вывод о

целесообразности разделения контрольных и надзорных функций органов в сфере земельных отношений, а также предлагаются принципы их разделения.

Рассматриваются предпосылки и принципы установления режим целевого использования земельных участков в рамках государственного регулирования земельных отношений. Исследуются вопросы использования терминологии и понятийный аппарат в рассматриваемой области исследования. Предлагается авторское определение режима целевого использования земельного участка.

Во втором параграфе **«Субъектный состав органов, осуществляющих государственный надзор и муниципальный контроль целевого использования земельных участков»** внимание акцентируется на основании, структуре и порядке формирования субъектного состава государственных органов, в функции которых входит земельный надзор, а также органов местного самоуправления, осуществляющих земельный контроль. Приводится сравнительный анализ надзорных функций прокуратуры и Росреестра в области земельных отношений. Автор приходит к выводу о нецелесообразности проведения государственного земельного надзора органами прокуратуры ввиду потенциального отсутствия соответствующих компетенций, а также наличия специализированного в данной области надзорного органа – Росреестра. В ходе исследования предлагается признать недостаточной регламентацию государственного земельного надзора ввиду отсутствия единого нормативного акта – Административного регламента осуществления Росреестром государственного земельного надзора, содержащего перечень методов, форм и процедур его осуществления. Исследуя структуру органов, осуществляющих государственный земельный надзор, автор обосновывает целесообразность дополнительного наделения надзорными полномочиями соответствующих государственных органов субъектов РФ и предлагает принципы разделения полномочий между федеральными надзорными органами и вновь созданными надзорными органами субъектов РФ, исходя из целей предоставления земельного участка и субъекта рассматриваемого вида надзора. В частности, надзорные органы субъекта РФ, учитывая специфику региона, с большей эффективностью смогут осуществлять как профилактические меры, так и меры по привлечению к административной ответственности граждан, земельные участки которым предоставлены для деятельности, не связанной с коммерческой. В свою очередь, должностные лица Росреестра сосредоточат свое внимание на соблюдении режима целевого использования земельных участков, предоставленных для коммерческих целей организациям и предпринимателям, что позволит повысить уровень правовой охраны и правовой защиты режима целевого использования земельного участка.

В третьем параграфе **«Правовой статус субъектов, осуществляющих государственный надзор и муниципальный контроль целевого использования земельных участков»** рассматриваются права и обязанности

субъектов, осуществляющих государственный земельный надзор и муниципальный земельный контроль. Анализируются нормативные акты, регулирующие контрольные и надзорные полномочия и их эволюцию в рамках современной реформы государственного контроля и надзора в Российской Федерации. Автор приходит к выводу о наличии возможности злоупотребления правом со стороны надзорных органов ввиду открытости перечня полномочий должностных лиц. Сравнительный анализ функций Росимущества, а также прав и обязанностей должностных лиц Росимущества при взаимодействии с арендаторами земельных участков, находящихся в федеральной собственности, выявил дублирование полномочий органов государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля, излишнюю широту прав должностных лиц Росимущества при проведении проверок целевого использования земельных участков, находящихся в федеральной собственности и предоставленных в аренду. В связи с этим предлагается исключить права должностных лиц Росимущества проводить проверки целевого использования земельных участков.

В параграфе четыре **«Формы и методы государственного надзора и муниципального контроля за целевым использованием земельных участков»** на основе проведенного анализа автор приходит к выводу о разнообразии и постоянной динамике форм и методов осуществления контроля и надзора, о стремлении законодателя к повышению эффективности при минимальном воздействии на поднадзорные субъекты. При этом признается нецелесообразным применение метода индикатора риска, поскольку выделяемые индикаторы риска фактически содержат признаки состава административного правонарушения, что служит основанием для проведения надзорного мероприятия. Анализируя «общественный земельный контроль», закрепленный в ст. 72.1 Земельного кодекса РФ, автор приходит к выводу о неэффективности данной формы контроля по нескольким причинам: отсутствие специального федерального закона, регулирующего общественный земельный контроль; отсутствие форм и методов стимулирования общественной деятельности в данной сфере деятельности в целом.

Вторая глава **«Организационно-правовые аспекты обеспечения режима целевого использования земельных участков»** включает два параграфа.

В первом параграфе **«Административно-юрисдикционные полномочия органов, осуществляющих государственный надзор за целевым использованием земельных участков»** анализируются отдельные аспекты административно-юрисдикционных полномочий Росреестра, связанные с привлечением нарушителей режима целевого использования земельного участка к административной ответственности. Исследуется документация, подготавливаемая уполномоченными лицами по результатам государственного надзора, на основании которой возбуждается дело об

административном правонарушении. В ходе исследования выделяются два ключевых документа, подготавливаемых по результатам государственного надзора, – акт надзорного мероприятия и проверочный лист. Отмечается недостаточная объективность данных при применении в проверочном листе только однозначных ответов да/нет. Для более объективной и адекватной оценки негативных последствий диссертант предлагает при проведении проверок с применением проверочного листа использовать балльную систему, позволяющую оценить степень негативных последствий выявленных нарушений целевого использования земельного участка.

Анализируются порядок и этапность осуществления надзорным органом административного производства в отношении нарушителей режима целевого использования земельных участков. В целях совершенствования применяемого понятийного аппарата предлагается авторское определение механизма реализации мер административной ответственности, определяемого как деятельность уполномоченного лица в соответствии с предписанием системы взаимосвязанных административно-правовых норм, обеспечивающих законное и обоснованное привлечение нарушителя к административной ответственности. Начало действия механизма определяется моментом совершения административного деликта, момент прекращения – истечением определенного законом срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию.

Во втором параграфе **«Административная ответственность как мера принудительного обеспечения целевого использования земельного участка»** анализируются научные подходы к определению объекта административно-правовой охраны и объективной стороны административного правонарушения, выраженного в нецелевом использовании земельного участка. Исследуется судебная практика определения объективной стороны административного правонарушения, сложившаяся за последнее десятилетие в различных регионах страны, при этом акцентируется внимание на отсутствии единообразного подхода независимо от периода и региона принятия судебного акта.

В ходе исследования диссертант приходит к выводу о необходимости внедрения иного подхода при определении нецелевого использования земельного участка как предмета административного правонарушения. Поскольку нарушение режима целевого использования земельного участка относится к правонарушениям в области охраны окружающей среды, предлагается сложившийся в судебной практике деликт разграничить на нецелевое использование земельного участка и правонарушение в области налогов или экономики, выраженное в несоответствии фактически осуществляемого вида разрешенного использования участка из состава основных и вспомогательных видов со сведениями в ЕГРН в отношении соответствующего участка.

Также предлагается на законодательном уровне запретить органам власти и местного самоуправления при предоставлении земельных участков указывать вид разрешенного использования предоставляемого земельного участка, не предусмотренного документацией градостроительного зонирования и территориального планирования для указанной территории.

Детально рассматриваются и анализируются виды ответственности, применяемые за нарушение режима использования земельных участков. Исследуя дисциплинарную ответственность за нарушение режима использования земель, предусмотренную ст. 75 Земельного кодекса РФ, автор приходит к выводу о дублировании указанного вида ответственности с дисциплинарной ответственностью, предусмотренной трудовым законодательством. При этом не учитывается, что основанием для возникновения дисциплинарной ответственности является исключительно воля работодателя. Соответственно императивная норма о дисциплинарной ответственности за нарушение земельного законодательства не имеет правовых способов реализации, поскольку отсутствует механизм понуждения работодателя привлекать работника к дисциплинарной ответственности.

Исследуя правоприменительную практику в области земельных отношений, автор приходит к выводу о целесообразности внесения в Земельный кодекс РФ широко используемого гражданско-правового вида ответственности за нарушение режима целевого использования земельных участков.

При это делается оговорка о правомерности применения гражданско-правовой ответственности исключительно в случае доказанности события административного правонарушения, имеющего преюдициальное значение и установленного уполномоченным органом, поскольку только специализированный надзорный орган после проведения специальных мероприятий в установленном законом порядке может констатировать факт нарушения режима целевого использования земельного участка.

В **заключении** подведены итоги исследования, сформулированы основные выводы и предложения.

Список работ, опубликованных автором по теме диссертации

Научные статьи, опубликованные в изданиях, рекомендованных Минобрнауки России

1. Костенко, Е.А. Строительство нового объекта как признак административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена частью 1 статьи 8.8 КоАП / Евгений Александрович Костенко // Вопросы российского и международного права. – 2018. – №5. – С. 124–132 (1,6 п. л.).

2. Костенко, Е.А. Проблемы определения объективной стороны административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 8.8

КоАП РФ / Евгений Александрович Костенко // Юридическая наука. – 2018. – №4. – С. 80–87 (0,4 п. л.).

3. Костенко, Е.А. Виды ответственности за нецелевое использование земельных участков и их соотношение / Евгений Александрович Костенко // Юридическая наука. – 2021 – № 7. – С. 81–86 (0,3 п. л.).

4. Костенко, Е.А. Нарушение режима целевого использования земельных участков: проблемы классификации субъекта и субъективной стороны административного правонарушения / Евгений Александрович Костенко // Вестник Евразийской академии административных наук. – 2021. – № 3 (56). – С. 90–95 (0,6 п. л.).

5. Костенко, Е.А. Проблемы субъектного состава органов, осуществляющих государственный надзор и муниципальный контроль целевого использования земельных участков / Евгений Александрович Костенко // Юридическая наука. – 2021. – № 10. – С. 22–27 (0,3 п. л.).

6. Костенко, Е.А. О полномочиях субъекта РФ в области надзора целевого использования земельных участков Евгений Александрович Костенко // Юридическая наука. – 2021. – № 11. – С. 124–129 (0,3 п. л.).

7. Костенко, Е.А. Права и обязанности субъектов, осуществляющих государственный надзор и муниципальный контроль целевого использования земельных участков Евгений Александрович Костенко // Юридическая наука. – 2022. – №1. – С. 47–52 (0,3 п. л.).

8. Костенко, Е.А. Актуальные проблемы форм и методов земельного контроля и надзора Евгений Александрович Костенко // Юридическая наука. – 2022. – № 2. – С. 4–9 (0,3 п. л.).

9. Костенко, Е.А. Нецелевое использование земельных участков механизм реализации мер административной ответственности / Евгений Александрович Костенко // Вопросы российского и международного права. – 2022. – № 2А. – С. 333–342 (0,7 п. л.).

Научные статьи, опубликованные в иных изданиях:

10. Костенко, Е.А. Соотношение понятий земельный «контроль» и «надзор» / Евгений Александрович Костенко // Актуальные проблемы административного права и процесса: материалы науч.-практ. конф. – Краснодар: [Б. и.], 2021. – С. 113–120 (0,8 п. л.).

11. Костенко, Е.А. Общественный земельный контроль / Евгений Александрович Костенко // Сборник докладов XI Московской юридической недели: XX Международная научно-практическая конференция и XXII Международная научно-практическая конференция юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова: в 5 ч. – М.: [Б. и.], 2022. – С. 92–96 (0,6 п. л.).

12. Костенко, Е.А. Взаимодействие между органами государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля: теория и

практика / Евгений Александрович Костенко // Очерки новейшей камералистики. – 2023. – № 4. – С. 36–40 (0,5 п. л.).

13. Костенко, Е.А. Административная ответственность за нецелевое использование земельных участков: теория и практика / Евгений Александрович Костенко // Теория и практика административного права и процесса: материалы Междунар. науч.-практ. конф. – Краснодар: [Б. и.], 2023. – С. 66–70 (0,4 п. л.).

14. Костенко, Е.А. Об административном процессе, возникающем из контрольно-надзорных правоотношений использования земельных участков не по целевому назначению / Евгений Александрович Костенко // Становление, развитие и интеграция внесудебного и судебного административного процесса в Российской Федерации: сб. науч. ст. – М.: [Б. и.], 2023. – С. 294–301 (0,5 п. л.).

15. Костенко, Е.А. Развитие административно-правового регулирования целевого использования земельных участков в российской федерации / Евгений Александрович Костенко // Теория и практика административного права и процесса: материалы Междунар. науч.-практ. конф. – Краснодар: [Б. и.], 2024. – С. 107–113 (0,5 п. л.).

16. Костенко, Е.А. Сущность проблематики нецелевого использования земельных участков / Евгений Александрович Костенко // Инновационная экономика и современный менеджмент // сб. науч. ст. – ИЭСМ.: [Б. и.], 2026. – С. 177–181. (0,2 п. л.)

К о с т е н к о Евгений Александрович

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ (НАДЗОР)
И МУНИЦИПАЛЬНЫЙ КОНТРОЛЬ
ЦЕЛЕВОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ
ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ

А в т о р е ф е р а т
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Подписано в печать 06.10.2026. Формат 60×84 ¹/₁₆. Гарнитура «Таймс».
Печать цифровая. Уч.-изд.л. 1,25. Тираж 150 экз. Заказ № 6542,8

Издательско-полиграфический центр
Кубанского государственного университета
350040, г. Краснодар, ул. Ставропольская, 149