

АВ

Соотношение
зонирования
территорий и
деления земель
по целевому
назначению





От редакции

Уважаемые коллеги!

Благодарю вас за интерес, проявленный к нашей работе.

Сегодня правовое пространство трансформируется особенно динамично.

В этих условиях важно своевременно отслеживать наиболее значимые изменения законодательства, оставаясь в курсе актуальных тенденций и при этом не теряться в потоке избыточной информации.

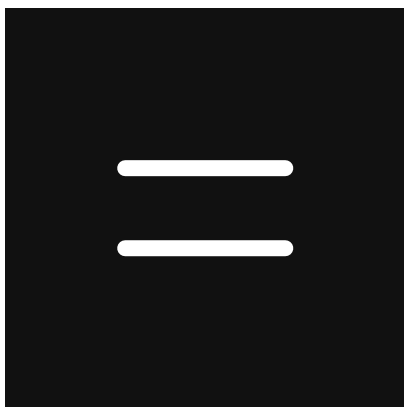
На протяжении многих лет мы занимаемся правовой экспертизой, анализируем большой объем законов и иных нормативных правовых актов, судебной практики и профессиональных публикаций.

Результаты этой работы мы представляем вам в сжатом, систематизированном и концентрированном виде.

На сайте вы найдете учебную, научную и практическую литературу.

Искренне надеюсь, что представленные материалы окажутся полезными в вашей профессиональной деятельности и помогут в принятии правильных решений.

С уважением,
кандидат юридических наук
Алексей Борисов



Соотношение зонирования территорий и деления земель по целевому назначению

05.08.2026

В научной литературе делается акцент на важном значении деления земель на категории в определении правового режима земель. Как отмечает С.А Боголюбов, деление всех земель в пределах России на категории по их целевому назначению является исключительной прерогативой российского государства, характерной чертой российского земельного правотворчества и законодательства и служит основой определения особенностей правовых режимов охраны и использования земель в зависимости от их категории и целевого назначения. Стабильность целевого назначения земель, сохранение прежде всего земель сельскохозяйственного назначения как незаменимых, трудновосстановимых, недопущение их необоснованного перевода в менее эффективные формы хозяйствования всегда были краеугольным принципом российской государственной земельной и экологической политики и проведения земельных реформ [\[254\]](#).

В настоящее время в научной литературе не сформировалось единой позиции относительно соотношения деления земель на категории и зонирования территорий. Как отмечает Е.А. Галиновская, институт категорий земель ЗК РФ (являющийся, по сути, разновидностью зонирования земель на территории Российской Федерации в целом) и институт правового зонирования территорий ГрК РФ не имеют институциональных противоречий и не дублируют друг друга [\[255\]](#).

По мнению О.И. Крассова, территориальное зонирование в самом примитивном виде было заимствовано из зарубежного опыта. В США - родине зонирования и в ряде стран этот правовой инструмент аналогичен в целом делению земель на категории - способу определения правового режима земель, применяемому в нашей стране. Реально практика зонирования еще не получила повсеместного распространения [\[256\]](#). Тогда как И.Ф. Панкратов рассматривал деление земель на категории в качестве одного из видов экологического зонирования территории [\[257\]](#).

Институты деления земель на категории и зонирования территорий предусматривают наличие пространственного элемента (границ). При этом, как отмечает Е.А. Галиновская, отсутствие выделенных на местности границ категорий земель является недостатком не самого института, а организации государственного управления в этой области [\[258\]](#).

Зонирование территорий и деление земель на категории имеют схожий характер в контексте определения правового режима земель. Каждая категория земель имеет самостоятельный правовой режим, который устанавливается ЗК РФ. Тогда непосредственное определение правового режима зон предусматривается в рамках отдельных видов зонирования территорий (например, рассматриваемые в настоящем исследовании экологическое зонирование, градостроительное зонирование). Экологическое и градостроительное зонирование предусматривают определение правового режима экологических и территориальных зон соответственно.

Таким образом, деление земель на категории и рассматриваемые в настоящем исследовании виды зонирования территорий (экологическое зонирование, функциональное зонирование, градостроительное зонирование) имеют как пространственный (границы), так и правовой (определение правового режима или воздействие на правовой режим земель) элементы. В этом смысле представляется особенно важным рассмотреть соотношение именно таких видов зонирования территорий и деления земель на категории в контексте определения правового режима земель.

Некоторые ученые делают акцент на трудностях разграничения норм о зонировании территорий и норм о делении земель на категории по целевому назначению. Как отмечает, П.Н. Павлов, порой бывает затруднительно различить между собой нормы о категориях земель и нормы о зонировании территорий. Приходилось слышать о том, что нет необходимости вводить в РФ зонирование территорий, поскольку у нас уже давно осуществляется деление земель на категории. По существу, проводилась мысль, что деление земель на категории и есть зонирование территорий [\[259\]](#).

При этом в научной литературе предлагается подход, направленный на определение соотношения институтов деления земель на категории и зонирования территорий. По мнению Е.А. Галиновской, для проведения работы по совершенствованию зонирования земель достаточно было бы, как считаем, проанализировать содержание установленных категорий земель, установив соотношение этого института с разрешенным использованием. При этом предлагается определять перечень видов разрешенного использования на основании целевого назначения определенных категорий земель. Такой двухступенчатый подход, когда разрешенное использование устанавливается не вместо, а в соответствии с категорией земель, не потребует кардинальных изменений в правовом режиме земель, соответствует обширным площадям

Российской Федерации, составит основу реализации не только местной, направленной преимущественно на застройку территорий, но и федеральной государственной земельной политики, требующей учета всех видов использования земель [\[260\]](#).

Как отмечает О.И. Крассов, разграничение земель по категориям вовсе не означает, что все земли соответствующей категории должны использоваться только строго в соответствии с их целевым назначением. Такое положение было характерно не только для современного, но и ранее действовавшего земельного законодательства. Земельное законодательство делит все земли на определенные категории, и в то же время внутри этих категорий допускает такие виды использования земель в конкретных целях, которые не соответствуют целевому назначению соответствующей категории. Это объясняется тем, что одна и та же категория земель часто одновременно используется в различных целях. Для того чтобы разрешить это противоречие, в ЗК был использован термин «разрешенное использование земельного участка» [\[261\]](#).

Кроме того, деление земель на категории осуществляется в отношении всей территории Российской Федерации. Рассматриваемые в настоящем исследовании виды зонирования территорий (экологическое зонирование, функциональное зонирование, градостроительное зонирование) носят более локальный характер, осуществляются в отношении отдельных предусмотренных законодательством территорий. Градостроительное зонирование осуществляется в отношении всех территорий, для которых устанавливается градостроительный регламент [\[262\]](#). Функциональное зонирование, в рамках института территориального планирования, осуществляется в отношении территорий муниципальных образований [\[263\]](#). Экологическое зонирование осуществляется в отношении особо охраняемых природных территорий [\[264\]](#).

Исходя из принадлежности земель к определенной категории, законодательством определяется наиболее общий правовой режим земель. Исходя из правового режима территориальных зон и экологических зон, законодательством определяется более детализированный правовой режим земель. Например, в отношении земель населенных может уточняться, какая конкретно застройка и какое конкретно развитие может осуществляться в границах каждой территориальной зоны. Таким образом, определение правового режима земель на основании отдельных видов зонирования территорий осуществляется в соответствии с правовым режимом категорий земель и обеспечивает уточнение такого правового режима. В этой связи представляется обоснованным определить соотношение деления земель на категории и зонирования территорий в Земельном кодексе Российской Федерации.

Дискуссионным и злободневным в настоящее время является вопрос о замене института деления земель на категории по целевому назначению институтом градостроительного зонирования. Правительство Российской Федерации 15 июня

2010 года приняло распоряжение, которым был утвержден план мероприятий по совершенствованию контрольно-надзорных и разрешительных функций и оптимизации предоставления государственных услуг в области градостроительной деятельности [\[265\]](#) (далее - План). Пунктом 20 Плана предусматривается отмена деления земель на категории как института, дублирующего институты территориального планирования и градостроительного зонирования.

Для достижения указанной цели Минэкономразвития России (ответственный исполнитель соответствующего пункта Плана) разработало проект Федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части отмены отдельных категорий земель и признании утратившим силу Федерального закона «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» [\[266\]](#). В указанном Законопроекте, в том числе, предусматривалась замена отдельных категорий земель институтом градостроительного зонирования («территориального зонирования» в терминологии указанного Законопроекта [\[267\]](#)), сохранить предлагалось только три категории земель: 1) земли лесного фонда, 2) земли водного фонда и 3) земли особо охраняемых природных территорий (статья 7 ЗК РФ в редакции Законопроекта). Этот Законопроект так и не был принят.

Однако в настоящее время подготовлен и внесен на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации новый проект федерального закона, предусматривающий замену института деления земель на категории институтом зонирования территорий [\[268\]](#). Указанным Законопроектом предусматривается исключение института деления земель на категории по целевому назначению из законодательства Российской Федерации (и замена этого института институтом зонирования территорий), в том числе, признание утратившим силу Федерального закона от 21.12.2004 № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» [\[269\]](#) (далее - Федеральный закон «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую»).

Проблемы, связанные с предполагаемой заменой института деления земель на категории по целевому назначению институтом зонирования территорий рассматриваются в научной литературе. Е.Л. Минина предлагая прогноз вариантов развития законодательства в части института деления земель на категории и зонирования территорий приходит к выводу о том, что наименее желателен вариант отмены категорий земель. Не в последнюю очередь потому, что его реализация потребует наиболее существенных изменений законодательства, в том числе кардинальной переработки ЗК РФ, устанавливающего правовой режим земель в зависимости от их принадлежности к той или иной категории. Это потребует переоформления правоустанавливающих документов на земельные участки, что, как показывает опыт, затягивается на длительный срок, создает препятствия в осуществлении предпринимательской деятельности, ложится тяжким бременем на граждан - обладателей прав на земельные участки,

способствует возникновению массы коллизий в правоприменительной практике[\[270\]](#).

По мнению Е.А. Галиновской, отменой категорий и установлением правового режима большей части земель градостроительными регламентами (которые утверждаются органами местного самоуправления) существенно понижается уровень правового регулирования земельных отношений, который осуществляется в настоящее время преимущественно федеральными законами[\[271\]](#). Не отрицается, что проблема назрела и решать ее необходимо. Однако кардинальный вариант с отменой категорий земель не может рассматриваться как единственно возможный[\[272\]](#).

Комментируя пункт 20 Плана, М.В. Попов отмечает, что это, пожалуй, наиболее революционное предложение, ведь четкое деление земель на категории восходит к 1968 г., когда были приняты первые Основы земельного законодательства СССР и союзных республик. Многие существующие проблемы в правовом регулировании земельных отношений обусловлены в том числе параллельным существованием двух схожих институтов - целевого назначения (категории земель) и разрешенного использования. Поэтому, по мнению М.В. Попова, рациональное зерно в отмене деления земель на категории, безусловно, есть. Но к реальному воплощению описанной идеи можно будет подойти лишь при наличии полноценных документов территориального планирования всех трех уровней и правил землепользования и застройки во всех муниципальных образованиях. Нужно также обеспечить государственный кадастровый учет земельных участков на подавляющей части территории РФ. Только тогда отмена деления земель на категории может дать положительный эффект[\[273\]](#).

Тогда как по мнению В.А. Бурова, отмена категории земель нарушит преемственность в законодательстве и не исправит недостатки в деятельности публичных органов[\[274\]](#).

В научной литературе делается акцент на проблемах соотношения институтов деления земель на категории и зонирования территорий. Как отмечает И.Е. Манылов, в настоящее время для изменения разрешенного использования земельного участка необходимо в большинстве случаев принятие двух решений: 1) решение органа власти об изменении категории земельного участка; 2) решение об изменении его разрешенного использования. При этом порядок и основания для изменения категории и разрешенного использования земельного участка различны. Не совпадают также органы государственной власти и органы местного самоуправления, уполномоченные на принятие решений об изменении категории земельного участка и его разрешенного использования, что создает затруднения для правообладателей земельных участков[\[275\]](#).

Указанная проблема существенно затрудняет реализацию прав граждан на использование земельных участков. Однако важно отметить, что указанная проблема может разрешаться в судебном порядке. Как следует из Постановления

ФАС Уральского округа от 03.06.2009 № Ф09-3523/09-С1, предприниматель обратился в управление Федерального агентства кадастра объектов недвижимости (далее - управление) с заявлением о внесении изменений в документы государственного земельного кадастра в части указания категории принадлежащего ему на праве собственности земельного участка «земли населенных пунктов» вместо «земли сельскохозяйственного назначения», вида разрешенного использования земельного участка в соответствии с установленной ПЗЗ, территориальной зоной (зона открытых рынков оптовой торговли). В этом же заявлении предприниматель просил о выдаче ему кадастрового плана земельного участка с учетом измененных данных кадастрового учета.

Управлением принято решение об отказе в государственном кадастровом учете изменений объекта недвижимости по причине непредставления предпринимателем документов об изменении категории земельного участка и рекомендовано обратиться с соответствующим ходатайством в орган, уполномоченный принимать решения об изменении категории земельного участка.

Поскольку любой вид разрешенного использования из предусмотренных зонированием территорий видов выбирается правообладателем земельного участка самостоятельно, без дополнительных разрешений и процедур согласования, а информация об основных и вспомогательных видах разрешенного использования земельных участков правообладателями вносится в кадастровый план в силу пункта 2 статьи 7 ЗК РФ и пункта 4 статьи 37 ГрК РФ, ФАС Уральского округа удовлетворил заявление о признании незаконными действий управления, выразившихся в принятии решения об отказе в кадастровом учете изменений объекта недвижимости земельного участка в части категории земельного участка и вида разрешенного использования [\[276\]](#).

С учетом приведенного постановления представляется, что проблема необходимости принятия двух решений (решения органа власти об изменении категории земельного участка и решения об изменении его разрешенного использования) для изменения вида разрешенного использования земельного участка и объекта капитального строительства может разрешаться в судебном порядке. Таким образом, изменение законодательства в части отмены категорий земель не является единственно возможным способом решения данной проблемы. Понимая, что обращение в суд часто приводит достаточно длительному разрешению спора, обоснованным представляется формирование правоприменительной практики, обеспечивающей разрешение указанной проблемы в административном порядке без обращения в суд.

В.А. Буров отмечает, что аргументом, приводимым в пользу отмены института категории земель как основного способа определения правового режима земельных участков, является большее многообразие видов разрешенного использования по сравнению с семью категориями земель, установленными земельным законодательством. При этом не учитывается, что количество категорий

никогда не было неизменным, оно увеличивалось по мере развития общественных отношений (самыми «поздними» категориями земель стали земли водного фонда и особо охраняемых территорий), и в случае возникновения такой необходимости нет препятствий для этого. Таким образом, вышеприведенный аргумент не является достаточно обоснованным [\[277\]](#).

Кроме того, определенная гибкость института деления земель на категории по целевому назначению выражается в возможности перевода земель или земельных участков из одной категории в другую. Правовое регулирование перевода земель или земельных участков из одной категории в другую осуществляется в рамках Федерального закона «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую». Данным Федеральным законом, в том числе, предусматривается механизм перевода земель сельскохозяйственного назначения в земли других категорий (в том числе, в те категории земель, для которых устанавливается и распространяется градостроительный регламент).

Допуская возможность изменения вида разрешенного использования законодательство исходит из приоритета сохранения особо ценных земель и особо охраняемых природных территорий. Реализация этого принципа выражается, например, в возможности изменить вид разрешенного использования земельных участков, отнесенных к сельскохозяйственным угодьям, только после изменения категории земель. Обоснованность указанного подхода подтверждается в судебной практике.

При рассмотрении дела суд установил, что, в силу пункта 7 статьи 36 ГрК РФ изменить вид разрешенного использования для сельскохозяйственных угодий возможно только после изменения категории такого рода земель. Таким образом, непредставление доказательств проведения зонирования территории, в границах которой расположен земельный участок, принадлежащий заявителю, с установленным разрешенным использованием земельного участка не является основанием для удовлетворения требований о признании незаконным отказа уполномоченного органа в изменении вида разрешенного использования земельного участка с ведения крестьянского (фермерского) хозяйства на дачное строительство [\[278\]](#).

Вместе с тем отсутствие зонирования территорий влечет за собой необходимость использования земель в соответствии с целевым назначением. ФАС Московского округа от 30.12.2009 № КА-А41/12853-09 отказал в удовлетворении заявленных требований о признании незаконным решения Управления Роснедвижимости и обязании его внести изменения в сведения Государственного земельного кадастра с вида разрешенного использования «для сельскохозяйственного использования» на вид разрешенного использования «для дачного строительства». Суд указал, что согласно пункту 2 статьи 7 ЗК РФ земли сельскохозяйственного назначения и другие категории земель используются в соответствии с установленным для них назначением, а доказательств проведения зонирования территории, в границах

которой расположен спорный земельный участок, с установленным разрешенным использованием земельных участков суду не представлены [\[279\]](#). Приведенный подход к изменению видов разрешенного использования земельных участков имеет важное значение, поскольку документы градостроительного зонирования подготовлены не во всех муниципальных образованиях.

Как отмечает П.Н. Павлов, не вдаваясь в дискуссию о целесообразности сохранения деления земель на категории, следует отметить, что в законодательстве стран с развитой рыночной экономикой отсутствует понятие «категория земель».

Единственной страной с рыночной экономикой, где осуществляется деление земель на категории, является Россия [\[280\]](#). Тогда как по мнению Е.А. Галиновской, институт категорий земель ЗК РФ является, по сути, разновидностью зонирования земель на территории Российской Федерации в целом [\[281\]](#). При этом, зонирование земель по основным видам использования (особенно если это касается особо охраняемых и ценных земель) принято во всем мире [\[282\]](#).

Как отмечает С.А. Боголюбов, к модернизации любого важнейшего закона надо подходить не с позиций «как бы можно еще украсить его», а с позиций «без каких изменений этого закона нельзя сегодня обойтись» [\[283\]](#). В результате замены института деления земель на категории институтом зонирования территорий законодательство претерпит существенные изменения. Однако, как представляется, без столь масштабных изменений законодательства можно обойтись.

[\[254\]](#) Боголюбов С.А. Правотворчество в сфере экологии. М., 2010. С. 370.

[\[255\]](#) Галиновская Е.А. Применение земельного законодательства: проблемы и решения: научно-практическое пособие. М., 2012. С. 51.

[\[256\]](#) Крассов О.И. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации (постатейный). М., 2009.

[\[257\]](#) Экология. Юридический энциклопедический словарь / Под ред. проф. С.А. Боголюбова. М., 2001. С. 134.

[\[258\]](#) Галиновская Е.А. Указ. соч. С. 49.

[\[259\]](#) Павлов П.Н. Правовое регулирование зонирования территорий в Российской Федерации // Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. 2004. № 1 (18).

[\[260\]](#) Галиновская Е.А. Указ. соч. С. 51.

[\[261\]](#) Крассов О.И. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации (постатейный). М., 2009.

[262] Градостроительные регламенты не устанавливаются для земель лесного фонда, земель, покрытых поверхностными водами, земель запаса, земель особо охраняемых природных территорий (за исключением земель лечебно-оздоровительных местностей и курортов), сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения, земельных участков, расположенных в границах особых экономических зон (часть 6 статьи 36 ГрК РФ).

[263] Карту функциональных зон содержат: 1) схемы территориального планирования муниципального района (пункт 4 части 1 статьи 19 ГрК РФ); 2) генеральный план поселения (пункт 4 части 3 статьи 23 ГрК РФ); 3) генеральный план городского округа (пункт 4 части 3 статьи 23 ГрК РФ).

[264] В целях установления режима национального парка осуществляется зонирование его территории (часть 1 статьи 15 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях»). В статье 2 Федерального закона от 01.05.1999 № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал» предусматривается экологическое зонирование Байкальской природной территории.

[265] Распоряжение Правительства Российской Федерации в распоряжении от 15.06.2010 № 982-р «Об утверждении плана мероприятий по совершенствованию контрольно-надзорных и разрешительных функций и оптимизации предоставления государственных услуг в области градостроительной деятельности» // СЗ РФ. 2010. № 25. Ст. 3220.

[266] Российская газета от 13.10.2011. Режим доступа: <http://www.rg.ru/2011/10/13/zemlya-kategorii-site-dok.html>

[267] Глава IV ГрК РФ в редакции Законопроекта // Российская газета от 13.10.2011. Режим доступа: <http://www.rg.ru/2011/10/13/zemlya-kategorii-site-dok.html>

[268] Законопроект № 50654-6 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены категорий земель и признании утратившим силу Федерального закона "О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую"» // Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности. [Электронный ресурс]. URL: [http://asozd.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=50654-6](http://asozd.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=50654-6)

[269] СЗ РФ. 2004. № 52. Ст. 5276.

[270] Минина Е.Л. Разрешенное использование земельных участков: вопросы установления и изменения // Журнал российского права. 2012. № 1. С. 62 - 67.

[271] Галиновская Е.А. Указ. соч. С. 50.

[272] Галиновская Е.А. Указ. соч. С. 51.

[273] Попов М.В. Здесь будет город-сад // Эж-ЮРИСТ. Июль 2010 г. № 27.

[274] Буров В.А. Некоторые вопросы применения и совершенствования законодательства об изменении целевого назначения земельных участков // Законодательство и экономика. 2009. № 8.

[275] Манылов И.Е. Оборот недвижимости в России: экономика и право // Журнал российского права. 2012. № 1.

[276] Постановление ФАС Уральского округа от 03.06.2009 № Ф09-3523/09-С1 по делу № А60-13773/2008-С5. Документ опубликован не был. Режим доступа: система «Консультант Плюс».

[277] Буров В.А. Некоторые вопросы применения и совершенствования законодательства об изменении целевого назначения земельных участков // Законодательство и экономика. 2009. № 8.

[278] Определение Московского областного суда от 13.05.2010 по делу № 33-9287. Документ опубликован не был. Режим доступа: система «Консультант Плюс».

[279] Постановление ФАС Московского округа от 30.12.2009 № КА-А41/12853-09 по делу № А41-9319/09 / Официальный сайт Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. Режим доступа:
http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/6aa3a6b0-bf7b-43e5-89d7-19067bca8dde/A41-9319-2009_20091225_Reshenija%20i%20postanovlenija.pdf.

[280] Павлов П.Н. Правовое регулирование зонирования территорий в Российской Федерации // Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. № 1 (18). 2004.

[281] Галиновская Е.А. Указ. соч. С. 51.

[282] Галиновская Е.А. Указ. соч. С. 49.

[283] Боголюбов С.А. Земельное законодательство и Концепция развития гражданского законодательства // Журнал российского права. 2010. № 1. С. 38 - 47.

ПРОДОЛЖАЙТЕ ПОЛУЧАТЬ ПРАВОВУЮ АНАЛИТИКУ

Благодарим вас за интерес к нашему обзору.

Этот дайджест — лишь часть аналитических материалов, которые ежедневно готовит наша редакция. Мы внимательно отслеживаем изменения законодательства, анализируем судебную практику, разъяснения государственных органов и формируем практические выводы, которые помогают принимать обоснованные решения.

Большая часть наших материалов доступна только подписчикам. Подписка открывает доступ к полной базе аналитики, эксклюзивным обзорам, расширенным комментариям экспертов, подборкам судебной практики и другим профессиональным материалам, которые не публикуются в открытом доступе.

В знак благодарности за то, что вы скачали этот обзор, мы подготовили для вас **персональный промокод**, который позволит оформить подписку на специальных условиях.

ВАШ ПРОМОКОД

PDF50



Используйте его при оформлении подписки и получите специальные условия доступа к закрытым материалам.



Мы уверены, что качественная правовая аналитика должна не просто информировать о произошедших изменениях, а помогать понимать их значение, оценивать возможные риски и принимать взвешенные решения. Именно поэтому мы уделяем особое внимание глубине анализа, практической применимости выводов и объективности каждой публикации.



Добро пожаловать в сообщество профессионалов, которые ценят достоверную информацию и экспертный подход.