

СКЛЯР Богдан Петрович,
аспирант кафедры земельного и экологического права
Российского государственного университета правосудия
имени В.М. Лебедева, частнопрактикующий юрист,
e-mail: mail@law-books.ru

К ВОПРОСУ О РАЗРЕШЕННОМ ИСПОЛЬЗОВАНИИ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ПО РОССИЙСКОМУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ

Аннотация. Земельный участок в силу своих физических свойств является важнейшим компонентом и частью жизнедеятельности человека. Земля ограничена в своем количестве и невосполняема, ухудшение качества почвы, утрата ею свою плодородных свойств представляет большую проблему как для всего человечества. Учитывая многогранность понятия земли, очень важно правильно и продумано подходит к ее рациональному, эффективному и безопасному использованию. В определении правового режима земельного участка, его допустимого использования сталкивается огромное количество интересов и зачастую интерес собственника земельного участка учитывается в самую последнюю очередь. Многовековое развитие и попытки законодателя урегулировать использование земельных участков привело к созданию таких институтов земельного и градостроительного права как правовой режим земельного участка, категория земель, вид разрешенного использования, зонирование территории. Значение данных понятий, исторический аспект их разработки является важным для адекватного понимания земельного и градостроительного права особенно в контексте вступившего с 1 марта 2026 года Федерального закона от 31.07.2025 № 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» [12].

Ключевые слова: разрешенное использование, категория земель, зонирование.

SKLYAR B.P.,
Postgraduate Student, Department of Land and Environmental Law,
V.M. Lebedev Russian State University of Justice,
Private Practice Lawyer

TO THE ISSUE OF PERMITTED USE OF LAND PLOTS UNDER RUSSIAN LAW

Annotation. Due to its physical properties, a land plot is a crucial component and part of human life activities. Land is limited in quantity and irreplaceable; deterioration of soil quality and loss of its fertility pose a significant problem both for human activities and the biosphere. Given the multifaceted nature of land, it is essential to approach its rational, efficient and safe use in a proper and thoughtful manner. In determining the legal regime of a land plot and its permissible use, a vast number of interests intersect, and often the interests of the land plot owner are taken into account last.

Centuries of development and the legislator's efforts to regulate the use of land plots have led to the creation of such institutions of land and urban planning law as: the legal regime of a land plot; land categories; types of permitted use; territory zoning.

Understanding the significance of these concepts and the historical context of their development is essential for an adequate comprehension of land and urban planning law — especially in the context of Federal Law No. 295-FZ of 31 July 2025 “On Amendments to the Land Code of the Russian Federation, Certain Legislative Acts of the Russian Federation, and the Repeal of Certain Provisions of Legislative Acts of the Russian Federation”, which entered into force on 1 March 2026.

Key words: permitted use, land category, zoning.

Введение

Текущее российское земельное законодательство основывается на принципе деления земель по целевому назначению на категории, согласно которому правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к определенной категории и разрешенного использования в соответствии с требованиями законодательства (пункт 8 статьи 1 Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 года № 136-ФЗ [11] (далее – «Земельный кодекс РФ»)).

Как отмечает О.И. Крассов «принцип использования земель в соответствии с их основным целевым назначением пронизывает содержание всех институтов земельного права. Его суть заключается в том, что ни собственник земельного участка, ни его владелец, пользователь или арендатор не вправе изменить целевое назначение земельного участка по своему усмотрению. Они обязаны использовать земли в соответствии с их целевым назначением. Изменение целевого назначения земель допускается только в установленном порядке специально уполномоченными на то органами» [24].

Статья 7 Земельного кодекса РФ устанавливает, что правовой режим земель и земельных участков определяется в соответствии с федеральными законами исходя из их принадлежности к той или иной категории земель и разрешенного использования.

О.И. Крассов указывает, что «правовой режим земель представляет собой определение в законодательстве содержания права собственности, иных прав на земельные участки, управления использованием и охраной земель, мер по охране земель, посредством установления основного целевого назначения земель, территориального зонирования, ограничения прав, публичных сервитутов и установления разрешенного использования» [25].

Здесь важно отметить, что правовой режим определяет именно содержание права собственности на объекты гражданского права, то есть исчерпывающим способом устанавливает рамки и границы дозволенного законодателем осуществления собственником или иным правообладателем земельного участка и расположенных на них объектов своих правомочий.

На обстоятельство о том, что право собственности постоянно подвергается ограничением со стороны публичной власти обращал внимание ещё классик российской дореволюционной цивилистики И.А. Покровский, который отмечал, что «достаточно указать на разнообразные строительные уставы, на санитарные предписания, на меры по охранению лесов, осушке болот, укреплению песков, на регламентацию охоты и т. д., и т. д.,

чтобы перед нами развернулась картина непрестанно расширяющегося государственного вмешательства в дело устройства и эксплуатации недвижимости» [29].

Установив в отношении земельного участка ту или иную категорию земель и вид разрешенного использования государство фактически формирует даже не только содержание право собственности, но и саму вещь – земельный участок, его характеристики и параметры, определяя в одностороннем порядке его целевое использование, экономическую привлекательность и ценность.

На текущий момент статья 7 Земельного кодекса РФ закрепляет 7 категорий земель:

- 1) земли сельскохозяйственного назначения;
- 2) земли населенных пунктов;
- 3) земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения;
- 4) земли особо охраняемых территорий и объектов;
- 5) земли лесного фонда;
- 6) земли водного фонда;
- 7) земли запаса.

В свою очередь вид разрешенного использования представляет собой вид деятельности, которую с учетом законодательных ограничений допускается осуществлять на земельном участке, а также над и под его поверхностью (пункт 1 статьи 14.1 Земельного кодекса РФ). Вид разрешенного использования устанавливается в отношении всех земельных участков вне зависимости от его категории (пункт 2 статьи 14.2 Земельного кодекса РФ).

Представляется, что категория земель это как общее правило, принцип, который определяет назначение земельного участка в широком смысле, дает общий вектор и направление в дальнейшей конкретизации через вид разрешенного использования, который уже устанавливается в градостроительном регламенте для земель населенных пунктов, в лесохозяйственном регламенте для земель лесного фонда, в положении об особо охраняемой природной территории в отношении земельных участков, расположенных в границах особо охраняемой природной территории, в Федеральном законе от 24 июля 2002 года № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» для земельных участков сельскохозяйственного назначения и так далее. При этом вид разрешенного использования земельного участка не должен противоречить категории земель.

Вопрос о целесообразности наличия в законодательстве сразу двух институтов – категории земель и видов разрешенного использования, а также значение разрешенного использования получил большую научную проработку в работах Е.А. Галиновской [21], Л.Е. Бандорина [18], Г.А. Волкова [19], Н.Г. Нарышевой [27] и других ученых.

Для лучшего уяснения и понимания природы разрешенного использования, его соотношения с категориями земель и принципами его определения следует обратиться не только к действующему регулированию, но и исторической ретроспективе, а также компаративистике.

1. Регулирование разрешенного использования в дореволюционный период России

В настоящее время исследователями делается вывод [18], что в дореволюционный период истории России отсутствовали какие-либо формы закрепления института разрешенного использования.

Очевидно, упомянутый подход представляется обоснованным ввиду неразработанности науки земельного права, а также по причине отсутствия надлежащей систематизации законодательства, регулирующей область земельных правоотношений. Иными словами, представление о том, что в дореволюционный период института разрешенного использования земель не существовало, не лишено оснований.

В то же время, проведенный в настоящей работе историко-правовой анализ законодательства и юридической литературы позволяет сделать вывод, что институт разрешенного использования в определенной, пусть и зачаточной форме, функционировал в дореволюционный период истории российского законодательства, несмотря на отсутствие комплексного законодательного регулирования и систематического представления о разрешенном использовании земель.

На современном этапе развития правовой науки безусловными атрибутами отрасли права и законодательства являются предмет и метод правового регулирования, а также наличие кодификации. Очевидно, что в рамках действующего законодательства и науки земельного права указанные атрибуты подробно разработаны и закреплены. Упомянутая развитость правовой науки напрямую повлияла на становление института разрешенного использования в том виде, в котором он сейчас существует.

В свою очередь, поскольку система права и правовая доктрина в области земельных отношений в XVIII-XIX веках не были в достаточной степени развиты, недостаточная стройность и последовательность регулирования института разре-

шенного использования представляется закономерно естественной, но, в то же время, не свидетельствует об его отсутствии в принципе.

В первую очередь, необходимо отметить, что земельные правоотношения в XVIII веке регламентируются частными императорскими указами. Нормы, которые определяют целевое использование земель хаотичны и возникают скорее косвенно, определяя правовой режим институтов частного права и преследуя защиту и реализацию государственных нужд и интересов.

Так, например, в 1701 году Петр I издает указ о запрете расчищать лес под пашни и сеньные покосы на протяжении в 30 верст от сплавных рек, ведущих к Москве [38]. Далее, преследуя цели развития флота, в 1703 году издается общий указ об охране лесов [38]. В 1720 было запрещено пасти скот в лесах на островах, расположенных вблизи Санкт-Петербурга [38].

Другим примером целевого использования земель были нормы в отношении путей сообщения. Вдоль дорог надлежало проводить вырубку леса, а очищенную территорию запрещено было распахивать [38]. Упомянутые законодательные положения воспроизводились и в дальнейшем, и оставались в силе вплоть до 1917 года.

Известно также о выделении участков под жилую застройку на Васильевском Острове и Петербурге и его окрестностях [32]. В 1782 году отводятся места под лавки, в 1797 в Москве выделяются участки под высадку садов [32]. Примечательно, что предусматривалась санкция в виде изъятия участка за использование выделенных территорий не по целевому назначению.

В XVIII веке особое внимание уделялось территориям, пригодным для рудного дела: при разведанных месторождениях руд разрешалось проводить добычу, строить заводы любым лицам, имеющим соответствующие компетенции, в случаях если собственник земли не был способен к производству и организации работ [28].

Следует также отметить существование особых территорий, отведенных под конкретные промыслы – угодья. К концу XVII – началу XVIII веков различались три главных вида угодий: выезжие леса, места звериных и иных промыслов, сеньные покосы [28].

К концу XIX века явно выделяются особые виды территорий, не подлежащих переделу в силу их значимости для непосредственного обслуживания общественных потребностей, среди них земли, отведенные для улиц, площадей, дорог, школ, хлебных магазинов и т.п. [30].

Примечательным маркером целевого использования земель является поземельное налогообложение. Так, Е.О. Шкарин отмечает: «Объектом обложения государственного позе-

мельного налога являлись все земли, облагаемые на основании Устава «О земских повинностях» местными сборами. Таковыми были «удобные» (имеющие сельскохозяйственное назначение земли) земельные участки и лес... Ставка государственного поземельного налога зависела от величины, качества и месторасположения земельного участка... В зависимости от качества земли подразделялись:

- 1) на усадебные земли, сады и прочие, а также лучшие земли, засеиваемые пшеницей;
- 2) земли среднего качества для выращивания ржи;
- 3) земли, предназначенные для заготовки сена;
- 4) леса, пастбища и земли низшего качества» [31].

Так, мы видим, что в зависимости от качественных характеристик и назначения земель зависело налоговое обременение.

Более того, в соответствии с примечанием 1, статьи 5, раздела 1, тома 5 Свода законодательства Российской Империи, от государственного поземельного налога освобождаются: 1) свободные еврейские участки... 2) леса, признанные защитными. В статье 38 раздела 1, тома 5 Свода также закрепляется, что поземельному налогу не подлежат вакуфные ненаселенные земли..., принадлежащие мечетям сады и рощи... [39]

Проведенный анализ дореволюционного законодательства и взглядов ученых того времени позволяет сделать вывод, что целевое назначение и разрешенное использование земель в той или иной степени присутствовали в правовой действительности. Особое внимание уделялось, в частности, регулированию лесных территорий, земель, отведенных под сельскохозяйственную деятельность, рудное дело, а также участков, использование которых необходимо на реализацию общественных потребностей и застройки.

В отдельных случаях регулирование разрешенного использования было продиктовано заселением городов и прилегающих территорий под страхом изъятия земли и передачи другому правообладателю. Разрешенное использование путей сообщения подвергалось дополнительным обременениям в части обеспечения безопасности дорог посредством вырубki окружающего их лесного массива и запрета на последующую сельскохозяйственную деятельность на очищенных землях и так далее.

Из изложенного следует, что отсутствие развитой системы земельного права в дореволюционный период истории России не позволяет нам сделать однозначный вывод о наличии института разрешенного использования, подобного современным аналогам. Однако необходимо отметить,

что цели и суть разрешенного использования в современном виде вполне совпадают с приведенными примерами из дореволюционного права.

Ограниченность ресурсов приводит человека к максимизации их рационального использования. Осуществление той или иной деятельности на конкретной территории обусловлено представлениями власти о значимости конкретных участков для их эффективной реализации и выражено в определенных правовых актах как территориального планирования и зонирования, так и в более фундаментальных нормах о собственности, землепользовании и охране окружающей среды.

В этом смысле разрешенное использование является лишь частью и уточненным инструментом в более крупной системе распределения ресурсов и их эффективного использования.

Современные исследователи, отмечая отсутствие института разрешенного использования в дореволюционном праве действительно с формальной точки зрения оказываются правы, поскольку само земельное право оформляется крайне поздно, а основной акцент землепользования в дореволюционной России строится на принадлежности земель отдельным лицам и ограничениях, установленных в распоряжении и пользовании этими землями, что в полной мере невозможно сопоставить с той формой института разрешенного использования, которая закреплена в современном законодательстве. Однако принципы и цели, которые преследовали законодатели прошлого и сущего едины, и в коренной своей сути направлены на разрешение и регулирование одних и тех же вопросов, используя доступные для своего времени методы правовой техники.

2. Советское земельное право: категории земель и разрешенное использование

В советский период на начальном этапе происходят кардинальные изменения в регулировании права собственности на землю и ее использования. Основопологающим актом является Декрет «О земле» от 26 октября (8 ноября) 1917 года [3] который ознаменовал отмену любой частной собственности на землю объявив ее «всенародным достоянием», что фактически означало изъятие земельных участков из оборота и передачу ее в публичный домен.

При этом специальных положений о целевом использовании земельных участков он не содержал, за исключением одного положения согласно которому земельные участки с высоко – культурными хозяйствами: сады, плантации, рас-садники, питомники, оранжереи и т.п. не подлежат разделу, а превращаются в показательные и пере-

даются в исключительное пользование государства или общин, в зависимости от размера и значения их. Полагаем, что данное правило несмотря на уравнилительный характер распределения земли между трудящимися был неизбежно необходимо для сохранения и развития ценных сельскохозяйственных объектов, предотвращения деградации ценных земель для дальнейшего развития нового государства. Уже тогда прослеживалось стремление советского особо защитить земле сельскохозяйственного значения, что не удивительно для аграрной страны.

В последующем были приняты следующие акты:

- 1) Закон о социализации земли от 27 января 1918 года, который уточнил порядок использования и распоряжения преимущественно сельскохозяйственных земель [2];
- 2) Декрет ВЦИК от 20 августа 1918 года «Об отмене частной собственности в городах» распространил отмену частной собственности на все земельные участки в пределах городских поселений [3];
- 3) Положение «О социалистическом землеустройстве и о мерах перехода к социалистическому земледелию» (1919 год) закрепило две основные формы собственности на землю: коллективную и государственную [4].

Началом деления земель на категории стал Земельный кодекс РСФСР 1922 года [5], в котором впервые закрепляются земли сельскохозяйственного назначения, последние относились к единому государственному земельному фонду. Помимо земель сельскохозяйственного назначения Земельный кодекс РСФСР 1922 года отдельно выделил городские земли (ныне земли населенных пунктов), в которые входили все земли внутри действующей городской черты. Городской чертой тогда считалась наружная граница земель как застроенных, так и незастроенных, состоящих в заведывании городского совета к 1 августа 1922 года, а также примыкающих к городской границе бывших городских земель, если они не находились в фактическом пользовании крестьянского населения или рабочих организаций.

В состав государственных земельных имуществ не включались земли, находящиеся под лесами, горными разработками, железными дорогами, крепостями и подобными им военными сооружениями и проч., которые получили название земель специального назначения. Земли лесного фонда были выделены отдельно уже в Лесном кодексе РСФСР 1923 года [6].

Общие начала землепользования и землеустройства 1928 года [7] в статье 54 уточняли, что

землями специального назначения признаются земли, предоставленные в непосредственное пользование государственных учреждений и предприятий и общественных организаций для их специальных целей, не сельскохозяйственного характера (для надобностей транспорта, военных нужд, горных разработок, фабрик и заводов, школ, курортов и т.п.). Также там дублировалось определение городских земель из Земельного кодекса РСФСР 1922 года и определялось, какие земли относятся к землям запаса.

Таким образом, на начальном этапе развития советского земельного права выделялись уже пять основных категорий земель: земли сельскохозяйственного назначения, городские земли, земли специального назначения, земли лесного фонда и земли запаса.

При этом в литературе отмечается, что данный этап развития земельного законодательства отличался отсутствием сложившейся терминологии [27], а также логически выстроенной системы.

Также ученые отмечают, что целевое или современное разрешенное использование в первую очередь связывалось именно с целью предоставления [18]. Данное обстоятельство легко объясняется наличием государственной монополии на землю и административным характером управления.

Дальнейшее и уже наиболее близкое понимание категорий земель получило свое значение в результате кодификации земельного законодательства в 1970-х годах в связи с принятием уже второго Земельного кодекса РСФСР 1970 года [8], который действовал вплоть до апреля 1991 года.

В Земельном кодексе РСФСР 1970 года в статье 4 прямо закреплялось, что вся земли в РСФСР входит в состав единого государственного земельного фонда, который в соответствии с основным целевым назначением земель состоит из:

- 1) земель сельскохозяйственного назначения, предоставленных в пользование колхозам, совхозам и другим землепользователям для сельскохозяйственных целей;
- 2) земель населенных пунктов (городов, рабочих, курортных, дачных поселков и сельских населенных пунктов);
- 3) земель промышленности, транспорта, курортов, заповедников и иного несельскохозяйственного назначения;
- 4) земель государственного лесного фонда;
- 5) земель государственного водного фонда;
- 6) земель государственного запаса.

Как отмечает Бандорин Л.Е. законодатель разграничивал основное целевое назначение и просто целевое назначение [18].

Как уже было указано в соответствии с основным целевым назначением выделялись вышеуказанные категории земель. При этом отнесение земель к указанным категориям и перевод их из одной категории в другую производится в соответствии с перспективными планами использования единого государственного земельного фонда органами, принимающими решения о предоставлении этих земель, если иной порядок не был предусмотрен законодательством Союза ССР и РСФСР (статья 5 Земельном кодексе РСФСР 1970 года).

В свою очередь, в статье 21 Земельном кодексе РСФСР 1970 года закреплялось, что целевое назначение определяется через цель предоставления земельного участка, которые были прямо перечислены:

- 1) возведение жилых, производственных, культурно-бытовых и иных строений и сооружений;
- 2) производство посевов сельскохозяйственных культур, посадка лесных, плодовых, декоративных и других насаждений;
- 3) проведение оросительных, осушительных и других мелиоративных работ, строительство прудов и иных водоемов;
- 4) пользование сенокосами, пастбищами и другими угодьями;
- 5) использование для нужд хозяйства имеющиеся на земельном участке общераспространенные полезные ископаемые, торф и водные объекты, а также эксплуатация других полезных свойств земли.

Таким образом, представляется, что целевое назначение это было своего рода современным видом разрешенного использования, который устанавливался при предоставлении земельного участка из числа вышеперечисленных в статье 21 Земельного кодекса РСФСР 1970 года, но в рамках основного целевого использования, предусмотренного в статье 4 Земельного кодекса РСФСР 1970 года, который устанавливался в перспективных планах.

Здесь прослеживается, что правовой режим как совокупность основного целевого назначения и целевого назначения определялся не из фактического состояния земель, а через планово-административный характер, но конечно, нельзя категорически сказать, что при предоставлении того или иного земельного участка не учитывались его характеристики (плодородность, наличие растительности, полезных ископаемых), так, например, характерной чертой того времени был особый учет и охрана именно земель сельскохозяйственного назначения (например, изъятие орошаемых и осушенных земель, пашни, земельных участков,

занятых многолетними плодовыми насаждениями и виноградниками, для несельскохозяйственных нужд, а также земель, занятых водоохранными, защитными и другими лесами первой группы, для использования в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства, независимо от размера участка допускалось только по постановлению Совета Министров РСФСР) [26].

Следующим промежуточным этапом стало принятие Земельного кодекса РСФСР 1991 года, который в статье 4 выделял уже 7 категорий:

- 1) земли сельскохозяйственного назначения;
- 2) земли населенных пунктов (городов, поселков и сельских населенных пунктов);
- 3) земли промышленности, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики и космического обеспечения, энергетики, обороны и иного назначения;
- 4) земли природоохранного, природно-заповедного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения;
- 5) земли лесного фонда;
- 6) земли водного фонда;
- 7) земли запаса.

Вместе с тем какого-то отдельного регулирования разрешенного использования и законченного оформления системы правового режима земельного участка также не получилось.

Таким образом, анализируя становление и развитие советского земельного законодательства в части регулирования разрешенного использования можно прийти к следующим выводам:

- 1) в советском земельном законодательстве берет начало и развивается такой институт как категория земель;
- 2) прообразом современного вида разрешенного использования в советское время выступало понятие целевое назначение, которые определялось и было обязательным при предоставлении земельного участка;
- 3) определение правового режима в первую очередь основывалось на командно-административном принципе определения исходя из целей и задач экономического развития; но одновременно с этим особой защите пользовались земли сельскохозяйственного назначения, как основа и базис агропромышленной отрасли.

3. Современное Российское законодательство

Наследуя советский институт деления земель на категории, российский законодатель в начале века также интегрирует в молодую российскую правовую систему институт зонирования,

заимствованный из американского законодательства (zoooning), которое, в свою очередь взяло его из немецкого опыта.

Ряд ученых считают, что основоположником зонирования является немецкий градостроитель Райнхард Баумайстер [34], другие дополняют, что в середине XIX века в Германии сложилось два основных направления, первое из которых возглавляли уже упомянутый Райнхард Баумайстер и Джозеф Стаббен, считавшие развитие города с точки зрения здравоохранения, улучшения санитарных условий и требований к дорожному движению. Другая школа, возглавляемая Камилло Ситте, была сосредоточена на городе как эстетическом архитектурно-тектоническом объекте [35].

Забота об улучшении качества городской жизни, необходимость развития транспортной инфраструктуры и потребность в улучшении здравоохранения послужили главным мотивом для развития планов городов. Ключевыми фигурами, участвовавшими в этих преобразованиях, были инженер Уильям Линдлей и немецкий гигиенист Макс Петтенкофер. Линдлей сыграл большую роль в разработке гамбургской канализационной системы — она оказалась настолько эффективной, что стала образцом для других городов по всей стране.

Начиная с Fluchtliniengesetz (Прусского закона о линиях 1875 года) [36], немецкое городское планирование все более приобретало законодательный характер. Американский эксперт по зонированию Фрэнк Б. Уильямс назвал этот закон одним из важнейших законодательных актов в истории городского планирования [33]. Свою точку зрения он обосновывал тем, что это был один из первых подобных актов в Европе, послуживший образцом для аналогичного законодательства в других германских землях. Закон определял: предельную высоту зданий; планировку участков; расположение промышленных центров; разрешал разработку генеральных планов; устанавливал минимальные стандарты к конструкции зданий, их безопасности и огнестойкости. Фактически данный закон заложил основу для норм регулирования землепользования.

В США зонирование также имело место, но носило точечный характер в отдельных штатах и касалось, как правило, только ограничения высоты здания или ширины улицы. Исторически первым толчком к развитию зонирования стало возведение небоскреба Эквитбл-Билдинг (Бродвей, 120), который лишил солнечного света существенную территорию к северу от него, что стало основным толчком для разработки и принятия правил зонирования в штате Нью-Йорк.

В 1926 году Верховный суд США в рамках дела Village of Euclid v. Ambler Realty Co. [37] подтвердил конституционность муниципальных зонировующих ордонансов. Суд признал, что зонирование является легитимным проявлением police power — суверенного права местных сообществ обеспечивать защиту здоровья, безопасности и благополучия граждан. Это решение послужило катализатором повсеместного внедрения комплексного зонирования территорий в стране. В результате жилые районы с отдельно стоящими домами на одну семью стали доминирующим подходом при планировании новых жилых кварталов. Подобные традиционные схемы зонирования впоследствии получили название «евклидово зонирование» (Euclidean zoning) [23].

В России первый этап и введения института зонирования начался с введения в действие Федерального закона от 14 июля 1992 года «Об основах градостроительства в Российской Федерации» [9] и продолжался вплоть до принятия первого Градостроительного кодекса Российской Федерации от 7 мая 1998 года [10].

При разработке указанных градостроительных актов вышеуказанные наработки немецкого и американского законодательства однозначно учитывались и заимствовались, но с рядом значительных особенностей [22].

Российское законодательство и по сей день исходит из наличия двух институтов: категории земель (советское наследие) и вид разрешенного использования (результат зонирования территории). При этом поскольку зонирование в первую очередь рассчитывалось на земли населенных пунктов, другие категории земель долго время так и не получали свое регулирование, позволяющее точно ответить, как можно использовать тот или иной лесной участок или земельный участок в границах особо охраняемой природной территории, или можно ли на земельном участке из состава земель сельскохозяйственного назначения построить капитальный объект.

Градостроительное законодательство исходит из системы градостроительных документов: генеральный план, которые определяет общее развитие муниципального образования и устанавливает, где будут размещаться объекты государственного и местного значения, а также правил землепользования и застройки, которые с помощью градостроительных регламентов и карт территориальных зон определяют, что, как и в каких параметрах можно построить на земельном участке.

В свою очередь виды разрешенного использования исчерпывающим образом определяются в классификаторе, утвержденным приказом

Росреестра от 10.11.2020 N П/0412 «Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков» [13], и в дальнейшей выбираются из числа тех, которые уже предусмотрены градостроительным регламентом для территориальной зоны, в которой располагается земельный участок.

Действующее законодательство выделяет три группы видов разрешенного использования:

- основной вид разрешенного использования;
- вспомогательный вид разрешенного использования;
- дополнительный вид разрешенного использования.

Представляется, что основной вид необходим для того, чтобы определить какая основная деятельность допускается на земельном участке. В отношении земельного участка может быть установлено несколько основных видов разрешенного использования.

Вспомогательный вид необходим для дополнения, восполнения основного вида разрешенного использования. Вспомогательный вид не может подменять собой основной и использоваться вместо него.

В свою очередь на практике и в теории практически ничего не говорится про дополнительный вид разрешенного использования. Исходя из взаимного толкования норм дополнительный вид может быть выбран из любого, который предусмотрен классификатором. Наличие выбранного дополнительного вида разрешенного использования в правилах землепользования и застройки влияет только на необходимость проведения публичных слушаний при рассмотрении заявления о предоставлении разрешения. Представляется, что смысл дополнительного вида разрешенного использования заключается в возможности ситуативного точечного установления необходимого вида разрешенного использования без необходимости изменения правил землепользования и застройки.

Основной проблемой и главной дискуссией современного земельного и градостроительного права можно назвать необходимо ли наличие одновременно категорий земель и зонирования. Как показывает пример городов федерального значения, в первую очередь Москвы вполне возможно функционирование, развитие и застройка территории исключительно через зонирование [14], аналогично можно сказать о недавно принятом генеральном плане Севастополя [15], где также определено, что все земли, входящие в границы Севастополя, признаются землями населенных пунктов.

Регулирование использования земель лесного фонда также демонстрирует, что лесохозяйственные регламенты фактически являются теми

же градостроительными регламентами в составе правил землепользования и застройки.

Для земельных участков в границах особо охраняемых природных территорий аналогичным документом является положение об особо охраняемой природной территории.

Пример с правилами землепользования и застройкой Москвы, а также в принципе градостроительной политики последних лет показывает, что зонирование приобретает характер очень точечного и зачастую одностороннего регулирования, не учитывающего интересы жителей соответствующего района. Правила землепользования и застройки могут противоречить генеральному плану, а в случае реализации комплексной застройки преобладающее значение принимает решение о его реализации и разработанные в соответствии с ним документация по планировке территории.

На текущий момент достаточно остро стоит проблема балансировки прав как жителей города, городских властей и застройщиков в формировании такого облика и городской среды, которая будет комфортна для проживания и перспективной для дальнейшего развития, не превращаясь в «гетто». Институт разрешенного использования в данном случае выступает лишь инструментом этого диалога между заинтересованными лицами, но крайне эффективными и полезными при правильном его понимании и применении. Как показывает историческая ретроспектива, а также опыт иностранного законодателя в первую очередь значение имеет мнение горожан, непосредственного жителей соответствующего района, которые и должны формировать окончательное решение по застройке поскольку именно им в ней и жить.

Список литературы:

[1] Декрет II Всероссийского съезда Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов «О земле» от 26 октября (8 ноября) 1917 года // Газета Временного Рабочего и Крестьянского Правительства. 1917. № 1.

[2] Основной закон о социализации земли, принятый Всероссийским центральным исполнительным комитетом Советов крестьянских, рабочих, солдатских и казачьих депутатов 27 января 1918 года // Декреты Советской власти. Т. I. М.: Государственное издательство политической литературы, 1957. С. 407–419.

[3] Декрет Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Советов Рабочих, Солдатских, Крестьянских и Казачьих Депутатов от 20 августа 1918 г. № 674 «Об отмене права частной собственности на недвижимость в городах» // Известия Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Советов. 1918. № 182.

- [4] Положение о социалистическом землеустройстве и о мерах перехода к социалистическому земледелию // Известия Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Советов. 1919. № 34.
- [5] Земельный кодекс РСФСР от 30 октября 1922 г. // СУ РСФСР. 1922. № 68. Ст. 901.
- [6] Лесной кодекс РСФСР от 25 июля 1923 г. // СУ РСФСР. 1923. № 58. Ст. 564.
- [7] Постановление Центрального Исполнительного Комитета Союза ССР от 15 декабря 1928 года «Об утверждении общих начал землепользования и землеустройства» // Известия ЦИК Союза ССР и ВЦИК. 1928. № 292.
- [8] Земельный кодекс РСФСР от 1 июля 1970 г. // ВВС РСФСР. 1970. № 28. Ст. 581.
- [9] Закон РФ от 14 июля 1992 года № 3295-1 «Об основах градостроительства в Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 32. Ст. 1877.
- [10] Градостроительный кодекс Российской Федерации от 7 мая 1998 года № 73-ФЗ // Российская газета. 1998. № 91; Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 19. Ст. 2069.
- [11] Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 года № 136-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 44. Ст. 4147.
- [12] 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 Российской Федерации. 2025. № 31. Ст. 4649.
- [13] Приказ Росреестра от 10.11.2020 № П/0412 «Об утверждении классификатора видов разрешённого использования земельных участков» (ред. от 24.12.2024) // Официальный интернет портал правовой информации. 16.12.2020. Зарегистрировано в Минюсте России 15.12.2020 № 61482.
- [14] Постановление Правительства Москвы от 28 марта 2017 года № 120-ПП «Об утверждении правил землепользования и застройки города Москвы» (ред. от 04.03.2026) // Официальный портал Мэра и Правительства Москвы.
- [15] Закон города Севастополя от 19.02.2025 № 835-ЗС «О Генеральном плане города Севастополя» // Официальный интернет портал правовой информации. 20.02.2025. № 9200202502200008.
- [16] Бандорин Л. Е. Разрешённое использование земельных участков: дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2011. — С. 15.
- [17] Бандорин Л. Е. Разрешённое использование земельных участков: проблемы понимания сущности определения // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2015. № 12. С. 46.
- [18] Бандорин Л. Е. Разрешённое использование земельных участков: термины и определения // Экологическое право. 2012. № 4. С. 19–26.
- [19] Волков Г. А. О совершенствовании определения видов разрешённого использования земельных участков // Экологическое право. 2019. № 1. С. 13–19.
- [20] Волков Г. А. Проблемы совершенствования земельного законодательства // Экологическое право. 2012. № 1. С. 25–28.
- [21] Галиновская Е. А. О направлениях совершенствования установления категорий и разрешённого использования земель // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2012. № 10. С. 78–81.
- [22] Градорегулирование. Основы регулирования градостроительной деятельности в условиях становления рынка недвижимости / [Трутнев Э. К. и др.]; рук. авторского коллектива Э. К. Трутнев; Фонд «Институт экономики города». — М.: Фонд «Институт экономики города», 2008. — 291 с. — ISBN 978-5-8130-0127-7.
- [23] Зильфугарзаде Т. Э., Метелёв С. Е. Основопологающие принципы законодательного регулирования зонирования территорий в США // Региональные проблемы преобразования экономики. 2016. № 6. С. 94–97.
- [24] Крассов О. И. Земельное право: учебник. — М.: Юрист, 2000. — 45 с.
- [25] Крассов О. И. Понятие и содержание правового режима земель // Экологическое право. 2003. № 1.
- [26] Минина Е. Л. Становление и развитие земельного законодательства в нормативных актах советской эпохи // Аграрное и земельное право. 2016. № 7. С. 16–29.
- [27] Нарышева Н. Г. Юридическое значение деления земель на категории по целевому назначению // Экологическое право. 2015. № 6. С. 12–18.
- [28] Неволин К. А. Полное собрание сочинений К. А. Неволлина. Т. 4: История российских гражданских законов. — СПб., 1857. — С. 326, 408.
- [29] Покровский И. А. Основные проблемы гражданского права. — М.: Статут, 2013.
- [30] Хауке О. А. Крестьянское поземельное право. — М., 1914. — С. 44.
- [31] Шкарин Е. О. Налог на землю в России конца XIX — начала XX века и в современной Российской Федерации // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2012. № 20. С. 43.

[32] Якушкин В. Е. Очерки по истории русской поземельной политики в XVIII и XIX в. Вып. 1. XVIII век. — М., 1890. — С. 61–62, 63

[33] Frank B. Williams. Some Aspects of City Planning Administration in Europe // Proceedings of the Seventh National Conference on City Planning. Detroit, 1915. Cambridge, 1915. — P. 148.

[34] Hirt, S. A. Zoned in the USA: The Origins and Implications of American Land Use Regulation / S. A. Hirt. — Ithaca; London: Cornell University Press, 2014. — P. 65.

[35] Mullin, J. R. American Perceptions of German City Planning at the Turn of the Century // Urbanism Past & Present. 1976–1977. № 3. P. 5–15.

[36] Preußisches Fluchtliniengesetz (Straßen- und Baufluchtengesetz) vom 2. Juli 1875 // Gesetzsammlung (GS). 1875. S. 561.

[37] Village of Euclid, Ohio, et al. v. Ambler Realty Co. // 272 U.S.

[38] Полное собрание законов Российской империи, п. 1845, п. 1950, п. 3649, п. 9032 [Электронный ресурс] / Сайт Российской национальной библиотеки. — URL: https://nlr.ru/e-res/law_/search.php (дата обращения: 21.03.2026).

[39] Свод законов Российской империи // СПС «КонсультантПлюс».

References:

[1] Decree of the II All-Russian Congress of Soviets of Workers', Soldiers' and Peasants' Deputies "On the Land" of October 26 (November 8), 1917//Newspaper of the Provisional Workers' and Peasants' Government. 1917. № 1.

[2] The Basic Law on the Socialization of Land, adopted by the All-Russian Central Executive Committee of the Soviets of Peasant, Workers, Soldiers and Cossack Deputies on January 27, 1918//Decrees of Soviet Power. T. I. M.: State Publishing House of Political Literature, 1957. S. 407-419.

[3] Decree of the All-Russian Central Executive Committee of the Soviets of Workers, Soldiers, Peasants and Cossack Deputies of August 20, 1918 No. 674 "On the abolition of private property rights to real estate in cities" //Izvestia of the All-Russian Central Executive Committee of the Soviets. 1918. № 182.

[4] Regulations on socialist land management and measures for the transition to socialist agriculture//Izvestia of the All-Russian Central Executive Committee of the Soviets. 1919. № 34.

[5] Land Code of the RSFSR of October 30, 1922//SU of the RSFSR. 1922. № 68. Art. 901.

[6] Forest Code of the RSFSR of July 25, 1923//SU of the RSFSR. 1923. № 58. Art. 564.

[7] Decree of the Central Executive Committee of the USSR of December 15, 1928 "On approval of the general principles of land use and land management" //News of the Central Executive Committee of

the USSR and the All-Russian Central Executive Committee. 1928. № 292.

[8] Land Code of the RSFSR of July 1, 1970//Air Force of the RSFSR. 1970. № 28. Art. 581.

[9] Law of the Russian Federation of July 14, 1992 No. 3295-1 "On the Basics of Urban Planning in the Russian Federation" //Vedomosti of the Congress of People's Deputies of the Russian Federation and the Supreme Council of the Russian Federation. 1992. № 32. Art. 1877.

[10] Urban Planning Code of the Russian Federation of May 7, 1998 No. 73-FZ//Rossiyskaya Gazeta. 1998. № 91; Collection of legislation of the Russian Federation. 1998. № 19. Art. 2069.

[11] Land Code of the Russian Federation dated October 25, 2001 No. 136-FZ//Collection of Legislation of the Russian Federation. 2001. № 44. Art. 4147.

[12] Federal Law of July 31, 2025 No. 295-FZ "On Amendments to the Land Code of the Russian Federation, Certain Legislative Acts of the Russian Federation and Invalidation of Certain Provisions of Legislative Acts of the Russian Federation" //Collection of Legislation of the Russian Federation. 2025. № 31. Art. 4649.

[13] Order of Rosreestr dated 10.11.2020 No. P/0412 "On approval of the classifier of types of permitted use of land plots" (as amended by 24.12.2024) //Official Internet portal of legal information. 16.12.2020. Registered with the Ministry of Justice of Russia 15.12.2020 No. 61482.

[14] Decree of the Government of Moscow dated March 28, 2017 No. 120-PP "On approval of the rules for land use and development of the city of Moscow" (as amended by 04.03.2026) //Official portal of the Mayor and the Government of Moscow.

[15] Law of the City of Sevastopol of 19.02.2025 No. 835-ZS "On the Master Plan of the City of Sevastopol" //Official Internet portal of legal information. 20.02.2025. № 9200202502200008.

[16] Bendorin L.E. Permitted use of land: dis.... cand. jurid. sciences. - M., 2011. - S. 15.

[17] Bendorin L.E. Permitted use of land: problems of understanding the essence of the definition//Property relations in the Russian Federation. 2015. № 12. S. 46.

[18] Bendorin L.E. Permitted use of land: terms and definitions//Environmental law. 2012. № 4. S. 19-26.

[19] Volkov G. A. On improving the definition of types of permitted use of land plots//Environmental law. 2019. № 1. S. 13-19.

[20] Volkov G. A. Problems of improving land legislation//Environmental law. 2012. № 1. S. 25-28.

[21] Galinovskaya E. A. On the directions for improving the establishment of categories and permitted use of land//Property relations in the Russian Federation. 2012. № 10. S. 78-81.

[22] City control. Fundamentals of regulation of urban planning in the conditions of the formation of the real estate market/[Trutnev E.K. et al.]; hands. team of authors E.K. Trutnev; Institute for Urban Economics Foundation. - M.: Institute for Urban Economics Foundation, 2008. - 291 p. - ISBN 978-5-8130-0127-7.

[23] Zulfugarzade T. E., Metelev S. E. Fundamental principles of legislative regulation of zoning of territories in the USA//Regional problems of economic transformation. 2016. № 6. S. 94-97.

[24] Krassov O. I. Land law: textbook. - M.: Lawyer, 2000. - 45 s.

[25] Krassov O. I. Concept and content of the legal regime of lands//Environmental law. 2003. № 1.

[26] Minina E. L. Formation and development of land legislation in regulatory acts of the Soviet era// Agrarian and land law. 2016. № 7. S. 16-29.

[27] Narysheva N. G. The legal significance of the division of land into categories for its intended purpose//Environmental law. 2015. № 6. S. 12-18.

[28] Nevolin K. A. Complete works of K. A. Nevolin. T. 4: History of Russian civil laws. - St. Petersburg, 1857. - S. 326, 408.

[29] Pokrovsky I. A. The main problems of civil law. - M.: Statute, 2013.

[30] Hauke O. A. Peasant land law. - M., 1914. - S. 44.

[31] Shkarin E.O. Land tax in Russia of the late XIX - early XX centuries and in the modern Russian

Federation//Legal science and practice: Bulletin of the Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2012. № 20. S. 43.

[32] Yakushkin V.E. Essays on the history of Russian land policy in the XVIII and XIX centuries. Vol. 1. XVIII century. - M., 1890. - S. 61-62, 63

[33] Frank B. Williams. Some Aspects of City Planning Administration in Europe // Proceedings of the Seventh National Conference on City Planning. Detroit, 1915. Cambridge, 1915. — P. 148.

[34] Hirt, S. A. Zoned in the USA: The Origins and Implications of American Land Use Regulation / S. A. Hirt. — Ithaca; London: Cornell University Press, 2014. — P. 65.

[35] Mullin, J. R. American Perceptions of German City Planning at the Turn of the Century // Urbanism Past & Present. 1976–1977. № 3. P. 5–15.

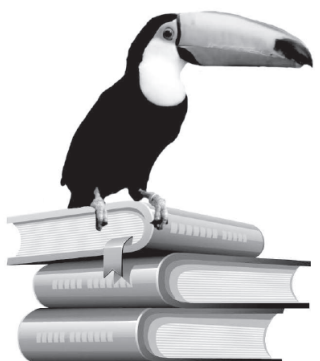
[36] Preußisches Fluchtliniengesetz (Straßen- und Baufluchtengesetz) vom 2. Juli 1875 // Gesetzsammlung (GS). 1875. S. 561.

[37] Village of Euclid, Ohio, et al. v. Ambler Realty Co. // 272 U.S.

[38] Complete collection of laws of the Russian Empire, p. 1845, p. 1950, p. 3649, p. 9032 [Electronic resource]/Website of the Russian National Library. - URL: https://nlr.ru/e-res/law_r/search.php (access date: 21.03.2026).

[39] Code of Laws of the Russian Empire//SPS "ConsultantPlus."





Юридическое издательство
«ЮРКОМПАНИ»

Издание учебников,
учебных и методических
пособий, монографий,
научных статей.

Профессионально.

В максимально
короткие сроки.

Размещаем
в РИНЦ, E-Library.

ЮРКОМПАНИ

www.law-books.ru