

Мережко Алина Константиновна,
студентка группы 01002202, Юридического института,
Белгородский государственный национальный
исследовательский университет
Merezhko Alina Konstantinovna, student,
Belgorod State National Research University (NRU «BelSU»)

Научный руководитель:
Митякина Надежда Михайловна, Заведующая
кафедрой трудового и предпринимательского права,
Юридического института,
Белгородский государственный национальный
исследовательский университет
Mityakina Nadezhda Mikhaylovna,
Head of the Department of Labor and Entrepreneurial Law, Law Institute,
Belgorod State National Research University (NRU «BelSU»)

**ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ИНТЕГРАЦИИ КАТЕГОРИЙ ЗЕМЕЛЬ В СИСТЕМУ
ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ЗОН И ВИДОВ РАЗРЕШЕННОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ
LEGAL ISSUES OF INTEGRATING LAND CATEGORIES INTO
THE SYSTEM OF TERRITORIAL ZONES AND TYPES OF PERMITTED USE**

Аннотация. В статье анализируются актуальные правовые проблемы интеграции института категорий земель (ст. 7 Земельного кодекса РФ) в систему территориального зонирования и видов разрешённого использования земельных участков (Градостроительный кодекс РФ). Рассматривается соотношение данных правовых институтов, коллизии между нормами земельного и градостроительного законодательства, а также риски утраты ценных земель сельскохозяйственного назначения и иных категорий. Особое внимание уделяется реформе, введённой Федеральным законом от 31.07.2025 № 295-ФЗ, который существенно изменил порядок установления и изменения видов разрешённого использования с 1 марта 2026 года. На основе анализа законодательства и научной литературы формулируются предложения по совершенствованию правового регулирования с целью достижения баланса между охраной земель и их эффективным использованием.

Abstract. The article analyzes current legal problems of integrating the institution of land categories (Article 7 of the Land Code of the Russian Federation) into the system of territorial zoning and permitted use of land plots (Urban Planning Code of the Russian Federation). The relationship between these legal institutions, conflicts between the norms of land and urban planning legislation, procedural difficulties in changing the land regime, as well as the risks of losing valuable agricultural and other category lands are examined. Special attention is paid to the reform introduced by Federal Law No. 295-FZ dated 31.07.2025, which significantly changed the procedure for establishing and changing permitted uses from March 1, 2026. Based on the analysis of legislation and scientific literature, proposals are formulated to improve legal regulation in order to achieve a balance between land protection and their effective use.

Ключевые слова: Категории земель, территориальное зонирование, виды разрешённого использования земельных участков, градостроительный регламент, Земельный кодекс РФ, Градостроительный кодекс РФ, правовые коллизии, перевод земель, реформа земельного законодательства.



Keywords: Land categories, territorial zoning, permitted uses of land plots, urban planning regulations, Land Code of the Russian Federation, Urban Planning Code of the Russian Federation, legal conflicts, land conversion, land legislation reform.

Земельное право Российской Федерации традиционно строится на двух ключевых институтах: делении земель по категориям (Земельный кодекс РФ, ст. 7) и градостроительном зонировании с установлением видов разрешённого использования (ВРИ) земельных участков (Градостроительный кодекс РФ, ст. 35, 37). Категории земель определяют общий целевой режим и приоритет охраны, а территориальные зоны и ВРИ обеспечивают детальную функциональную дифференциацию использования в рамках правил землепользования и застройки (ПЗЗ).

Интеграция этих систем призвана обеспечить баланс между охраной земель и их рациональным использованием. Однако на практике возникает ряд коллизий, связанных с неполной согласованностью норм ЗК РФ и ГрК РФ, сложностью процедур изменения режима и рисками утраты ценных земель (особенно сельскохозяйственного назначения). Актуальность темы усиливается реформами 2025-2026 годов, в частности Федеральным законом от 31.07.2025 № 295-ФЗ, который ввёл главу II.1 ЗК РФ «Виды разрешённого использования земельных участков» и существенно скорректировал порядок установления и изменения ВРИ с 1 марта 2026 года [3].

Цель статьи – проанализировать правовые проблемы интеграции категорий земель в систему территориальных зон и ВРИ, опираясь на действующее законодательство и научные источники, и предложить пути их преодоления.

Согласно ст. 7 ЗК РФ земли в РФ подразделяются на семь категорий: сельскохозяйственного назначения, населённых пунктов, промышленности и иного специального назначения, особо охраняемых территорий и объектов, лесного фонда, водного фонда и запаса. Правовой режим земель определяется их принадлежностью к категории и разрешённым использованием (п. 2 ст. 7 ЗК РФ в редакции до 01.03.2026; с указанной даты отдельные абзацы утратили силу в связи с введением единого регулирования ВРИ) [1].

Территориальное зонирование регулируется ГрК РФ. В результате градостроительного зонирования устанавливаются территориальные зоны (жилые, общественно-деловые, производственные, рекреационные и др.), для каждой из которых ПЗЗ утверждают градостроительный регламент. В регламенте обязательно указываются основные и условно разрешённые виды использования земельных участков и объектов капитального строительства (ст. 35, 37 ГрК РФ).

Интеграция проявляется в том, что для земель населённых пунктов (ст. 85 ЗК РФ) ВРИ напрямую определяются градостроительным регламентом. Для иных категорий (сельхозугодия, леса) ВРИ устанавливаются с учётом ограничений категории, лесохозяйственных регламентов или положений об ООПТ. Классификатор ВРИ (приказ Росреестра от 30.07.2021 № П/0326) содержит 13 основных видов с подвидами и применяется ко всем категориям.

С 01.03.2026 Федеральный закон № 295-ФЗ вводит единые правила: ВРИ устанавливаются в зависимости от категории, зоны, целей использования, градостроительного регламента, документации по планировке территории и иных документов (новая ст. 14.1-14.2 ЗК РФ) [3]. Для сельхозземель (кроме садовых и огородных) сохраняется специальный порядок до принятия отдельного федерального закона.

Несмотря на нормативное закрепление связи «категория + ВРИ», практика выявляет системные коллизии. Прежде всего, коллизии между ЗК РФ и ГрК РФ. Категории земель сохраняют жёсткий целевой характер, в то время как градостроительное зонирование



ориентировано на функциональность. За пределами населённых пунктов территориальные зоны часто не охватывают все земли, что приводит к пробелам в регулировании. Границы категорий нередко не совпадают с границами зон, а сведения ЕГРН и публичной кадастровой карты остаются неполными (до 50 % участков без точных границ).

Также, сложность и противоречивость процедур изменения режима. Перевод земель из одной категории в другую (ФЗ № 172-ФЗ) остаётся сложным и длительным, особенно для сельхозугодий (приоритет охраны). Одновременно изменение ВРИ в рамках зоны проще, но не всегда возможно без корректировки категории. Это создаёт ситуации, когда формально ВРИ соответствует зоне, но противоречит категории, либо наоборот. Новые правила 295-ФЗ частично снимают проблему, разрешая выбор ВРИ из регламента при образовании участков, однако запрет на самостоятельное изменение ВРИ для гос/муниципальных участков в аренде сохраняет административные барьеры.

Не менее остро стоит вопрос о рисках утраты ценных земель. Категоризация не всегда защищает сельхозземли от застройки: случаи «двойного» отнесения, неопределённость с несельскохозяйственными угодьями в составе сельхозкатегории, а также перевод под ИЖС. Градостроительные регламенты не всегда учитывают сельскохозяйственные угодья как отдельный элемент, что приводит к бесконтрольной застройке.

Наконец, проблемы правоприменения и учёта. Отсутствие чёткого соотношения понятий «категория», «территориальная зона» и «ВРИ» влечёт споры в судах, сложности при кадастровом учёте и регистрации прав. Для лесных земель, ООПТ и водного фонда интеграция ещё менее проработана – здесь преобладают специальные регламенты.

Научная литература подтверждает наличие системных проблем. Подчёркиваются противоречия Классификатора ВРИ (отсутствие чётких определений, путаница с садоводством), недостатки категоризации как «не надёжного заслона» от застройки сельхозземель и риски законопроекта об отказе от категорий в пользу чистого зонирования [4].

Воронова В. Ю. (2019) анализирует проблемы перехода от категорий к территориальному зонированию (поручение Президента РФ 2012 г., законопроект 2014 г.) [5]. Основные коллизии – отсутствие границ категорий, дублирование реестров, необходимость «лесной амнистии». Предлагается к 2025 году завершить определение границ, интегрировать реестры и установить единый правовой режим зон с перечнем ВРИ. Хотя полный отказ от категорий не состоялся, реформа 2025 г. частично реализовала идеи автора.

Для устранения описанных выше системных противоречий требуется комплекс мер, охватывающих как учётно-регистрационную сферу, так и нормотворчество на федеральном и региональном уровнях. Для начала, необходимо привести в полное соответствие сведений Единого государственного реестра недвижимости (ЕГРН) в части трёх ключевых элементов: категории земель, территориальных зон и видов разрешённого использования. На сегодняшний день рассогласованность этих данных порождает большую часть правовых коллизий.

В тексты Земельного и Градостроительного кодексов следует внести ясность относительно иерархической подчинённости: «категория земель – территориальная зона – вид разрешённого использования». При этом особо ценные земли (в первую очередь продуктивные сельхозугодья) должны получить приоритетную охрану, а градостроительные регламенты – не противоречить категориальному делению.

Практика показывает, что градостроительные регламенты сегодня охватывают далеко не все земли, особенно за границами населённых пунктов. Целесообразно распространить их действие на все категории земель, разумеется, с учётом отраслевой специфики лесного, водного фонда и особо охраняемых природных территорий. Универсальный регламент без поправок здесь не работает, но общий принцип зонирования должен стать сквозным.



Ну и наконец, следует пересмотреть порядок выбора вида разрешённого использования самими правообладателями. В качестве рабочей модели предлагается уведомительный (а не разрешительный) режим – это ускорит процедуры и снизит административную нагрузку. Исключение – земли сельскохозяйственного назначения, где необходим усиленный контроль, чтобы не допустить бесконтрольного перевода угодий под застройку.

Подводя итоги, можно сказать, что интеграция категорий земель в систему территориальных зон и ВРИ остаётся незавершённой реформой российского земельного права. С одной стороны, категории обеспечивают конституционный приоритет охраны земли как основы жизни народов (ст. 9 Конституции РФ). С другой – территориальное зонирование и ВРИ дают необходимую гибкость и детальность. Федеральный закон № 295-ФЗ 2025 года сделал значительный шаг к унификации, однако коллизии, сложности и риски для ценных земель сохраняются.

Решение проблем требует дальнейшего законодательного уточнения, цифровизации учёта и баланса публичных и частных интересов. Только при условии чёткой иерархии институтов земельное право сможет эффективно обеспечивать устойчивые развитие территорий и сохранение земельного фонда РФ.

Список литературы:

1. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (ред. от 01.03.2026) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 44. – Ст. 4147.
2. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (действующая редакция) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 1 (ч. 1). – Ст. 16.
3. О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации: Федеральный закон от 31 июля 2025 г. № 295-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202507310049> (дата обращения: 02.04.2026).
4. Филина В. А., Нахратов В. В. Актуальные вопросы назначения земель: категория и вид разрешённого использования // Аграрное и земельное право. – 2023. – № 4 (220). – С. 43–45. – DOI: 10.47643/1815-1329_2023_4_43.
5. Воронова В. Ю. Правовые проблемы перехода от института категорий земель к территориальному зонированию // Вестник магистратуры. – 2019. – № 11-4 (98). – С. 157–159.

