

ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЕ, ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ И ПРИРОДОРЕСУРСНОЕ ПРАВО

DOI: 10.17803/1994-1471.2022.139.6.187-195

М. Д. Сутягин*

Зонирование территорий и разрешенное использование земель как способ определения правового режима земель и земельных участков

Аннотация. Статья посвящена изучению проблем, связанных с определением правового режима земель и земельных участков в России посредством установления видов разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий. Вопросы, затронутые в статье, особенно актуальны в связи с предполагаемым исключением из Земельного кодекса РФ принципа деления земель и земельных участков по целевому назначению на категории. В результате были выявлены основные проблемы установления правового режима, такие как отсутствие законодательно закрепленной терминологии в области установления правового режима и разрешенного использования, невозможность установления видов разрешенного использования для некоторых категорий земель и неразвитость института зонирования территорий. В связи с этим возникают проблемы установления правового режима земель, поскольку на одну территорию могут распространяться несколько видов зонирования, между которыми отсутствует взаимосвязь и соподчиненность. В заключение делается вывод о том, что институты зонирования территорий и разрешенного использования требуют детальной доработки. В статье были предложены некоторые пути решения выявленных проблем. Подчеркивается необходимость законодательного закрепления терминологии, связанной с установлением правового режима земель и развития зонирования территорий.

Ключевые слова: правовой режим земель; вид разрешенного использования; зонирование территорий; категории земель; целевое назначение; экологическое зонирование; разрешенное использование земель; градостроительное зонирование; зонирование; принципы земельного права.

Для цитирования: Сутягин М. Д. Зонирование территорий и разрешенное использование земель как способ определения правового режима земель и земельных участков // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — Т. 17. — № 6. — С. 187–195. — DOI: 10.17803/1994-1471.2022.139.6.187-195.

© Сутягин М. Д., 2022

* Сутягин Максим Дмитриевич, аспирант кафедры земельного права Государственного университета по землеустройству, менеджер проектов АО «Альфа-Банк»
ул. Казакова, д. 15, г. Москва, Россия, 105064
sutagin@mail.ru

Territorial Zoning and Permitted Use of Lands as a Way to Determine the Legal Regime of Lands and Land Plots

Maxim D. Sutyagin, Postgraduate Student, Department of Land Law, State University for Land Management, Project Manager, Alfa-Bank JSC
ul. Kazakova, d. 15, Moscow, Russia, 105064
sutagin@mail.ru

Abstract. The paper is devoted to the study of problems related to the definition of the legal regime of land and land plots in Russia by establishing the types of permitted use in accordance with the territorial zoning. The issues raised in the paper are especially relevant in connection with the alleged exclusion from the Land Code of the Russian Federation of the principle of dividing land and land plots into categories according to their intended purpose. As a result, the main problems of establishing the legal regime are identified, such as the lack of legislatively fixed terminology in the field of establishing the legal regime and permitted use, the impossibility of establishing the types of permitted use for certain categories of land, and the underdevelopment of the institution of zoning territories. In this regard, there are problems in establishing the legal regime of land, since several types of zoning can be distributed to one territory, between which there is no relationship and subordination. The author concludes that the institutions of territorial zoning and permitted use require detailed revision. The paper suggests some ways to solve the identified problems. The necessity of legislative consolidation of the terminology associated with the establishment of the legal regime of land and the development of territorial zoning is emphasized.

Keywords: legal regime of lands; type of permitted use; territorial zoning; land categories; special purpose; ecological zoning; permitted use of land; urban zoning; zoning; land law principles.

Cite as: Sutyagin MD. Zonirovanie territoriy i razreshennoe ispolzovanie zemel kak sposob opredeleniya pravovogo rezhima zemel i zemelnykh uchastkov [Territorial Zoning and Permitted Use of Lands as a Way to Determine the Legal Regime of Lands and Land Plots]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2022;17(6):187-195. DOI: 10.17803/1994-1471.2022.139.6.187-195. (In Russ., abstract in Eng.).

В соответствии с одним из основополагающих принципов земельного законодательства правовой режим земель определяется «исходя из их принадлежности к определенной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий»¹.

Последние годы в России активно изучается вопрос отмены деления земель по целевому назначению на категории, в частности было подготовлено несколько законопроектов, направленных на переход от деления земель на категории к территориальному зонированию. Последний из таких законопроектов, подготовленный Министерством экономического развития в 2018 г., так и не был внесен на рассмотрение в Государственную Думу, однако, учитывая актуальность данной темы, возникает вопрос о целесообразности отказа от деления земель

по целевому назначению на категории и о том, способны ли институты разрешенного использования и зонирования территорий обеспечить точное установление правового режима земель и земельных участков для их безопасного и рационального использования, поскольку в случае отмены принципа деления земель по целевому назначению на категории предполагается, что правовой режим земель и земельных участков будет определяться только исходя из разрешенного использования установленного в результате территориального зонирования.

Несмотря на то что разрешенное использование определяется в соответствии с зонированием, мы рассмотрим данные институты раздельно, поскольку зонированию подлежат определенные территории, а они, как правило, не бывают объектами имущественного оборота,

¹ Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 15.10.2020). Ст. 1.

в отличие от земельных участков, для которых и устанавливается вид разрешенного использования. Таким образом, можно сказать, что посредством зонирования устанавливается правовой режим территорий, а посредством ВРИ правовой режим земельных участков.

Вид разрешенного использования земельного участка является одним из основных критериев определения правового режима земель, что закреплено восьмым принципом Земельного кодекса. Для установления видов разрешенного использования земель применяется классификатор видов разрешенного использования, утвержденный приказом Росреестра от 10.11.2020 № П/0412 «Об утверждении классификатора видов разрешенного использования».

Вид того или иного разрешенного использования определяется в соответствии с зонированием территорий и устанавливается в правилах землепользования и застройки (ПЗЗ). Однако возникает вопрос в правовом статусе классификатора видов разрешенного использования и того, на какие именно категории земель распространяется данный классификатор. Однозначно можно сказать, что классификатор ВРИ не применим к землям запаса, поскольку эти земли не используются ни под какой вид деятельности, за исключением некоторых случаев, предусмотренных пунктом 2 ст. 103 Земельного кодекса, однако на земли запаса не распространяется градостроительный регламент и, соответственно, виды разрешенного использования для них не устанавливаются. Можно отметить справедливое утверждение Е. Ю. Чмыхало о том, что «в отношении сельскохозяйственных угодий не применим термин “разрешенное

использование”»², поскольку в соответствии с п. 6 ст. 36 Градостроительного кодекса РФ³ на данные земли не устанавливаются градостроительные регламенты, которыми и определяются ВРИ. Также градостроительные регламенты не устанавливаются для земель лесного фонда, части земель водного фонда, ООПТ и, как мы уже отмечали ранее, земель запаса. Более того, стоит отметить, что полномочия «по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере земельных отношений (в части, касающейся земель сельскохозяйственного назначения)»⁴ отнесены к Министерству сельского хозяйства Российской Федерации, а также касательно земель лесного, водного фонда и земель ООПТ выработка государственной политики и нормативно-правового регулирования использования таких земель отнесены к полномочиям Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации⁵. Исходя из этого, можно сделать вывод, что разрешенное использование земель распространяется только на те земли, на которые распространяется градостроительный регламент. Поэтому мы вполне можем согласиться с утверждением О. И. Крассова о том, что разрешенное использование «нельзя рассматривать в качестве общего принципа земельного законодательства»⁶. В связи с этим предполагаемая отмена деления земель на категории кажется нелогичной, поскольку виды разрешенного использования устанавливаются не для всех категорий и видов земель. В случае отмены деления земель на категории решить данную проблему позволит развитие территориального зонирования, которое будет проводиться в от-

² Чмыхало Е. Ю. Целевое назначение и разрешенное использование земель как категорий земельного права // Право. Законодательство. Личность. 2012. № 1 (14).

³ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 30.12.2020) (с изм. и доп., вступ. в силу с 10.01.2021).

⁴ Постановление Правительства РФ от 12.06.2008 № 450 (ред. от 28.12.2020) «О Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 06.01.2021).

⁵ Постановление Правительства РФ от 11.11.2015 № 1219 (ред. от 24.11.2020) «Об утверждении Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации и об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства РФ».

⁶ Крассов О. И. Понятие и содержание правового режима земель // Агробизнес и право. 2003. № 1. С. 12.

ношении всех земель и по результатам которого будет устанавливаться разрешенное использование для всех земель.

Более того, стоит отметить, что именно Градостроительный кодекс РФ раскрывает положения о разрешенном использовании земель. Так, статьей 37 ГрК РФ закреплены следующие виды разрешенного использования:

- 1) основные;
- 2) условно разрешенные;
- 3) вспомогательные.

Пунктом 2 ст. 7 Земельного кодекса закреплено, что ВРИ из тех, которые были предусмотрены зонированием территории, выбираются самостоятельно, без получения каких-либо «дополнительных разрешений и процедур согласований». Во-первых, смущает словосочетание «дополнительных разрешений», то есть можно предположить, что какое-либо разрешение всё же получить необходимо, а во-вторых, как правильно отмечает Г. Л. Землякова, «если выбирается любой вид разрешенного использования без дополнительных разрешений и процедур согласования, то как это соотносится со ст. 39 ГрК РФ»⁷, поскольку пунктом 1 ст. 39 Градостроительного кодекса предусмотрено, что на условно разрешенный вид использования земельного участка необходимо получать разрешение. Однако, даже несмотря на то, что в Градостроительном кодексе говорится про разрешение на условно разрешенное использование, в судебной практике нередко встречаются случаи о привлечении собственников и землепользователей к административной ответственности по ст. 8.8 КоАП РФ за нецелевое использование земельных участков, а именно за использование земельного участка по виду разрешенного использования, не соответствующему виду разрешенного использо-

вания, учтенному в государственном кадастре недвижимости, но при этом предусмотренному градостроительным регламентом для территориальной зоны, в которой расположен земельный участок. Долгое время суды по данному вопросу вставали не на сторону собственников и землепользователей. Для примера можно рассмотреть дело № А40-244225/19-145-434 о привлечении к административной ответственности собственника земельного участка, который, по мнению Росреестра, использовал его не в соответствии с видом разрешенного использования, указанного в ЕГРН. В итоге Верховный Суд РФ пришел к выводу, что «диспозиция части 1 статьи 8.8 КоАП РФ не предусматривает наступление административной ответственности за отсутствие в ЕГРН сведений о вспомогательных видах разрешенного использования земельного участка, допустимых в качестве дополнительных по отношению к основному виду. Отсутствие в ЕГРН таковых сведений не образует состав правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 8.8 КоАП РФ»⁸. Однако по данным сведений о государственном земельном надзоре Росреестра мы видим ежегодное увеличение нарушений по ст. 8.8 КоАП РФ. Так, в 2019 г. было выявлено 13 075 нарушений, что на 35,77 % больше, чем в 2014 г.⁹ А учитывая то, что из 13 075 нарушений к административной ответственности было привлечено только 9 885, можно однозначно сказать, что это указывает на несовершенство законодательства в сфере установления, применения, изменения видов разрешенного использования, что позволяет неоднозначно и двойственно трактовать существующие нормы права.

Еще к одной проблеме установления правового режима земель и земельных участков при установлении разрешенного использо-

⁷ Землякова Г. Л. Проблемы правового регулирования изменения видов разрешенного использования земельных участков в условиях отмены деления земель на категории // Экологическое право. 2021. № 1. С. 31.

⁸ Определение Верховного Суда РФ от 08.02.2021 по делу № А40-244225/2019 // URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/b2a7b799-a9ad-4e77-9015-e201049e5fdf/82e70b7e-c58d-488f-8048-4b647b7106ae/A40-244225-2019_20210208_Opredelenie.pdf?isAddStamp=True.

⁹ Сведения о государственном земельном надзоре по данным Росреестра // URL: <https://rosreestr.gov.ru/site/activity/gosudarstvennyy-nadzor/gosudarstvennyy-zemelnyy-kontrol-nadzor/statistika/>.

ния земель можно отнести неопределенность в установлении правового режима при отнесении земельных участков к ВРИ в связи с тем, что классификатор ВРИ был принят только в 2014 г., а до принятия классификатора ВРИ «часто представляли собой максимально неопределенный набор сведений, не позволяющий однозначно идентифицировать предписываемые ограничения, например “эксплуатация административно-хозяйственного комплекса” или “эксплуатация зданий и сооружений в соответствии с уставными видами деятельности”»¹⁰. А вместе с тем ВРИ, установленные до дня утверждения классификатора, признаются действительными, несмотря на иногда полное несоответствие классификатору¹¹. Как отмечает И. С. Щепанский, такое положение дел «влияет на эффективность государственного управления в различных сферах: в контроле за целевым использованием земель, корректности государственной кадастровой оценки земель, в налоговом администрировании»¹² и ряде других сфер.

Некоторые из указанных ранее проблем помогло бы решить закрепление на законодательном уровне определения понятия «вид разрешенного использования», поскольку на сегодняшний день ни в Земельном, ни в Градостроительном кодексах не закреплено данное определение. А между тем закрепление этого определения на законодательном уровне позволит избежать или как минимум сократить многочисленные толкования «разрешенного использования» при выявлении нарушений.

Можно также сказать, что на сегодняшний день прослеживается некоторая тенденция к уплотнению городов, в связи с чем здания и сооружения, возводимые на земельных участках, могут одновременно использоваться для множества различных видов деятельности, однако функционирующая сегодня система разрешенного использования земель значительно

усложняет осуществление различных видов хозяйственной деятельности на одном земельном участке, что, в свою очередь, негативно сказывается на экономике. Как правило, это более заметно в регионах, маленьких городах, когда при большом количестве неиспользуемых земель предпринимателям бывает сложно найти земельный участок для того или иного вида деятельности, подходящий по классификатору видов разрешенного использования.

На сегодняшний день институт разрешенного использования земель является, наверное, самым проблемным в определении правового режима земель, поскольку так же, как и в случае с целевым назначением, законодатель не дает нам понятия «разрешенного использования», а также в связи с неопределенностью законодательства в сфере отнесения, установления и изменения видов разрешенного использования наибольшее количество судебных споров связано именно с использованием земельных участков не в соответствии с установленным видом разрешенного использования.

Разделение земельных участков на виды разрешенного использования является результатом зонирования территории. Однако, как мы уже отмечали ранее, виды разрешенного использования в основном применимы только к градостроительному зонированию, а между тем действующее законодательство предусматривает различные виды зонирования, в том числе: зоны с особыми условиями использования территорий (гл. 19 ЗК РФ), лесопожарное зонирование (ст. 51 ЛК РФ) и районирование лесов (ст. 15 ЛК РФ), экологическое зонирование Байкальской природной территории (ст. 2 Федерального закона от 01.05.1999 № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал») и др. При этом, как отмечает Е. А. Савельева, «условия и порядок проведения указанных видов зонирования, а также особенности правового режима земель-

¹⁰ Щепанский И. С., Жигадло К. В. Экологическое зонирование территории: проблемы определения и правового регулирования // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 8.

¹¹ Федеральный закон от 23.06.2014 № 171-ФЗ (ред. от 27.12.2019) «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

¹² Щепанский И. С. Правовые проблемы использования земельных участков в соответствии с их целевым назначением // Журнал российского права. 2019. № 5.

ных участков в составе тех или иных зон определяются значительным количеством нормативных актов, между которыми отсутствует взаимосвязь и соподчиненность»¹³. То же самое отмечает и А. А. Борисов, говоря о том, что на один земельный участок могут одновременно распространяться различные виды зонирования, что зачастую приводит к коллизиям при установлении правового режима использования земель и земельных участков¹⁴.

В связи с этим необходимо отметить важность развития института зонирования территорий, особенно в связи с возможной отменой деления земель на категории, поскольку законодательство в области зонирования на данный момент недостаточно развито и в научной литературе не сложилось единого мнения об основных видах зонирования. Так, например, А. А. Борисов предлагает выделять три основных вида зонирования территорий: экологическое, градостроительное и функциональное. В то же время Е. А. Савельева предлагает выделять четыре вида зонирования: экологическое, градостроительное, зонирование территорий посредством установления ЗОУИТ и экономическое зонирование. В обоих случаях авторы выделяют экологическое и градостроительное зонирование, поскольку, как представляется, именно эти виды зонирования являются наиболее важными для определения правового режима земель и сохранения особо ценных земель.

Однако стоит отметить, что классификация видов зонирования, предложенная А. А. Борисовым, является более точной, поскольку в ГрК РФ выделяется именно два вида зонирования: градостроительное и функциональное. Как отмечают ученые, на сегодняшний день в Градостроительном кодексе сложилась двухэтапная система зонирования территорий,

которая предусматривает функциональное зонирование в генеральном плане и градостроительное зонирование, предусмотренное правилами землепользования и застройки¹⁵. Более того, данные виды зонирования взаимосвязаны между собой, так как в соответствии с пп. 2 п. 1 ст. 34 ГрК РФ при подготовке правил землепользования и застройки границы территориальных зон устанавливаются с учетом функциональных зон. Однако в вопросе выделения функционального вида зонирования как самостоятельного вида зонирования на сегодняшний день не сложилось единого мнения. Одни ученые говорят о том, что функциональное зонирование нецелесообразно выделять как отдельный, самостоятельный вид зонирования¹⁶, — такую позицию можно подкрепить постановлением Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 11.12.2009 по делу № А28-6194/2009-133/16, в котором отмечается, что функциональные зоны не определяют правовой режим земельных участков, а лишь закрепляют возможные направления развития территорий. Согласно другой позиции предлагается закрепить на нормативном уровне в ГрК РФ виды и основные составляющие функциональных зон¹⁷.

Возвращаясь к градостроительному зонированию, следует отметить, что общие нормы о градостроительном зонировании закреплены в Земельном кодексе, а уже специальные нормы получили развитие в Градостроительном кодексе. В ГрК РФ под градостроительным зонированием понимается «зонирование территорий муниципальных образований в целях определения территориальных зон и установления градостроительных регламентов». Реализация градостроительного зонирования осуществляется посредством принятия правил землепользова-

¹³ Савельева Е. А. Правовое регулирование зонирования территорий : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015.

¹⁴ Борисов А. А. Значение зонирования территорий при определении правового режима земель : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014.

¹⁵ Трутнев Э. К., Бандорин Л. Е. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации. М. : Проспект, 2010. С. 60.

¹⁶ Лебедев Д. Г. Правовое регулирование территориального планирования использования земель городов в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. М., 2007. С. 143.

¹⁷ Александрова А. Ю. Правовое регулирование использования земель поселений для застройки в России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 11 ; Андрианов Н. А. Территориальное планирование как основа регулирования городской застройки // Правовые вопросы строительства. 2005. № 2.

ния и застройки, которые утверждаются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления или органами государственной власти субъектов РФ, при обязательном проведении общественных или публичных слушаний.

Несмотря на то, что институт градостроительного зонирования содержит ряд проблемных вопросов, все же он представляется более урегулированным по сравнению с институтом экологического зонирования, который многие ученые выделяют как отдельный, самостоятельный вид зонирования, но при этом в «юридической доктрине не выработано единого подхода к определению понятия экологического зонирования территорий»¹⁸. А ведь учитывая положения Конституции Российской Федерации¹⁹, в которой установлено, что земля и иные природные ресурсы подлежат использованию и охране как основа жизни и деятельности, а также закреплены обязанности каждого гражданина сохранять природу и окружающую среду, представляется необходимым закрепить положение об экологическом зонировании на законодательном уровне.

На сегодняшний день выделяют несколько видов зонирования, которые можно отнести к экологическому, среди них: водоохранное зонирование, зоны с особыми условиями использования территорий, экологическое зонирование Байкальской природной территории, зоны экологического бедствия и зоны чрезвычайных экологических ситуаций.

Каждый из указанных видов зонирования имеет свои определенные проблемы. Так, зоны экологического бедствия и чрезвычайных экологических ситуаций регулируются Федеральным законом от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», однако в законе отсутствуют правила создания, прекращения действия таких зон, использования земель внутри них и т.д., то есть можно сказать, что указанные нормы в законе носят отсылочный характер и не позволяют установить особенности правового режима земельных участков внутри такой зоны.

Однако наибольшей проблемой экологического зонирования представляется то, что при таком большом количестве разнообразных видов зонирования, как мы уже отмечали ранее, между ними отсутствует взаимосвязь и соподчиненность, в связи с чем возникают проблемы, связанные с установлением правового режима, что также нередко приводит к судебным разбирательствам и не позволяет в полной мере реализовать потенциал института зонирования в установлении правового режима земель. Для решения данной проблемы необходимо законодательное закрепление всех видов зонирования, в результате которых устанавливается или уточняется правовой режим земельных участков.

Стоит также отметить отсутствие в России сельскохозяйственного зонирования, что особенно важно в связи тем, что 32,8 % земель сельскохозяйственного назначения, в соответствии с докладом Росреестра отнесены к «другим землям» в связи с чем невозможно точно установить целевое назначение данных земель и говорить об их рациональном использовании. Мы уже отмечали, что на сельскохозяйственные земли внутри категории земель населенных пунктов и на земли сельскохозяйственного назначения, за исключением земель сельскохозяйственных угодий внутри такой категории, распространяется градостроительный регламент, то есть такие земли подлежат градостроительному зонированию, что представляется не вполне правильным. Возможно, стоит обратить внимание на зарубежный опыт зонирования территорий, в том числе и сельскохозяйственного зонирования, но не для слепой рецепции правовых норм зарубежных стран, а для более точного понимания того, в каких направлениях нам следует развивать институт зонирования и каких ошибок необходимо избежать. В случае с сельскохозяйственными землями следует изучить опыт зонирования США, где в результате зонирования сельскохозяйственных земель им присваивается категория, «в зависимости

¹⁸ Савельева Е. А. Правовое регулирование экологического зонирования в Российской Федерации // Российская юстиция. 2014. № 2.

¹⁹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020).

от качества земли и условий ведения сельскохозяйственного производства»²⁰.

Подводя итог, можно сказать, что зонирование территорий как важнейший инструмент в установлении правового режима земель и земельных участков требует более глубокого изучения и комплексной систематизации правовых норм. Поскольку именно зонирование учитывает наибольшее количество различных элементов правового режима земель и, в свою очередь, позволяет более детализированно и четко установить правовой режим, что способствует эффективному, безопасному и рациональному использованию земель. При этом не стоит забывать и об институте разрешенного использования земель, который также нуждается в доработке и улучшении, поскольку именно вид разрешенного использования устанавливает правовой режим того или иного земельного участка.

В заключение стоит сделать вывод о том, что институты разрешенного использования и территориального зонирования, вне зависимости от предполагаемой отмены деления земель на категории, нуждаются в дополнительной проработке. Однако в случае отмены деления земель

на категории будет необходим полный пересмотр норм права, связанных с установлением правового режима посредством территориального зонирования, поскольку на сегодняшний день зонирование территорий не может полноценно заменить принцип деления земель по целевому назначению на категории, поскольку это приведет к неопределенности и невозможности установления правового режима как минимум для половины земельного фонда страны, так как разрешенное использование применимо только для земель, на которые распространяется градостроительный регламент, а в случае с зонированием территорий совершенно отсутствует определенность в том, какие виды зонирования следует выделять и на какие земли, и с какой целью должен распространяться тот или иной вид зонирования.

Как вариант можно рассмотреть установление отдельных видов территориального зонирования для каждой из категорий. Возможно, для этого потребуется сократить количество категорий, однако данный вопрос является темой отдельной статьи и требует глубокой проработки на междисциплинарном уровне.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Александрова А. Ю.* Правовое регулирование использования земель поселений для застройки в России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2008.
2. *Андрианов Н. А.* Территориальное планирование как основа регулирования городской застройки // Правовые вопросы строительства. — 2005. — № 2.
3. *Борисов А. А.* Значение зонирования территорий при определении правового режима земель : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2014.
4. *Землякова Г. Л.* Проблемы правового регулирования изменения видов разрешенного использования земельных участков в условиях отмены деления земель на категории // Экологическое право. — 2021. — № 1.
5. *Зульфугарзаде Т. Э.* Особенности правового обеспечения зонирования земель в США // Peer-reviewed materials digest (collective monograph) published following the results of the CXXXV International Research and Practice Conference and III stage of the Championship in Economics and Management, Jurisprudence, Sociological, Political and Military sciences. — 2016.
6. *Крассов О. И.* Понятие и содержание правового режима земель // Агробизнес и право. — 2003. — № 1.
7. *Лебедев Д. Г.* Правовое регулирование территориального планирования использования земель городов в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. — М., 2007.

²⁰ *Зульфугарзаде Т. Э.* Особенности правового обеспечения зонирования земель в США // Peer-reviewed materials digest (collective monograph) published following the results of the CXXXV International Research and Practice Conference and III stage of the Championship in Economics and Management, Jurisprudence, Sociological, Political and Military sciences. 2016. С. 44.

8. Савельева Е. А. Правовое регулирование зонирования территорий : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2015.
9. Савельева Е. А. Правовое регулирование экологического зонирования в Российской Федерации // Российская юстиция. — 2014. — № 2.
10. Трутнев Э. К., Бандорин Л. Е. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации. — М. : Проспект, 2010.
11. Чмыхало Е. Ю. Целевое назначение и разрешенное использование земель как категорий земельного права // Право. Законодательство. Личность. — 2012. — № 1 (14).
12. Щепанский И. С. Правовые проблемы использования земельных участков в соответствии с их целевым назначением // Журнал российского права. — 2019. — № 5.
13. Щепанский И. С., Жигадло К. В. Экологическое зонирование территории: проблемы определения и правового регулирования // Актуальные проблемы российского права. — 2019. — № 8.

Материал поступил в редакцию 26 сентября 2021 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Aleksandrova A. Yu. Pravovoe regulirovanie ispolzovaniya zemel poselenij dlya zastrojki v Rossii: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. — M., 2008.
2. Andrianov N. A. Territorialnoe planirovanie kak osnova regulirovaniya gorodskoj zastrojki // Pravovye voprosy stroitelstva. — 2005. — № 2.
3. Borisov A. A. Znachenie zonirovaniya territorij pri opredelenii pravovogo rezhima zemel: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. — M., 2014.
4. Zemlyakova G. L. Problemy pravovogo regulirovaniya izmeneniya vidov razreshennogo ispolzovaniya zemelnyh uchastkov v usloviyah otmeny deleniya zemel na kategorii // Ekologicheskoe pravo. — 2021. — № 1.
5. Zulfugarzade T. E. Osobennosti pravovogo obespecheniya zonirovaniya zemel v SShA // Peer-reviewed materials digest (collective monograph) published following the results of the CXXXV International Research and Practice Conference and III stage of the Championship in Economics and Management, Jurisprudence, Sociological, Political and Military sciences. — 2016.
6. Krassov O. I. Ponyatie i sodержanie pravovogo rezhima zemel // Agrobiznes i pravo. — 2003. — № 1.
7. Lebedev D. G. Pravovoe regulirovanie territorialnogo planirovaniya ispolzovaniya zemel gorodov v Rossijskoj Federacii: dis. ... kand. yurid. nauk: 12.00.06. — M., 2007.
8. Saveleva E. A. Pravovoe regulirovanie zonirovaniya territorij: dis. ... kand. yurid. nauk. — M., 2015.
9. Saveleva E. A. Pravovoe regulirovanie ekologicheskogo zonirovaniya v Rossijskoj Federacii // Rossijskaya yusticiya. — 2014. — № 2.
10. Trutnev E. K., Banderin L. E. Kommentarij k Gradostroitel'nomu kodeksu Rossijskoj Federacii. — M. : Prospekt, 2010.
11. Chmyhalo E. Yu. Celevoe naznachenie i razreshennoe ispolzovanie zemel kak kategorij zemelnogo prava // Pravo. Zakonodatelstvo. Lichnost. — 2012. — № 1 (14).
12. Shchepanskij I. S. Pravovye problemy ispolzovaniya zemelnyh uchastkov v sootvetstvii s ih celeвым naznacheniem // Zhurnal rossijskogo prava. — 2019. — № 5.
13. Shchepanskij I. S., Zhigadlo K. V. Ekologicheskoe zonirovanie territorii: problemy opredeleniya i pravovogo regulirovaniya // Aktualnye problemy rossijskogo prava. — 2019. — № 8.