
**АГРАРНОЕ
И ЗЕМЕЛЬНОЕ ПРАВО**

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЗОНИРОВАНИЯ ТЕРРИТОРИЙ:
СТАНОВЛЕНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ОПЫТ
СОЕДИНЕННЫХ ШТАТОВ АМЕРИКИ**

© 2016 г. Елена Сергеевна Болтанова¹

В настоящей статье дан общий анализ правового регулирования в США отношений по зонированию территорий. Рассмотрены история развития правового регулирования зонирования в США, существующие виды зонирования: урбанистическое, сельскохозяйственное, экологическое. Показано значительное заимствование положений об урбанистическом зонировании США в действующее законодательство России о градостроительной деятельности.

Предложен теоретический подход к исследованию существующих в Российской Федерации отношений по зонированию и их правового регулирования. Рассмотрение целей, процедуры зонирования, правовые основы которого закреплены в действующем российском законодательстве, позволило выделить два его типа: сплошное и спорадическое. Называются их сходные и отличительные черты. Каждый тип зонирования может быть представлен различными видами зонирования. В зависимости от приоритетных задач проведения сплошное зонирование территорий было классифицировано на три вида (разрешительно-ограничительное, экологическое и организационно-управленческое), спорадическое – на два вида (ограничительное и экономическое).

This article provides a General analysis of the legal regulation in America relations on the land zoning. The article describes the history of development of legal regulation of zoning in the USA, existing zoning: urban, agricultural, environmental. Shown significant borrowing provisions about urban zoning of the USA in current legislation of the Russian Federation about town-planning activity.

Proposed a theoretical approach to the study of existing Russian relations on the zoning of the land and their legal regulation. Consideration of the objectives, procedures zoning, allowed us to identify two types of zoning: continuous and sporadic. Called their similar and distinctive features. Each type of zoning can be represented by different kinds of zoning. Depending on the priorities of conducting continuous zoning was classified into three types (permissive-restrictive, environmental and managerial), sporadic – two types (restrictive and economic).

Ключевые слова: зонирование, специальные зоны, зоны с особыми условиями использования, охрана земель, правовое регулирование землепользования, земельное законодательство, градостроительное законодательство.

Key words: zoning, special zones, zones with special conditions of use, protection of land, regulation of land use, land law, urban planning law.

Появление института зонирования обусловлено урбанизацией городов, необходимостью защиты прав и законных интересов частных лиц и нивелированию возможного между ними конфликта, принятию обоснованных правовых решений. Первоначально зонирование было необходимо для разделения земельных участков, на которых велась несовместимая деятельность. В частности, считалось необходимым разделить жилую и промышленную зоны.

Считается, что современная концепция зонирования была создана на основании декрета На-

полеона в 1810 г. о защите определенных районов от вредного использования. Этот пример был повторен в Пруссии и Германской империи. Закон 1909 г. в Англии о планировании городов ввел еще более всеобъемлющие рамки, добавив концепцию общего городского плана к практике ограничения использования земель. Зонирование земли по использованию стало обычной практикой в европейских городах в конце XIX в². Но в рамках настоящей статьи хотелось бы рассмотреть опыт правового регулирования зонирования земель в США. В правовом регулировании земельных отношений Соединенные Штаты Америки занимают одно из самых передовых мест, и положительный опыт США может быть использован для решения сходных социально-экономических

¹ Профессор Томского государственного университета, профессор Томского государственного университета систем управления и радиоэлектроники, доктор юридических наук, доцент (E-mail: bes2@sibmail.com).

Elena Boltanova, professor of Tomsk state University, Professor, Tomsk state University of control systems and radioelectronics, Doctor of Law, associate Professor (E-mail: bes2@sibmail.com).

² См.: Бушер Г., Грин М. Развитие законодательства о земле и землепользовании в штате Массачусетс, США // Право и политика. 2006. № 11. С. 119.

проблем, возникающих в сфере использования и охраны природных ресурсов в нашей стране³. Кроме того, современная российская модель зонирования более соответствует практике США⁴.

По оценке американских ученых землепользование, основанное на концепции, рассматривающей землю как товар, который можно купить, продать или использовать по усмотрению собственника, не в состоянии удовлетворить настоящие общественные потребности⁵. В США принятию довольно развитой системы правил, регулирующих отношения по зонированию земель, предшествовали “кодексы аренды земли” XIX в., предназначенные для предупреждения перенаселенности в промышленных городах, за которыми последовали кодексы по строительству, санитарным нормам и здравоохранению, цель которых была сделать поселения безопасными. По мере того как города становились крупнее и более промышленно развитыми, появились первые ограничения по осуществлению определенных видов деятельности на отдельных территориях. В 1871 г. были приняты законы, регулирующие размещение скотобоен и иных подобных объектов. В этом же году в деле “Мерифилд против Воррестер” (110 Mass. 216) было заявлено, что право собственности владельца не является абсолютным правом, но естественным правом со своими условиями и ограничениями, которые накладываются, как и в случае с любым естественным правом, существованием таких же прав других лиц. Именно сочетание теории неудобства и соображений общественной безопасности привело к тому, что позже получило наименование “зонирование”⁶.

Решающее значение для признания зонирования и его относительного характера имело решение Верховного суда США по делу *Village of Euclid v. Ambler Realty Co.* (272 U.S. 365. 1926): штат полномочен ограничивать право собственности на любое имущество для обеспечения и сохранения общественного здоровья, безопасности,

поддержания нравов и общего благосостояния. Однако, как заметил судья, даже в том случае, если органы самоуправления не превысили своих полномочий, не всегда возможно провести четкую границу между правомерным и неправомерным (законным и незаконным); один и тот же нормативный акт по зонированию в зависимости от обстоятельств может быть правомерным в одном случае и неправомерным в другом⁷.

Американское право довольно развито в отношении регулирования государственного вмешательства в земельные отношения. В США в полной мере действуют все принципы ограничения государством частной собственности, существующие в развитых странах, в том числе: принцип допустимости ограничения права частной собственности исключительно в интересах “общего блага”, “общественного интереса”; принцип законности в установлении ограничений – на основании и в пределах закона; принцип равенства всех собственников перед лицом подобных ограничений⁸. И именно на этих принципах базируется существующая система зонирования земель.

Зонирование земель является важнейшим регулятивным (полицейским) полномочием государства (police power), переданным в компетенцию штатов. Довольно часто законодательные собрания штатов делегируют регулирование землепользования графствам (округам) и городам. Делегирование производится путем издания уполномочивающего зонирование акта (zoning enabling act) или иного закона (статута) штата, подтверждающего передачу полномочий и устанавливающего пределы землепользования на местном уровне⁹. В том случае, когда есть районы, находящиеся в критическом экологическом состоянии, штаты либо оставляют за собой компетенцию по зонированию либо устанавливают дополнительный контроль за соответствующими действиями местных органов. Например, на Гавайях Комиссия Штата по использованию земель классифицировала все земли как городские, сельские, сельскохозяйственные и охраняемые (conservation). Штат ограничил допустимую деятельность для каждой зоны, при этом округа вправе принять более строгие ограничения в каждом районе, и штат сохранил за собой функцию

³ См.: *Галятин М.Ю.* США: правовое регулирование использования земель. М., 1991. С. 6; *Касимов Т.С.* Соблюдение баланса интересов общества и частных землевладельцев в праве США. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Уфа, 1999. С. 5.

⁴ *Беляев В.Л.* Согласование градостроительных и земельных вопросов: состояние, задачи и возможные пути решения // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2013. № 10. С. 31.

⁵ *Галятин М.Ю.* Зонирование – способ правового регулирования земельных отношений в США // Правоведение. 1983. № 6. С. 86.

⁶ См. подробнее: *Бушер Г., Грин М.* Указ. соч. С. 113–123.

⁷ Приводится по: *Галятин М.Ю.* Зонирование – способ правового регулирования земельных отношений в США. С. 86–90. Приведенное судебное дело дало условное наименование типичному (теперь уже) зонированию городов США – “евклидово зонирование” (соответственно, “евклидовы зоны”).

⁸ См.: *Касимов Т.С.* Указ. соч. С. 5.

⁹ См.: Там же. С. 15, 16.

контроля за использованием земель в охранной зоне. В штате Вермонт разрешение на строительство может быть выдано не только местной комиссией по строительству, но и комиссией штата, которая может наложить вето на решение местной комиссии.

Стандартный государственный акт зонирования, принятый Департаментом торговли США, послужил образцом для всех штатов Америки, и уже к началу 1980-х гг. нормативные акты о зонировании были приняты в 98% городов США с населением свыше 10 тыс. человек¹⁰.

Зонирование в США, — пишет А. А. Забелышенский, — это “выделение территории административных единиц целевых зон землепользования, установление в их границах целевого правового режима использования земель и осуществление контроля за их соблюдением”, и “сущность зонирования заключается в принудительном перераспределении прав собственности между собственниками с одной стороны, и государством — с другой”¹¹. М. Ю. Галятин определяет зонирование землепользования как “правовой способ государственного регулирования использования частной земельной собственности, который заключается в сепарации различных видов землепользования и установлении их общественно значимых параметров путем выделения на территории административных единиц целевых зон землепользования, установления в их границах соответствующего правового режима и контроля за его соблюдением”¹².

Пожалуй, наиболее урегулированный вид зонирования в России, — градостроительное зонирование. С активным развитием в последние годы градостроительного законодательства можно прогнозировать и увеличение роли тех механизмов, которые в нем предусмотрены.

В соответствии со ст. 1 Градостроительного кодекса РФ градостроительное зонирование — это зонирование территорий муниципальных образований в целях определения территориальных зон и установления градостроительных регламентов, которые в пределах границ соответствующей территориальной зоны определяют виды разрешенного использования земельных участ-

ков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе их застройки и последующей эксплуатации объектов капитального строительства, предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, а также ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства. Градостроительный и Земельный кодексы РФ закрепляют, что в результате градостроительного зонирования могут определяться жилые, общественно-деловые, производственные зоны, зоны инженерной и транспортной инфраструктур, зоны сельскохозяйственного использования, зоны рекреационного назначения, зоны особо охраняемых территорий, зоны специального назначения, зоны размещения военных объектов и иные виды территориальных зон.

Такой подход вполне соответствует правилам регулирования использования земли в США. Самые ранние ордонансы разделяли муниципальные земли на три зоны: 1) для проживания (жилая); 2) для коммерческих целей (коммерческие); 3) промышленные. При этом разрешенные виды землепользования в соответствующих зонах носили кумулятивный (проникающий) характер. Суть такого проникновения (смещения) заключается в том, что в жилой зоне позволено только проживать, в коммерческой зоне — проживать жителям и находиться владельцам коммерческих магазинов, а в промышленной зоне — жители проживают, магазины располагаются, а промышленные производства размещаются¹³. Сегодня типичный ордонанс города среднего размера может включать, например, следующие зоны: 1) жилые, 2) сельскохозяйственные, 3) предназначенные под офисы фирм, 4) общественные земли, 5) коммерческие, 6) индустриальные. Особо выделяются сельскохозяйственное зонирование, зонирование в исторических районах, ордонансы об охране исторических объектов и о защите природных объектов (влажных и затопляемых земель). С их помощью государство, так или иначе, ограничивая права частных землевладельцев, защищает более широкие интересы общества¹⁴.

Для каждой зоны устанавливаются исчерпывающие перечни видов разрешенного использования, которые делятся на разрешенные по праву и условные, для реализации которых требуется

¹⁰ См. об этом: Мельников Н. Н., Савельева Е. А. Правовое регулирование зонирования территорий в зарубежных странах // Росс. юстиция. 2012. № 4. С. 15–18.

¹¹ Забелышенский А. А. Правовое регулирование земельных отношений в США и Российской Федерации. Екатеринбург, 1996. С. 22, 23.

¹² Галятин М. Ю. Зонирование — способ правового регулирования земельных отношений в США. С. 86.

¹³ См.: Чубаров В. В. Проблемы правового регулирования недвижимости. М., 2006. С. 78, 79.

¹⁴ См.: Касимов Т. С. Указ. соч. С. 20.

получить специальное разрешение. Кроме того, американское законодательство предусматривает и “допущения”, когда возможно строительство или иное использование земли, противоречащее постановлению о зонировании. Такие допущения выдаются органами местной власти только, если в силу определенных характеристик земельного участка (его форма, состав почв и другие), исполнение закона о зонировании приведет к чрезмерным трудностям.

Для каждой зоны, выделенной в американском городе (округе) специальными постановлениями о зонировании (*zoning ordinance*), устанавливаются требования к размеру, форме земельного участка, высоте, размеру и конфигурации построек, а также виду деятельности, который может осуществляться на данном участке.

Многие постановления о зонировании определяют минимальный размер земельного участка для сокращения плотности на одном земельном участке, для содействия работе полиции и пожарным службам. Такой размер участка земли может составлять от 2000 квадратных футов в густонаселенном городском районе, 5 акров – в пригороде и сельском районе, 20 или более акров – в фермерском хозяйстве. Нормами о зонировании устанавливается минимальная ширина границ земельного участка. В городе она составляет не менее 20 футов, в пригороде – 100 или 200 футов. Требования к ширине границ земельного участка могут быть ограничены определенными условиями, такими как удаленность от ближайших земельных участков. Применительно к постройкам определяются их высота (предельная высота постройки может варьироваться в соответствии с географическими особенностями местности, в зависимости от конфигурации постройки, от высоты смежных построек или средней высоты построек в квартал), величина (которая, прежде всего, зависит от размера земельного участка, требований к размеру внутреннего двора, “норм открытого пространства”, например, для пригородных домов характерно установление запрета на строительство слишком маленьких жилых зданий)¹⁵.

Зонирование характеризуется выделением специальных районов (зон), где определенные виды деятельности запрещены, хотя они могут быть разрешены в других зонах города. Наиболее часто споры о законности постановлений о зонировании возникают не в связи с оспаривани-

ем процедуры их принятия (которая, так же как и в Российской Федерации включает информирование общественности, проведение публичных слушаний), а когда они исключают определенное использование земельного участка. Например, в Вестоне, штат Коннектикут постановление о зонировании классифицировало весь город как жилую и сельскохозяйственную зону, таким образом исключая коммерческую деятельность. Суд одобрил постановление на следующем основании: “коммерческие и промышленные нужды горожан восполнены другими доступными видами деятельности” (Каду (*Cadoux*) против Комиссии по зонированию г. Вестона, 294 A.2d.582. Штат Коннектикут, 1972). Или другое дело. В западном Уайтленде, штат Пенсильвания, постановление о зонировании полностью запретило работы в каменоломне. Верховный Суд Пенсильвании признал данное постановление недействительным, так как “постановление о зонировании, которое полностью исключает определенный вид деятельности на определенном участке города, должно иметь более значимое отношение к здравоохранению, безопасности и всеобщему благосостоянию, чем постановление, которое просто ограничивает вид деятельности на определенном участке в городе” (Каменоломни Экстон против Комиссии по регулированию зонирования в западном Уайтленде, 228 A.2d. 169. Штат Пенсильвания, 1967)¹⁶. Как отмечает Т.С. Касимов ордонанс о зонировании дает право только на возможность землепользования, являющегося “помехой как таковой” (*nuisance per se*), которая возникает вне зависимости от местонахождения такого земельного участка. Однако суды, как правило, принимают решение об отмене землепользования, разрешенного ордонансом, если это пользование представляет собой “помеху как случай” (*nuisance per accident*), т.е. причиняет вред землепользованию на соседних участках¹⁷.

С позиции процедуры установления прав использования и изменения недвижимости специалистами называются следующие отличительные черты североамериканского типа зонирования:

органы местного самоуправления характеризуются высокой степенью самостоятельности в проведении и реализации градостроительного зонирования при недостаточной координации интересов и планов сопряженных муниципалитетов в части регионального развития;

¹⁵ См. подробнее: *Bernhardt R., Burkhart A.M. Real property in a nutshell. Fifth edition. Thomson/West, 2005. P. 390–418.*

¹⁶ См.: *ibid.* P. 396.

¹⁷ См.: *Касимов Т.С. Указ. соч. С. 21.*

при планировании развития муниципалитетов акцент делается на декларировании проведения определенной политики по различным направлениям в форме стратегических планов социально-экономического развития; пространственные аспекты развития в форме генеральных планов имеют большей частью рекомендательное значение;

градостроительное зонирование муниципалитетов чаще всего производится в один этап – на всю территорию и по всем компонентам: виды разрешенного использования недвижимости, предельные параметры разрешенного строительного изменения недвижимости и предельные размеры земельных участков применительно ко всем выделенным территориальным зонам;

планировочные проекты чаще всего разрабатываются в форме проектов подразделения свободных территорий на земельные участки для последующей застройки; они основываются на стандартах градостроительного зонирования и подразделения – межевания территории; в этих проектах могут предлагаться поправки к регламентам градостроительного зонирования, которые должны пройти установленные процедуры согласования и утверждения¹⁸.

Рассмотренное выше зонирование земель (так называемое урбанистическое) является в США не единственным. Также существует сельскохозяйственное и экологическое зонирование¹⁹.

Сельскохозяйственное зонирование способствует сохранению земель, служащих основой сельскохозяйственного производства. Институт зонирования земель сельскохозяйственного назначения в США предполагает выделение нескольких зон, подразделяемых на категории в зависимости от качества земли и условий ведения сельскохозяйственного производства. К зоне первой категории относятся участки, характеризующиеся наиболее пригодными по природным и другим свойствам условиями для ведения высокопродуктивного сельскохозяйственного производства. Земельные участки, отнесенные к первой зоне, разрешается использовать только для сельскохозяйственных целей. К участкам второй категории относятся сельскохозяйственные земли, которые уступают по качеству землям первой категории. Участки второй категории разрешает-

ся использовать как для сельскохозяйственных, так и для несельскохозяйственных целей. В третью зону включаются земельные участки, характеризующиеся низким уровнем плодородия, наименее приспособленные для ведения современного сельскохозяйственного производства, они могут предоставляться под строительство. В некоторых случаях выделяется четвертая зона, куда включаются склоновые и эрозийные земли, которые используются лишь для пастбы скота, сенокосения или почвозащитного лесоразведения²⁰.

Экологическое зонирование используется на так называемых территориях критического значения, охрана которых необходима для поддержания экологического равновесия и качества окружающей среды. В частности, существование такого вида зонирования связано с наличием острой проблемы затопляемости некоторых местностей США. Большая часть территорий морских побережий признается экологически уязвимой, что влечет ограничение природопользования (прежде всего их застройки), которое может способствовать сокращению водных биологических ресурсов.

Действующее российское законодательство также кроме градостроительного зонирования упоминает функциональное, экологическое, оценочное зонирование и другие, применяемые для решения определенных задач, стоящих перед публичными образованиями. Данные виды зонирования имеют общую процедуру появления зон. Компетентные органы производят в установленном нормативными правовыми актами порядке разделение определенной территории, подлежащей зонированию, на части. Такое зонирование направлено на организацию использования “пространства” и его можно именовать *сплошным зонированием* как предполагающим охват определенной территории (довольно обширной) и подразделение ее на отдельные части – различные виды зон, как правило, без пространственных перерывов (пробелов). В результате – территория представляет собой совокупность различных зон. Очевидно, что юридическая ценность зонирования заключается не собственно в установлении определенных зон (это, скорее, инструмент достижения цели), а в воздействии на возникающие в границах зон отношения определенных норм права. Сплошное зонирование земель способствует установлению внутри территориальной

¹⁸ См.: Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации. М., 2010 // СПС “КонсультантПлюс”.

¹⁹ См.: Забелышевский А.А. Правовое регулирование земельных отношений в США и Российской Федерации. Екатеринбург, 1996. С. 22, 23.

²⁰ См.: Мельников Н.Н., Савельева Е.А. Указ. соч. С. 15–18; Галятин М.Ю. Зонирование – способ правового регулирования земельных отношений в США. С. 88, 89.

дифференциации правовых требований. С этих позиций справедливо определение зонирования территорий как меры регулирования хозяйственной или иной деятельности²¹.

Соответственно, сплошное зонирование земель (территорий) – юридически значимая деятельность компетентных субъектов по делению (разбивке) территории в установленном нормативными правовыми актами порядке на зоны для воздействия на определенные общественные отношения, возникающие в пределах этой территории и зон, специальных правовых норм. Порядок использования, управления, охраны природных объектов, расположенных в пределах одной зоны, может и незначительно отличаться от режима смежной зоны. В зависимости от цели, приоритетных задач проведения сплошное зонирование можно подразделить на три вида: 1) “разрешительно-ограничительное” зонирование (к которому относится и градостроительное зонирование), основной целью которого является определение видов возможного использования земельных участков и иных объектов, расположенных в границах выделенных зон; 2) “экологическое” зонирование (исключительно ограничительная направленность позволяет этому виду занимать самостоятельное место в системе зонирования земель); 3) “организационно-управленческое” зонирование призвано решать задачи в области организации, управления (в том числе в сфере природопользования).

В целях обеспечения сохранения природных ресурсов и их охраны, установления специфических требований к осуществлению хозяйственной или иной деятельности, дополнительных запретов и особых условий использования земельных ресурсов и иных объектов на некоторых территориях выделяются специальные зоны²². В градостроительном кодексе используется обобщающий термин “зоны с особыми условиями использования территорий”. Перечень зон с особыми

условиями использования территорий в ст. 1 Градостроительного кодекса РФ не ограничен, но содержание этой нормы позволяет сделать вывод, что их наложение обусловлено дополнительными ограничениями, запретами по использованию соответствующей части территорий. Не случайно в государственный кадастр недвижимости вносятся информация о содержании именно ограничений использования объектов недвижимости в пределах этих зон (ст. 10 Федеральный закон “О государственном кадастре недвижимости” от 24 июля 2007 г.²³).

Выделение в Российской Федерации отдельных зон может быть связано не только с реализацией природоохранных мер, но и с решением иных задач. Так, с 2012 г. на территории субъектов Федерации возможно создание зон территориального развития с целью осуществления мер государственной поддержки предпринимательской и иной экономической деятельности²⁴. Если на территории муниципального образования была создана зона территориального развития, не допускается создание особой экономической зоны. Особые экономические зоны организуются для развития высокотехнологичных отраслей экономики, импортозамещающих производств, туризма и санаторно-курортной сферы, разработки и производства новых видов продукции, расширения транспортно-логистической системы. С 2015 г. осуществляется выделение территорий опережающего социально-экономического развития²⁵.

При установлении специальных зон имеет место юридически значимая деятельность компетентных субъектов по выделению отдельных территорий с замкнутыми границами – зон в установленном законом порядке для распространения на определенные общественные отношения, возникающие в пределах этих зон, специальных правовых норм. Такая деятельность часто имеет весьма локальный, в определенной степени – индивидуальный характер (например, выделение охранной зоны объекта электросетевого хозяйства для обеспечения его безопасного и безаварийного функционирования). В исследо-

²¹ См.: Анисимов А. Зонирование территорий городских и сельских поселений: виды и правовое значение // Право и экономика. 2004. № 6. С. 58–64.

²² С учетом значительного количества таких зон, разнообразных целей их установления, наличия различных правовых режимов необходимо их исследование и классификация по различным основаниям, что позволит в конечном итоге упорядочить и унифицировать правовое регулирование использования и охраны природных объектов на определенной территории (см., например, Болтанова Е. С. Ограничение строительства на территориях специальных зон с особыми условиями использования и режимом хозяйственной деятельности // Хоз. и право. 2012. № 8. С. 121–128; Золотова О. А. Правовой режим земель охранных зон. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 66–86).

²³ См.: Собрание законодательства РФ. 2007. № 31. Ст. 4017.

²⁴ См.: Федеральный закон “О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации” от 3 декабря 2011 г. // Собрание законодательства РФ. 2011. № 49 (Ч. 5). Ст. 7070.

²⁵ См.: Федеральный закон “О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации” от 29 декабря 2014 г. // Собрание законодательства РФ. 2015. № 1 (Ч. 1). Ст. 26.

вательских целях этот тип зонирования можно предложить именовать *спорадическим* (от греч. *σποράδικος* – отдельный, единичный²⁶).

В зависимости от цели, приоритетных задач такой деятельности спорадическое зонирование можно классифицировать на два вида: 1) “ограничительное” зонирование (выделение зон с особыми условиями использования земельных участков, зон экологического бедствия, зон защитных мероприятий и иных) имеет целью защиту жизни и здоровья человека, населения, окружающей среды от вредного влияния объектов, обеспечение экологической безопасности и безаварийного функционирования, безопасной эксплуатации некоторых видов объектов²⁷. Такие зоны могут создаваться и на участках, прилегающих к объектам, требующим особую защиту, например, от антропогенного воздействия. Средствами достижения целей зонирования является введение ограничений на определенные виды природопользования и иной деятельности, установление параметров возводимых зданий, сооружений и закрепление запретов; 2) “экономическое” зонирование (установление особых экономических зон, зон территориального развития и других) производится для обеспечения экономически важных для государства на современном этапе целей, поддержки соответствующих видов деятельности часто путем установления преференциальных, льготных правил для отдельных экономических субъектов.

В США есть подобное положение: выделяются “накладываемые зоны” (overlay zones), установление которых обеспечивает защиту конкретного ресурса или стимулирование развития в некоторых областях. При наложении специальные зоны размещают “поверх” существующего территориального зонирования района, части района или комбинации районов. Накладываемое зонирование используется, когда есть общественный интерес: сохранение исторически значимых объектов, защита питьевой воды и другие²⁸.

Анализируя разнообразные отношения по зонированию территории Российской Федерации и опосредующие их правовые нормы, можно обнаружить существующее между ними *сходство*.

Деятельность по зонированию (независимо от ее типа) имеет единую сущность: установление (вычленение) участков территории по заранее установленным критериям, признакам для решения юридически значимых задач на основании специальных правовых норм. Такого рода задачами могут быть, например, введение особого порядка использования земельных участков в границах этих зон, установление параметров возводимых объектов недвижимости, определение дифференцированных размеров платежей в зависимости от места осуществления хозяйственной деятельности, введение специальных правил управления в сфере использования и охраны земель. Зонирование производится в процедурном порядке, урегулированном нормативными правовыми актами, и имеет пространственно-территориальный характер, т.е. зоны – это части территорий, которые должны иметь границы, определяемые, описываемые в документах и отображаемые на картографических материалах. Объектом зонирования является не только земная поверхность, но и подземное, воздушное пространство, водная акватория, природный комплекс. Утверждение в установленном порядке границ зон затрагивает права и законные интересы лиц, которые используют (планируют использовать) объекты, расположенные в границах зоны, осуществляют природопользование, определенные виды хозяйственной деятельности на соответствующей территории.

Сплошное зонирование и спорадическое зонирование имеют и свои *особенности* (отличия):

по объекту (спорадическое зонирование, чаще всего, охватывает небольшие площади; сплошное – достаточно большие территории);

по содержанию деятельности (спорадическое зонирование имеет фрагментарный характер и характеризуется выделением отдельных, единичных зон; зоны, определенные в результате спорадического зонирования, как бы “накладываются” на существующую территорию; сплошное зонирование производится внутри определенной территории и характеризуется делением этой территории на определенные части);

по цели деятельности (спорадическое зонирование направлено на выделение определенных частей территорий для установления особых условий природопользования и осуществления иных видов деятельности в их границах; сплошное зонирование проводится для определения в целом порядка использования, управления, охраны определенной территории, в т.ч. путем установления различных условий для каждого вида зоны);

²⁶ См.: Новый словарь иностранных слов. Более 60 000 слов и выражений / Гл. ред. В. В. Адамчих. М., 2009. С. 928.

²⁷ О. А. Золотова справедливо обращает внимание на возможность классификации охранных зон в зависимости от их объекта: природный или антропогенный объект (См.: Золотова О. А. Указ. соч. С. 68, 69).

²⁸ Garvin E. A. Making Use of Overlay Zones // Planning Commissioners Journal. 2001. № 43 (Summer). P. 16–18; Joel Russell. Overlay Zoning to Protect Surface Waters // Planning Commissioners Journal. 2004. № 54 (Spring). P. 1–4.

по порядку проведения, в том числе субъекту, осуществляющему зонирование.

Таким образом, действующее российское законодательство позволяет выделять *два типа зонирования территорий* в зависимости от общей цели, содержания соответствующей деятельности: сплошное зонирование (деятельность по делению территории на зоны) и спорадическое зонирование (деятельность по выделению отдельных зон). При осуществлении рассматриваемых видов деятельности возникают и развиваются соответствующие общественные отношения, среди которых значительное место занимают организационно-правовые отношения. Зонирование оказывает огромное влияние на частноправовые отношения, поскольку в результате зонирования, например, устанавливаются пределы и определяются возможности правообладателей недвижимости, расположенной в границах определенной зоны.

Положения о зонировании территорий имеют публично-правовой характер, содержатся в Градостроительном, Земельном, Лесном кодексах, федеральных законах “О государственном кадастре недвижимости”, “О землеустройстве” и иных нормативных правовых актах. Заслуживает внимание существующее мнение о межотраслевой правовой природе норм о зонировании территорий²⁹.

Несмотря на наличие общих черт, присущих всем видам зонирования, дискуссионным является тезис о том, что зонирование территорий представляет собой институт права³⁰. Правовой институт – своеобразная юридическая конструкция. В теории права под правовым институтом понимается совокупность взаимосвязанных норм, регулирующих определенный вид, разновидность общественных отношений или отдельную их сторону. По утверждению Н. И. Матузова, А. В. Малько, правовые институты призваны ре-

гламентировать отдельные участки, фрагменты, стороны общественной жизни³¹. Правовой институт подразумевает наличие единства норм и соединяющих их связей (структуры). Вряд ли сегодня можно утверждать о том, что совокупность норм о зонировании земель представляет собой относительно неделимое целое, которое осуществляет самостоятельное (относительно самостоятельное) правовое регулирование отношений по зонированию земель, а сами отношения – обладают достаточной качественной однородностью и обособленностью. Во всяком случае, сегодня, скорее, – это совокупность правовых норм, представляющих собой только комплекс норм права, определяющих формы, способы, порядок своеобразной разновидности деятельности. Другое дело, что необходимые для правового института признаки можно обнаружить в правовом регулировании отдельных видов зонирования.

Итак, значительный и многолетний опыт США в определенной части нашел свое отражение в нормативных правовых актах отечественного законодательства. Правовое регулирование зонирования в отечественном законодательстве только начинает развиваться, при этом, отдельных видов – довольно активно. Становлению специальных норм, регулирующих рассматриваемую сферу общественной жизни, может помочь опыт иных государств, в том числе Соединенных Штатов Америки. В то же время Россия, конечно, является страной самобытной, со своей историей, традициями, особенностями развивающихся общественных отношений и их правового опосредования. С учетом действующего российского законодательства в настоящей статье предложена типология зонирования земель (территорий), и дальнейшие специальные исследования в этом направлении позволят углубить существующую научную интерпретацию данного социально-правового явления, выявить его качественные особенности, определить перспективные направления развития совершенствования правового регулирования соответствующих отношений.

²⁹ См., например, *Анисимов А. П.* Указ. соч. С. 58; *Савельева Е. А.* Правовое регулирование зонирования территорий. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 9, 15.

³⁰ См.: *Савельева Е. А.* Указ. соч. С. 9.

³¹ См.: *Матузов Н. И., Малько А. В.* Теория государства и права. Учеб. Изд. 2-е, перераб. и доп. М., 2007. С. 397.