

АВ

Зонирование территорий: понятие, содержание, виды





От редакции

Уважаемые коллеги!

Благодарю вас за интерес, проявленный к нашей работе.

Сегодня правовое пространство трансформируется особенно динамично.

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

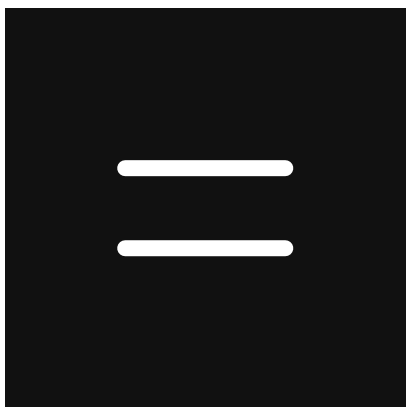
На протяжении многих лет мы занимаемся правовой экспертизой, анализируем большой объем законов и иных нормативных правовых актов, судебной практики и профессиональных публикаций.

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

На сайте вы найдете учебную, научную и практическую литературу.

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

С уважением,
кандидат юридических наук
Алексей Борисов



Зонирование территорий: понятие, содержание, виды

05.08.2026

По мнению С.А. Боголюбова, как и на иных направлениях правотворчества, в других отраслях права, знаний и науки анализ содержательных представлений в области правовой экологии начинается с разработки, сопоставления понятий и обозначающих их терминов, которыми, в конечном счете, определяются круг, границы рассматриваемых проблем, набор способов их решения и перспективы, эффективность правотворчества^[2].

Анализ понятийного аппарата составляет важную часть настоящего исследования, поскольку уяснение смысла и содержания используемых в диссертации основных терминов позволит сформировать необходимую базу для достижения цели и выполнения задач исследования. Отсутствие легальных определений терминов, используемых в законодательстве, часто порождает дискуссии, в том числе, относительно их сущности, содержания, места в системе отрасли и (или) отраслей права, а также соотношения с иными понятиями. Не явилась исключением в рассматриваемом контексте и ситуация с определением понятия «зонирование территорий». Указанный термин используется во множестве законов, однако его легальное определение отсутствует. Следует также отметить, что в эколого-правовой науке значительное внимание уделено исследованию отдельных вопросов правового регулирования зонирования территорий. Однако унифицированного подхода к определению содержания зонирования территорий в настоящее время не сформировалось.

По мнению Ю.Г. Жарикова, территориальное зонирование - это правовое мероприятие разработки и реализации правил застройки территорий городских и сельских поселений, других муниципальных образований. При зонировании происходит деление территории поселения на ряд зон с определением видов градостроительного использования земель каждого отдельного поселения^[3]. Характерно, что зонирование территорий в данном определении рассматривается именно как правовое мероприятие. При этом важно также подчеркнуть, что Ю.Г. Жариков под территориальным зонированием понимает градостроительное зонирование в терминологии Градостроительного кодекса Российской Федерации

(далее - ГрК РФ).

Схожей позиции придерживаются также О.И. Крассов[4], О.М. Козырь[5]. Некоторые иностранные ученые также отождествляют зонирование территорий и градостроительное зонирование. Например, один из первых видных специалистов по зонированию в штате Массачусетс, Филип Николс (The Massachusetts Law of Zoning and Planning, 1943) предложил следующее описание основных принципов современного зонирования: зонирование представляет собой разделение города на районы, проводимое имеющим полномочия органом; в каждом таком районе имеется запрет на использование земли для некоторых целей, которые, хотя сами по себе и безопасны, наносят вред общественному благополучию за счет создания помехи для использования земли для тех целей, для которых она наилучшим образом приспособлена[6].

Вместе с тем в научной литературе выражается также другая позиция. Например, по мнению Н.В. Кичигина, в общем виде зонирование заключается в разделении определенной территории в соответствии с установленными критериями на несколько зон, и в определении для каждой из зон особого режима (экологических ограничений хозяйственной и иной деятельности, дифференцированных размеров арендной платы и т.д.)[7]. В данном определении выражается более широкий подход к зонированию территорий, при котором зонирование территорий не сводится исключительно к градостроительному зонированию, а представляет собой определение зон и особого режима таких зон.

Как отмечают А.П. Анисимов, Г.Л. Землякова и Н.Н. Мельников, в настоящий момент под зонированием обычно понимается градостроительное зонирование, хотя последнее - не более чем частный случай общей процедуры зонирования как такового[8].

Э.К. Трутнев рассматривает зонирование в качестве общего термина, включающего различные виды. К видам зонирования Э.К. Трутнев относит градостроительное зонирование, зонирование в документах территориального планирования, зонирование земельных участков, а также установление зон с особыми условиями использования территорий[9]. Такой подход к зонированию является достаточно широким. Однако Э.К. Трутнев не включает в определение указанного понятия зонирование особо охраняемых природных территорий (например, зонирование Байкальской природной территории, зонирование особо охраняемых природных территорий).

Некоторые ученые определяют территориальное зонирование через свойства и качества земли в границах определяемых зон. Например, по мнению В.Э. Чуркина, территориальное зонирование - это установление границ территорий (зон), в пределах которых земли обладают свойствами и качествами, необходимыми и достаточными для определенной хозяйственной деятельности[10].

В научной литературе зонирование также рассматривается в качестве процесса деления территории на зоны. Как отмечает О.А. Золотова, анализ законодательства,

упоминающего о зонировании, позволяет сделать вывод, что зонирование представляет собой процесс деления территории на части - зоны, с целью установления единообразного режима использования территории в границах этой зоны. Зонирование территории позволяет уточнить или детализировать правовой режим использования этой территории. Зонирование может распространяться на группу земельных участков или на часть земельного участка, что расширяет возможности законодателя по ограничению хозяйственной и иной деятельности физических и юридических лиц на определенных территориях[11].

Тогда как по мнению М.Ю. Галятина, зонирование землепользования представляет собой 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].

В состав территориального зонирования Н.Л. Лисина включает два вида зонирования[13], в терминологии настоящего исследования это функциональное зонирование при осуществлении территориального планирования[14] и градостроительное зонирование[15]. Вместе с тем, Н.Л. Лисина предлагает отграничивать территориальное зонирование от особых зон-ограничений[16].

Анализ приведенных позиций ученых позволяет сделать вывод о наличии в законодательстве и научной литературе двух подходов к зонированию территорий: широком и узком. В узком смысле зонирование территорий отождествляется с градостроительным зонированием. В широком смысле зонирование территорий включает совокупность различных видов зонирования территорий (в том числе, градостроительного зонирования, экологического зонирования, функционального зонирования).

По нашему мнению, следование узкому подходу к зонированию территорий влечет отрицание самой возможности существования иных видов зонирования, объектом которых выступает территория, помимо градостроительного зонирования. Реализации узкого подхода к зонированию территорий препятствует наличие в законодательстве норм, регулирующих общественные отношения, связанные с иными видами зонирования (не являющихся градостроительным зонированием), объектом которых выступает территория (например, экологическое зонирование Байкальской природной территории[17], функциональное зонирование в рамках института территориального планирования[18]).

В свою очередь рассмотрение зонирования территорий в широком смысле будет способствовать систематизации предусмотренных законодательством и достаточно разрозненных видов зонирования территорий. Исследование зонирования территорий в широком смысле позволяет применить интегрированный и дифференцированный подходы к зонированию территорий. В рамках

интегрированного подхода представляется возможным исследовать зонирование территорий комплексно, способствовать формированию системы видов зонирования территорий.

В рамках дифференцированного подхода к зонированию территорий представляется возможным обособленно рассмотреть каждый вид зонирования территорий, в том числе, выделить специфику каждого вида зонирования территорий. Широкий подход к зонированию территорий будет способствовать систематизации и развитию норм о зонировании территорий применительно к землям всех категорий. Таким образом, широкий подход к зонированию территорий представляется предпочтительным.

Важным направлением систематизации норм, регулирующих общественные отношения, связанные с зонированием территорий является разграничение понятия «зонирование территорий», используемого в Земельном кодексе Российской Федерации (далее - ЗК РФ), и понятия «градостроительное зонирование», используемого в ГрК РФ. По мнению Е.Л. Мининой, зонирование территорий по ЗК РФ относится только к землям населенных пунктов, в которых согласно ст. 85 в соответствии с градостроительными регламентами устанавливаются территориальные зоны. Иные категории земель не упоминаются [\[19\]](#).

Схожей позиции придерживается О.И. Крассов, по его мнению, одно из принципиальных отличий зонирования территорий от градостроительного зонирования состоит в следующем. Как предусматривает ЗК РФ, зонирование территорий должно было осуществляться только в отношении земель населенных пунктов. Поскольку интересы строительного лобби не ограничиваются застройкой земель населенных пунктов, градостроительное зонирование было распространено и на некоторые другие категории земель [\[20\]](#). Однако существует также позиция о тождественности зонирования территорий в ЗК РФ и градостроительного зонирования в ГрК РФ [\[21\]](#).

В научной литературе делается акцент на отсутствии унифицированного подхода к зонированию территорий и разрешенному использованию земельных участков в отношении земель всех категорий. Как отмечают А.П. Анисимов, Г.Л. Землякова и Н.Н. Мельников, в настоящее время в земельном законодательстве отсутствует единое для всех категорий земель понимание того, что есть зонирование и что есть разрешенное использование, являющееся его следствием. Наиболее четко содержание процедуры зонирования и разрешенного использования определено градостроительным законодательством. Между тем конструкция «разрешенное использование» упоминается в ЗК РФ для всех земельных участков (исключений нет даже для земель запаса). Это означает необходимость дополнения ЗК РФ специальной главой, в которой закреплялись бы общие положения о зонировании, регламентах и содержании правовой конструкции «разрешенное использование земельного участка», а также особенности реализации данных процедур по

отдельным категориям земель. Особого обсуждения требует вопрос о том, сколько должно быть видов разрешенного использования для участков различных категорий (например, в соответствии со ст. 37 ГрК РФ для земельных участков населенных пунктов их три)[\[22\]](#).

Схожей позиции придерживается П.Н. Павлов, который отмечает, что понятия «зонирование территорий» и «территориальная зона» пока не принято использовать применительно к землям большинства категорий земель. Однако существо отношений, возникающих при делении земель определенных категорий (выделение конкретных территорий, установление их границ и определение особого правового режима этих территорий) позволяет утверждать, что нормы о видах земель являются, по существу, нормами о зонировании территорий. Так, нормы о делении земель лесного фонда на группы лесов, категориях защитности лесов первой группы и особо защитных участков лесов вполне можно расценить как нормы о зонировании территорий[\[23\]](#).

Как отмечает С.А. Боголюбов, провозглашенные в законе принципы являются не только умозрительными постулатами, рекомендуемыми для изучения учебной дисциплины, но и служат ориентиром правоприменительной деятельности – административной, судебной, арбитражной практики[\[24\]](#). По нашему мнению принцип земельного законодательства, установленный подпунктом 8 пункта 1 статьи 1 ЗК РФ[\[25\]](#), распространяется в отношении всех земель, а не только земель населенных пунктов. Однако развития в ЗК РФ приведенный принцип земельного законодательства в полной мере не получил, поскольку в нормах ЗК РФ предусматривается регулирование общественных отношений, связанных с зонированием территорий исключительно на землях населенных пунктов.

С учетом изложенного полагаем, что в настоящее время систему зонирования территорий, включающую множество видов зонирования территорий еще только предстоит сформировать. Представляется, что градостроительное зонирование в рамках такой системы должно стать одним из видов зонирования территорий. Однако следует согласиться с приведенными позициями ученых, что в настоящее время зонирование территорий в ЗК РФ по содержанию тождественно градостроительному зонированию в ГрК РФ. Разница заключается лишь в том, что в ГрК РФ предпринята попытка развить положение принципа земельного законодательства (подпункт 8 пункта 1 статьи 1 ЗК РФ) посредством осуществления градостроительного зонирования не только в отношении земель населенных пунктов, но и земель иных категорий, которые не включены в исчерпывающий перечень земель, для которых не устанавливаются градостроительные регламенты[\[26\]](#).

Вместе с тем заслуживают внимания доводы ученых относительно того, насколько обоснованно такое зонирование называется градостроительным (например, в отношении зонирования земель сельскохозяйственного назначения, не являющихся сельскохозяйственными угодьями и для которых, согласно части 6

статьи 36 ГрК РФ, устанавливается градостроительный регламент). Однако в целях наиболее точного определения правового режима земель представляется, что объектом зонирования должны выступать не только территории в границах земель, для которых устанавливается градостроительный регламент (часть 6 статьи 36 ГрК РФ). Эта позиция находит подтверждение в научной литературе, например, Е.В. Пантин обосновал необходимость зонирования сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения [\[27\]](#). При этом Е.В. Пантин предлагает осуществлять зонирование сельскохозяйственных угодий не в рамках градостроительного зонирования, а в качестве самостоятельного вида зонирования территорий, что представляется обоснованным.

В результате сопоставления норм ЗК РФ и ГрК РФ в части градостроительного зонирования можно прийти к выводу о дублировании отдельных положений указанных законов. В первую очередь речь идет о дублировании норм статьи 85 ЗК РФ и статьи 35 ГрК РФ, которые предусматривают виды и состав территориальных зон.

Также следует отметить дублирование норм указанных законов в части положения о возможности самостоятельного выбора правообладателями земельных участков и объектов капитального строительства любого предусмотренного зонированием территорий вида разрешенного использования (абзац 2 пункта 2 статьи 7 ЗК и часть 4 статьи 37 ГрК РФ).

Важно также отметить коллизию указанных норм. В абзаце 2 пункта 2 статьи 7 ЗК установлена возможность самостоятельного выбора правообладателями земельных участков и объектов капитального строительства любого предусмотренного зонированием территорий вида разрешенного использования. Тогда как в части 4 статьи 37 ГрК РФ установлена возможность самостоятельного выбора правообладателями земельных участков и объектов капитального строительства [\[28\]](#) только основных и вспомогательных видов разрешенного использования. Приведенная норма ГрК РФ представляется нам более точной, поскольку выбор условно разрешенного вида использования земельного участка не может осуществляться исключительно по усмотрению правообладателя земельного участка и объекта капитального строительства.

Выбор условно разрешенного вида использования земельного участка или объекта капитального строительства осуществляется в соответствии с процедурой, установленной статьей 39 ГрК РФ (предусматривающей, в том числе проведение публичных слушаний по данному вопросу). Подобная коллизия может привести к выбору условно разрешенного вида использования земельного участка и объекта капитального строительства без проведения процедуры, предусмотренной статьей 39 ГрК РФ (в том числе без учета мнения населения), что представляется необоснованным.

Представляется, что наличие указанных норм о градостроительном зонировании в ЗК РФ было обоснованно до принятия ГрК РФ (в котором в настоящее время

детально урегулированы вопросы градостроительного зонирования). После принятия ГрК РФ отпала необходимость регулирования общественных отношений, связанных с градостроительным зонированием, в рамках ЗК РФ. Кроме того градостроительное зонирование является предметом регулирования законодательства о градостроительной деятельности. В этой связи предлагается исключить указанные положения о зонировании территорий из ЗК РФ в целях исключения дублирования со схожими по содержанию нормами ГрК РФ.

В научной литературе делается акцент на комплексной, многоаспектной правовой природе зонирования территорий[29]. Ученые рассматривают зонирование территорий, в том числе, как способ (метод, совокупность правовых средств) определения правового режима земель.

В научной литературе отмечается, что зонирование характеризуется пространственным и временным признаками. Первый из них означает, что границы той или иной зоны должны быть четко установлены и обозначены как в документах, так и на местности; описаны особенности и определена общая площадь зоны. Второй признак может проявляться двояко: когда зона устанавливается на какой-либо срок (в годах), до наступления определенного условия, на неопределенный срок (зоны в национальных парках) либо когда установлены сроки пересмотра зон[30]. Однако, с учетом приведенных позиций ученых, полагаем, что наряду с пространственным и временным признаками, можно выделить также правовой признак зонирования территорий.

О.И. Крассов рассматривает также оценочное зонирование. Цель этого вида зонирования состоит в том, что по результатам оценочного зонирования составляется карта (схема) оценочных зон и устанавливается кадастровая стоимость единицы площади в границах этих зон. Оценочное зонирование вообще не имеет прямого отношения к определению правового режима земель[31].

Представляется, что в случае, если определенный вид зонирования территорий напрямую не влияет на правовой режим земель, уместно говорить о воздействии (опосредованном влиянии) такого вида зонирования территорий на правовой режим земель (более подробно этот вопрос рассматривается в параграфе 3 главы II и в параграфе 1 главы III настоящей диссертации).

С учетом изложенного для целей настоящего исследования зонирование территорий рассматривается как определение зон в границах территории, являющейся объектом конкретного вида зонирования территорий, и определение правового режима или воздействие на правовой режим таких зон. При этом определение зон представляет собой: 1) установление границ зон; 2) присвоение наименований зонам (например, «жилая зона», «зона атмосферного влияния») и в отдельных случаях присвоение условных обозначений таким зонам (например, «Ж-1», «О-1»).

В научной литературе выражается также мнение относительно того, что зонирование отдельных земельных участков, предусмотренное санитарно-

эпидемиологическими правилами (СП 2.2.1.1312-03) и постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 30 апреля 2003 г. № 88 не влияет на правовой режим земель[32]. При этом важно отметить, что зонирование земельных участков не является зонированием территорий и, соответственно, не является предметом настоящего исследования.

Отдельного рассмотрения заслуживает вопрос относительно видов зонирования территорий и установления перечня видов зонирования территорий. Как отмечает Н.В. Кичигин, федеральное законодательство предусматривает несколько разновидностей зонирования: экологическое, ценовое, градостроительное[33]. При этом ученые делают акцент на несистемности норм о различных видах зонирования территорий[34].

В научной литературе отмечается также специфическое содержание принципа зонирования. В связи с задачами охраны окружающей среды, правовым регулированием природопользования и обеспечения экологической безопасности населения и территорий этот принцип реализуется следующим образом: а) установление зон чрезвычайной экологической ситуации или экологического бедствия; б) установление охранных зон для отдельных объектов окружающей среды (водоохранных зон, зон (округов) горно-санитарной охраны и т.п.); в) зонирование внутри особо охраняемых территорий (например, зоны Байкальской природной территории); г) зонирование при осуществлении градостроительной деятельности, которое в соответствии с ГрК РФ от 29.12.2004 называется территориальным[35].

И.Ф. Панкратов, предлагая достаточно обширный перечень видов экологического зонирования, отмечал, что этот перечень объектов экологического зонирования не закрыт, и он не может быть закрыт, т.к. всегда могут появляться новые и новые объекты экологического зонирования[36]. Приведенная позиция представляется обоснованной и в равной мере применимой как к экологическому зонированию (как виду зонирования территорий), так и зонированию территорий в целом.

С учетом изложенного формулируется вывод, что открытый перечень видов зонирования территорий, представляется предпочтительным, поскольку позволит формировать новые виды зонирования территорий, отражающие динамику развития общественных отношений, связанных с зонированием территорий, в целях наиболее точного определения правового режима земель. В этой связи особую значимость приобретает обеспечение систематизации различных видов зонирования территорий, определения соотношения таких видов зонирования территорий с делением земель на категории по целевому назначению, установлением зон с особыми условиями использования территорий.

[2] Боголюбов С.А. Правотворчество в сфере экологии. М., 2010. С. 42.

[3] Комментарий к Федеральному закону «О государственном земельном кадастре» (постатейный) / Под ред. Е.А. Галиновской. М. 2007.

[4] Например, О.И. Крассов отмечает, что зонирование территорий - это процедура, осуществляемая с соблюдением установленных условий соответствующими органами, в процессе реализации которой должно проводиться определенное согласование предполагаемых решений об определении режима использования земель и объектов недвижимости на них с собственниками, владельцами и пользователями этих земель. Зонирование проводится на основе нормативного правового акта. В результате зонирования территорий в комплексе определяется не только правовой режим земельных участков, но и условия создания и эксплуатации объектов недвижимости на них. Зонирование территорий (градостроительное зонирование) представляет собой дополнительный по отношению к делению земель способ определения правового режима земель населенных пунктов (Крассов О.И. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации (постатейный). М., 2009.).

[5] По мнению О.М. Козырь, под зонированием территории понимается разграничение территорий, отличающихся друг от друга по каким-либо признакам, которые не могут быть совместимы между собой, установление на этой основе границ зон и подзон, перечней разрешенного использования и допустимых строительных изменений в их пределах - градостроительных регламентов. Обоснование устанавливаемых в зонировании ограничений на использование земель осуществляется на стадии анализа существующего использования земель и планирования их будущего использования. Установление территориальных зон производится таким образом, чтобы это была территория, включающая однородные по характеристикам и параметрам разрешенного использования земельные участки (Волков Г.А., Голиченков А.К., Козырь О.М. Постатейный научно-практический комментарий Земельного кодекса Российской Федерации / Подготовлен для системы «Консультант Плюс». 2002.).

[6] Цит. по: Бушер Г., Грин М. Развитие законодательства о земле и землепользовании в штате Массачусетс, США // Право и политика. 2006. № 11.

[7] Боголюбов С.А., Кичигин Н.В. Законодательное регулирование деятельности федеральных органов исполнительной власти по обеспечению экологической безопасности. М., 2007. С. 241.

[8] Анисимов А.П., Землякова Г.Л., Мельников Н.Н. Зонирование как функция управления земельным фондом: вопросы теории // Современное право. 2012. № 8. С. 87 - 93.

[9] «Зонирование» — это общий термин, объемлющий различные виды и результаты соответствующих действий. Например, практикуется зонирование на стадии планирования развития территорий с фиксацией общих ограничений и представлений о будущем использовании территории (еще без установления юридически значимых регламентов), существует зонирование с установлением

юридически значимых регламентов использования недвижимости («правовое зонирование»), есть зонирование с установлением границ действия соответствующих ограничений (водоохранные зоны, санитарно-защитные зоны, зоны охраны памятников и т.д.), есть функциональное и строительное зонирование в пределах частей территорий и отдельных земельных участков, функциональное зонирование на уровне различных этажей проектируемых сооружений и т.д. (Правовое зонирование города. Введение в проблемы градорегулирования в рыночных условиях / Под ред. Э.К. Трутнева. М. 2002. С. 7.).

[10] Улюкаев В.Х., Чуркин В.Э., Нахратов В.В., Литвинов Д.В. Земельное право. М., 2010.

[11] Правовая охрана озера Байкал: научно-практическое пособие / Отв. ред. Ю.И. Шуплецова. М., 2011. С. 98 – 99.

[12] Галятин М.Ю. Зонирование - способ правового регулирования земельных отношений в США // Правоведение. 1983. № 6. С. 86 – 90.

[13] По мнению Н.Л. Лисиной, правовая природа территориального зонирования заключается в том, что оно является, с одной стороны, элементом градостроительного планирования использования земель поселений, а с другой – способом правового регулирования использования земельных участков в составе земель поселений, в результате осуществления которого определяются виды разрешенного использования земельных участков и объектов недвижимости на них (Лисина Н.Л. Правовой режим земель поселений. М., 2004. С. 151.).

[14] Функциональное зонирование подробно рассматривается в параграфе 3 главы II настоящей диссертации.

[15] Градостроительное зонирование подробно рассматривается в параграфе 2 главы II настоящей диссертации.

[16] По мнению Н.Л. Лисиной, территориальное зонирование следует отличать от иных видов зонирования, предусмотренных действующим законодательством, - зонирование особо охраняемых природных территорий с установлением функциональных зон и экологического зонирования, а также от особых зон-ограничений (Лисина Н.Л. Указ. соч. С. 164.).

[17] Экологическое зонирование Байкальской природной территории подробно рассматривается в параграфе 1 главы II настоящей диссертации.

[18] Функциональное зонирование подробно рассматривается в параграфе 3 главы II настоящей диссертации.

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

[20] Крассов О.И. Разрешенное использование и конкретное целевое назначение земельного участка // Экологическое право. 2012. № 2. С. 16 - 21.

[21] По мнению Л.Е. Бандорина, земельное законодательство определяет содержание термина «зонирование территорий» только и исключительно как процедуру по определению территориальных зон при подготовке и принятии правил землепользования и застройки. Это вытекает как по совокупности из смысла статей 1, 7, 34, 40, 42, 85, 87 ЗК РФ, так и из прямого указания на то в пункте 11 статьи 30, где правила землепользования и застройки и зонирование территорий обозначены как синонимы. Кроме того, несмотря на имеющееся терминологическое расхождение, понятие «зонирование территорий» (термин ЗК РФ) и понятие «градостроительное зонирование» (термин ГрК РФ) являются синонимами, обозначая один и тот же процесс определения разрешённого использования земельных участков (Бандорин Л.Е. Разрешённое использование земельных участков: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 91.).

[22] Анисимов А.П., Землякова Г.Л., Мельников Н.Н. Зонирование как функция управления земельным фондом: вопросы теории // Современное право. 2012. № 8. С. 87 - 93.

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

[24] Экологическое право: учебник / Под ред. С.А. Боголюбова. М., 2010. С. 45.

[25] Подпунктом 8 пункта 1 статьи 1 ЗК РФ предусматривается принцип 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 зонированием территорий и требованиями законодательства (схожее положение содержится в пункте 2 статьи 7 ЗК РФ).

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

[27] Пантин Е.В. Правовое обеспечение целевого рационального использования земель сельскохозяйственного назначения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 10.

[28] За исключением органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, государственных

и муниципальных унитарных предприятий.

[29] Комплексный характер правового регулирования земельных отношений в черте поселений ставит вопрос о сфере действия норм различных отраслей права и конкуренции устанавливаемых ими правовых режимов для отдельных частей территории поселения. Одним из методов установления различных правовых режимов на территории поселений является проведение зонирования в экономических, природоохранных, градостроительных и иных целях, в результате чего органам государственной власти и местного самоуправления предоставляется ряд дополнительных полномочий (Анисимов А.П., Землякова Г.Л., Мельников Н.Н. Зонирование как функция управления земельным фондом: вопросы теории // Современное право. 2012. № 8. С. 87 - 93.). Зонирование территорий можно рассматривать в трех аспектах: как правовую меру или инструмент регулирования хозяйственной и иной деятельности, как правовой институт и как функцию управления (Анисимов А.П., Землякова Г.Л., Мельников Н.Н. Зонирование как функция управления земельным фондом: вопросы теории // Современное право. 2012. № 8. С. 87 - 93.). Институт зонирования: 1) представляет собой инструмент планирования и управления развития территорий; 2) регламентирует порядок использования, в том числе застройки земельных участков; 3) устанавливает ограничения в отношении характера использования земельных участков (Мельников Н.Н., Савельева Е.А. Правовое регулирование зонирования территорий в зарубежных странах // Российская юстиция. 2012. № 4. С. 15 - 18.). Зонирование означает: а) наделение участков территории (акватории) особым правовым статусом; б) установление особого или дифференцированных правовых режимов, определяемых, как правило, в специальных нормативных правовых актах, иногда - в законодательных актах; в) введение дополнительных ограничений и запретов, за нарушение которых предусматривается (или может быть предусмотрена) повышенная ответственность, что влечет ряд правовых (а иногда социально-правовых) последствий (компенсация вреда, иные меры социальной помощи); г) наделение дополнительными или исключительными полномочиями (правами и обязанностями) субъектов экологического управления (например, предоставление населению полной и достоверной информации, принятие дополнительных мер физической защиты объекта) (Комментарий к Федеральному закону «Об охране окружающей среды» / Под общ. ред. О.Л. Дубовик. М., 2013. С. 319.). Зонирование территорий следует рассматривать в качестве сложного (комплексного) явления, содержание которого наиболее полно может быть раскрыто в качестве: комплексного правового института; способа (совокупности правовых средств) определения правового режима земель; правовой процедуры (Чередников А.В. Градостроительное зонирование как средство обеспечения публичных экологических и частных интересов: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 9.).

[30] Комментарий к Водному кодексу Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ (постатейный) / Под ред. О.Л. Дубовик. Подготовлен для системы «Консультант

Плюс». 2011.

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

[32] В некоторых случаях требуется подразделить земельный участок на зоны. Так, санитарно-эпидемиологические правила СП 2.2.1.1312-03 «Гигиенические требования к проектированию вновь строящихся и реконструируемых промышленных предприятий», введенные в действие Постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 30 апреля 2003 г. № 88, предусматривают, что территория производственного объекта должна иметь функциональное зонирование. Зонирование определяется с учетом примыкания территорий иного функционального назначения. Указанные виды зонирования земельного участка не влияют на определение правового режима земель (Крассов О.И. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации (постатейный). М., 2009).

[33] Боголюбов С.А., Кичигин Н.В. Законодательное регулирование деятельности федеральных органов исполнительной власти по обеспечению экологической безопасности. М., 2007. С. 241.

[34] В настоящий момент в законодательстве упоминается более десяти различных, мало связанных друг с другом видов зонирования, в том числе ценовое зонирование, экономическое зонирование (выделение особых экономических зон), территориальное оценочное зонирование и т.д. В ряде нормативных актов встречается строительное зонирование, функциональное зонирование, экологическое зонирование нескольких видов (например, зонирование Байкальской природной территории или функциональное зонирование в национальных парках), зонирование территории для размещения садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений. Следует также назвать Федеральный закон от 03.12.2011 № 392-ФЗ «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (Анисимов А.П., Землякова Г.Л., Мельников Н.Н. Зонирование как функция управления земельным фондом: вопросы теории // Современное право. 2012. № 8. С. 87 - 93).

[35] Комментарий к Водному кодексу Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ (постатейный) / Под ред. О.Л. Дубовик. Подготовлен для системы «Консультант Плюс». 2011.

[36] Экология. Юридический энциклопедический словарь / Под ред. проф. С.А. Боголюбова. М., 2001. С. 136.

ПРОДОЛЖАЙТЕ ПОЛУЧАТЬ ПРАВОВУЮ АНАЛИТИКУ

Благодарим вас за интерес к нашему обзору.

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

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

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

ВАШ ПРОМОКОД

PDF50



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



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



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