

ЗУЛЬФУГАРЗАДЕ ТЕЙМУР ЭЛЬДАРОВИЧ

к.ю.н., доцент, доцент кафедры «Гражданско-правовые дисциплины»
ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова»

МЕТЕЛЁВ СЕРГЕЙ ЕФИМОВИЧ

д.э.н., профессор, директор Омского института (филиала) ФГБОУ ВПО
«Российский экономический университет им Г.В. Плеханова», e-mail: filomsk@rsute.ru

**ОСНОВОПОЛАГАЮЩИЕ ПРИНЦИПЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО
РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗОНИРОВАНИЯ ТЕРРИТОРИЙ В США**

Аннотация. В работе проведён анализ базовых принципов законодательного регулирования зонирования территорий и территориального планирования в Соединённых Штатах Америки (США), исследованы основные нормативные правовые акты и судебные решения по вопросам федерального и муниципального зонирования, в т. ч. рассмотрена история развития правового института зонирования, приведена классификация категорий земельных участков, используемая при проведении зонирования, внесены предложения по усовершенствованию существующей классификации с учётом законодательства об охране ресурсов пещер, включая природные подземные воды и дренажные системы, за исключением шахт, тоннелей и других созданных искусственным путём выемок, а также проанализированы особенности трактовки «полицейских полномочий» штатов и органов местного самоуправления в США.

Ключевые слова: право, законодательство, зонирование, планирование, территория, земля, принципы, рыночный оборот, экология.

ZULFUGARZADE TEIMOOR ELДАРOVICH

Candidate of Juridical Science, Associate Professor, Associate Professor of the Department of "Civil Law Disciplines" of FSBEI HE "Russian Economic University named after G.V.Plekhanov"

METELYOV SERGEY EFIMOVICH

Doctor of Economic Sciences, Professor, Director of Omsk Institute (branch) of FSBEI HPE "Russian Economic University named after G.V.Plekhanov", e-mail: filomsk@rsute.ru

**THE FOUNDATIONAL PRINCIPLES OF LEGISLATIVE REGULATION
OF TERRITORIAL ZONING IN THE USA**

Abstract. The paper includes a completed analysis of the basic principles of legislative regulation of territorial zoning and territorial planning in the United States of America (the USA), a study of the main standard legislative acts and court rulings on the issues of federal and municipal zoning including a discussion of the history of development of the legal institute of zoning, listing a classification of categories of land plots used in zoning. Suggestions have been made on how to improve the existing classification taking into account the legislation concerning protection of cave resources including natural underground waters and drainage systems except for mines, tunnels, and other artificially created excavations. Typical features of interpretation of "law enforcement power of authority" of states and local governance authorities in the USA have been analyzed.

Keywords: a right, legislation, zoning, planning, a territory, land, principles, market turnover, environmental protection.

Постоянное развитие законотворческого процесса в Российской Федерации, направленного, в т. ч., на совершенствование правового обеспечения принципов осуществления зонирования территорий и территориального планирования, объективно требует проведения анализа зарубежного опыта в данной сфере. На сегодняшний день наиболее развитым законодательством, регулирующим вопросы зонирования территорий и земель, по нашему мнению, обладают Соединённые Штаты Америки. Рассмотрению и анализу основополагающих принципов зонирования по законодательству США было посвящено проведённое исследование, основные результаты которого нашли своё отражение в настоящей статье.

Для Соединённых Штатов Америки, равно как и для всех экономически развитых стран, включая Российскую Федерацию, сохранение земель, прежде всего, в сфере аграрного производства является не только одним из основополагающих принципов регулирования вопросов зонирования территорий, но и одной из важнейших, приоритетных задач, требующей своего разрешения при легализации или, другими словами, выдаче уполномоченными органами разрешений на проведение рыночного оборота сельскохозяйственных земель, что достигается посредством установления обязательного целевого назначения земель, а именно, их зонирования. По авторитетному мнению, высказанному профессором С.А. Липски, посвятившим проблемам зонирования земель целую серию своих научных трудов, в США зонирование территорий нормативно дифференцировано на следующие основные зоны:

- 1) урбанистические;
- 2) сельскохозяйственные;
- 3) экологические [5, с. 18].

Остановимся подробнее на указанном выше основополагающем принципе регулирования вопросов зонирования территорий и земель в США.

По мнению профессора А.П. Анисимова и доцентов Г.В. Земляковой и Н.Н. Мельникова, развивающих вышеприведённую теорию, высказанную С.А. Липски, в современных условиях, когда объективно назрела необходимость совершенствования нормативного правового регулирования в сфере зонирования территорий и земель в Российской Федерации, «... представляет интерес опыт иностранных государств, где зонирование сельскохозяйственных земель способствует охране ценных угодий и обеспечивает сохранение земель, служащих основой сельскохозяйственного производства» [2, с. 89], прежде всего, в данном направлении важно учитывать опыт, накопленный в США.

На сегодняшний день, 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, наиболее пригодные по природным и другим свойствам для организации высокопродуктивного сельскохозяйственного производства. Земельные участки, отнесённые к первой зоне, разрешается использовать только для сельскохозяйственных целей.

К участкам второй категории относятся сельскохозяйственные земли, которые уступают по качеству землям первой категории. Их разрешается использовать как для сельскохозяйственных, так и для несельскохозяйственных целей.

Земельные участки с низким уровнем плодородия, наименее приспособленные для ведения современного сельскохозяйственного производства, включаются в третью зону и могут представляться под строительство промышленных и других несельскохозяйственных объектов и городскую застройку [6, с. 95].

Дополнительно необходимо отметить, что в некоторых случаях выделяется четвертая зона, куда включаются склоновые и эрозийные земли, используемые лишь для пастьбы скота, сенокосения или почвозащитного лесоразведения [3, с. 87].

По нашему мнению, указанная «четвертая зона» изначально была отнесена нормотворцами США к «экологической зоне» и является её разновидностью, поэтому в правовой доктрине такая не нашла на сегодняшний день самостоятельного выделения и нормативного закрепления, что, по всей вероятности, является делом недалёкого будущего.

Рассматривая вопрос о нормативном закреплении «экологической зоны» в США, полагаем необходимым отметить, что, как отмечает профессор О.И. Крассов, в США действует специ-

альное законодательство об охране пещер — Федеральный акт 1988 г. «Об охране ресурсов пещер». В Алабаме, Калифорнии, Иллинойсе, Индиане, Миссури, Пенсильвании, Теннесси, Джорджии, Виргинии, Западной Виргинии также действуют законы, цель которых — обеспечивать сохранность этих уникальных природных образований и регулировать права их собственников. В ст. 2 Акта Иллинойса «Об охране пещер» дано определение понятия «пещера». Это естественным образом образовавшаяся пустота, полость, ниша, затопленная ёмкость или система взаимосвязанных проходов под поверхностью земли, в скальных породах либо в рудных жилах, размеры которых достаточны для того, чтобы туда мог войти человек, включая природные подземные воды и дренажные системы [7, с. 192], за исключением шахт, тоннелей и других созданных человеком выемок. Ресурс пещеры означает любую пещеру и её содержимое вместе с её топографическими и гидрогеологическими характерными чертами [4, с. 205].

Подобного рода нормативное регулирование зонирования в неявном виде, то есть без употребления термина «зонирование» в нормативном акте, но подразумевающим данный вид деятельности разделения территорий как таковой, в США, как предполагают исследователи, разрабатывающую тему в настоящей работе, не является чем-то уникальным. Скорее всего, подобного рода акты не вполне коррелируют с законодательными актами о зонировании территорий и земель в США, отчасти развивая таковые, отчасти входя с ними в определённого рода противоречие, что подразумевает необходимость унификации нормативных актов, регламентирующих вопросы зонирования территорий и зонирование земель в США.

Ещё одним, не менее важным принципом регулирования вопросов зонирования территорий, применяемом в США, является принцип ограничения возможностей иностранных лиц приобрести сельскохозяйственную землю из федеральной собственности. Данный принцип нашёл своё закрепление и в российском законодательстве, в частности, в нормах Федерального закона от 24.07.2002 № 101-ФЗ об обороте земель сельскохозяйственного назначения. Так, например, п. 5 ч. 3 ст. 1 указанного Федерального закона нормативно закрепляет, что оборот земель сельскохозяйственного назначения основывается на принципах установления «... особенностей предоставления земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения иностранным гражданам, иностранным юридическим лицам, лицам без гражданства, а также юридическим лицам, в уставном (складочном) капитале которых доля иностранных граждан, иностранных юридических лиц, лиц без гражданства составляет более чем 50 процентов», а в ч. 2 ст. 2, определяющей участников отношений, регулируемых данным Федеральным законом, — «... права иностранных граждан, иностранных юридических лиц, лиц без гражданства, а также юридических лиц, в уставном (складочном) капитале которых доля иностранных граждан, иностранных юридических лиц, лиц без гражданства составляет более чем 50 процентов, на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения определяются в соответствии с настоящим Федеральным законом» [1, с. 2]. При этом с 2005 г. в ст. 3 рассматриваемого Федерального закона прямо закреплено, что «...иностранцы граждане, иностранные юридические лица, лица без гражданства, а также юридические лица, в уставном (складочном) капитале которых доля иностранных граждан, иностранных юридических лиц, лиц без гражданства составляет более чем 50 процентов, могут обладать земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения только на праве аренды» [1, с. 3].

Ранние муниципальные правовые акты о зонировании, прежде всего, были направлены на ограничение использования пожароопасных материалов. Но с началом девятнадцатого века местные органы власти по всей территории Соединённых Штатов начали принимать постановления с более широким толкованием возможностей регулирования местонахождения определённых видов бизнеса и максимальной высоты зданий [5, с. 21].

Дополнительными принципами, которыми руководствуются правотворцы и правоприменители при регулировании вопросов зонирования территорий в США, являются принципы так называемого «евклидова планирования», применяемые для обозначения обычных схем зонирования, установленных в 1926 г. решением Верховного суда США по делу для «Village of Euclid v. Ambler Realty Co.», не связанном с прямой угрозой здоровью населения, которым он поддержал комплексное зонирование территорий, включая создание жилых районов с домами только на одну семью. С принятием Верховным судом США такого решения комплексное зонирование территорий распространилось по всей территории Соединённых Штатов Америки,

а жилые районы с домами только на одну семью стали предпочтительным методом зонирования новых жилищных застроек. Таким образом, в 1926 г. Верховный суд США признал законным ордонанс о зонировании (другими словами, муниципальный правовой акт о зонировании), принятый в деревне Евклид, пригороде Кливленда в штате Огайо в упомянутом выше решении по делу «Village Euclid v. Ambler Realty Co.». Поэтому в настоящее время широко используется термин «евклидово зонирование» для обозначения обычных схем зонирования.

Ордонанс и карта, одобренные деревней Евклид, определили несколько видов допустимого использования земли, высоту зданий и участки земли, отнесённые к соответствующим зонам в пределах территории деревни. Истец был владельцем 68 акров земли в деревне и планировал использовать землю для промышленных целей. Истец утверждал, что цена земли для этих целей была приблизительно 10 тыс. долл. за акр, но если она будет использоваться для жилищного строительства, то цена уменьшится до 2,5 тыс. долл. за акр. Владелец также утверждал, что ордонанс ограничивает и контролирует законные виды использования его земли, что приводит к экспроприации его имущества и соответственно является неконституционным. Истец требовал вынесения судебного решения, которое бы препятствовало исполнению ордонанса.

Признавая законность ордонанса по зонированию, суд в решении по делу «Village Euclid v. Ambler Realty Co.» установил несколько принципов, которые применяются и в настоящее время. В частности, суд признал, что полицейские полномочия [8, с. 4] штата и местных властей должны быть гибкими, чтобы позволять изменять условия использования земель.

Сразу необходимо оговориться, что в отношении зонирования полицейские полномочия трактуются шире, чем власть людей в полицейской форме. Например, статья 4 (раздел 1) Конституции штата Массачусетс определяет «полицейские полномочия» как власть правительства штата «создавать, предписывать и устанавливать всевозможные разумные приказы, законы, статуты и распоряжения... так чтобы они не противоречили Конституции штата, как это считается необходимым для благополучия штата и для его правительства...». В рамках этого понятия находятся такие функции правительства штата, как регулирование дорожного движения, учреждение полиции и пожарной охраны, введение законов по здравоохранению и учреждение больниц.

В 1924 г. на федеральном уровне был принят и введён в силу разработанный Департаментом торговли США Стандартный акт о зонировании, который уполномочивал штаты на проведение зонирования территорий и земель в пределах границ этих штатов.

Таким образом, правоприменение, вызванное повсеместным введением указанного акта, развило нормотворчество в сфере правового обеспечения зонирования на уровне штатов и графств. При этом вступление в законную силу Стандартного акта о зонировании можно считать началом истории развития правового обеспечения зонирования территорий и земель на федеральном уровне (федеральное зонирование), несколько отличающегося от возникшего ранее муниципального зонирования.

Вопросом права является, таким образом, вопрос о том, как осуществлять полицейские полномочия для проведения эффективного контроля за развитием физической и социальной среды, но при этом сохранять права частных лиц в относительно свободном обществе.

В итоге по делу «Village Euclid v. Ambler Realty Co.» Верховный Суд США пришёл к выводу о законности ордонанса, который исключил определённые виды использования земли в районах зонирования, хотя они и не представляли собой опасности. Были признаны законными также положения ордонанса, утвердившие правила, которые исключили возможность размещения многоквартирных домов, офисов, розничных магазинов, отелей и других подобных объектов в районах, предназначенных для размещения семейных домов.

В результате рассмотренного решения Верховного суда США по всей стране началось широкое внедрение законов о зонировании. К 1940 г. зонирование стало и продолжает оставаться самым распространённым методом регулирования местного землепользования в Соединённых Штатах.

Выработанные в США принципы заключаются в том, что полицейские полномочия штата и местных (муниципальных) властей должны быть гибкими, чтобы позволять изменять условия использования земель. Также Верховный Суд США пришёл к выводу о законности решений местных органов власти своими решениями исключать:

1) определённые виды использования земли в районах зонирования, даже если таковые и не представляют собой опасности;

2) возможность размещения многоквартирных домов, офисов, розничных магазинов, отелей и других подобных объектов в районах, предназначенных для размещения семейных домов.

На основании вышеизложенного полагаем возможным сделать следующие основные выводы.

1. Основными принципами регулирования вопросов зонирования территорий в США являются:

1) принцип сохранения земель, прежде всего, в сфере аграрного производства;

2) принцип ограничения возможностей иностранных лиц приобрести сельскохозяйственную землю из федеральной собственности.

2. Зонирование территорий в США нормативно дифференцировано на следующие основные зоны:

1) урбанистические;

2) сельскохозяйственные;

3) экологические.

При этом в некоторых случаях доктринально выделяется четвертая зона, куда включаются склоновые и эрозийные земли, используемые лишь для пастбы скота, сенокошения или почвозащитного лесоразведения, которая, судя по всему, имеет право на своё нормативное закрепление.

3. Отдельным видом нормативного регулирования в сфере зонирования территорий в США полагаем возможным считать законодательные акты о пещерах, подразумевающих зонирование как таковое, но не использующих данный термин в своём текстовом содержании до настоящего времени.

Литература

1. Федеральный закон от 24.07.2002 № 101-ФЗ об обороте земель сельскохозяйственного назначения // *Российская газета*. 2002. 27 июля.
2. Анисимов, А. П., Землякова, Г. Л., Мельников, Н. Н. Зонирование как функция управления земельным фондом : вопросы теории // *Современное право*. 2012. № 8. С. 87–93.
3. Галятин, М. Ю. Зонирование — способ правового регулирования земельных отношений в США // *Правоведение*. 1983. № 6. С. 86–90.
4. Крассов, О. И. Земельное и имущественное право в странах общего права : монография. — М. : НОРМА, ИНФРА-М, 2015.
5. Липски, С. А. Правовой механизм государственного регулирования рыночного оборота земель сельскохозяйственного назначения в современной России : особенности формирования, тенденции и перспективы // *Право и экономика*. 2011. № 12. С. 18–24.
6. Правовые препятствия для эффективных сельских земельных отношений в Восточной Европе и Центральной Азии : сравнительный анализ : технический доклад Всемирного банка (N 436). — М., 2000.
7. Гварлиани, Т. Е., Курбанов, Р. А., Зулфугарзаде, Т. Е. Система здравоохранения на Кавказе в начале XX в. : особенности развития // *Былые годы*. 2016. № 39 (1). С. 190–195.
8. Метелев, С. Е. Миграция как угроза национальной безопасности // *Индийский журнал науки и технологии*. 2016. Вып. 9 (14). С. 1–6.

References:

1. The Federal Law of 24.07.2002 No. 101-FZ about land turnover of agricultural purpose // *Rossiyskaiya gazeta*. 2002. July 27.
2. Anisimov, A. P., Zemlyakova, G. L., Melnikov, N. N. Zoning as management function by land fund: theory questions // *Sovremennoye pravo*. 2012. No. 8. P. 87-93.
3. Galyatin, M. Y. Zoning — a method of legal regulation of the land relations in the USA // *Pravovedenie*. 1983. No. 6. P. 86–90.
4. Krassov, O. I. Land and property right in common law countries : monograph. — M. : NORMA, INFRA-M, 2015.
5. Lipski, S. A. A legal mechanism of state regulation of the market turnover of lands of agricultural purpose in modern Russia : features of forming, tendency and perspective // *Pravo i ekonomika*. 2011. No. 12. P. 18–24.
6. Legal obstacles for the effective rural land relations in Eastern Europe and Central Asia : comparative analysis : technical report of the World Bank (N 436). — M., 2000.
7. Gvarliani, T. E., Kurbanov, R. A., Zulfugarzade, T. E. The healthcare system in the Caucasus at the beginning of the XX century : the development features // *Bylye Gody*. 2016. No. 39 (1). P. 190–195.
8. Meteleev, S. E. Migration as a threat to national security // *Indian Journal of Science and Technology*. 2016. Vol. 9 (14). P. 1–6.