

АВ

Особенности зонирования территорий в Великобритании, Германии и США





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.

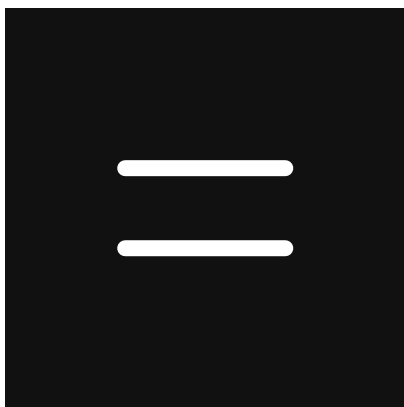
На протяжении многих лет мы занимаемся правовой экспертизой, анализируем большой объем законов и иных нормативных правовых актов, судебной практики и профессиональных публикаций.

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



Особенности зонирования территорий в Великобритании, Германии и США

05.08.2026

Как отмечает С.А. Боголюбов, необходимость активизации усилий по охране окружающей среды, вхождение нашей страны в европейский, общечеловеческий дом предполагают: учет, анализ и использование узловых правовых достижений, наработанных мировой цивилизацией; непредвзятое сопоставление их с оправдавшими себя в нашей стране традиционными формами природопользования; поиск и разработку путей преодоления трудностей, связанных с психологическим, политическим, экономическим, культурным состоянием и уровнем населения, с отсутствием готового аппарата и механизма исполнения [\[85\]](#). Таким образом, представляется обоснованным рассмотреть особенности правового регулирования зонирования территорий в зарубежных странах.

В литературе отмечается, что гипотетически существуют две технологии регулирования - одностадийная технология и двустадийная технология. Одностадийная технология - это когда в генеральном плане содержится «все» - и функциональное зонирование с функциональными зонами, и градостроительное зонирование с градостроительными регламентами. Двустадийная технология - это когда есть генеральный план с функциональным зонированием и есть нормативный правовой акт - правила землепользования и застройки с градостроительными регламентами [\[86\]](#). Для целей анализа были выбраны страны, в которых также как и в России применяется двустадийная технология.

Вопросам совершенствования местной демократии уделяется значительное внимание британского правительства. В русле общей тенденции к децентрализации государственной власти с одновременным сохранением сильной роли центра приобретают особое значение меры по развитию местного самоуправления [\[87\]](#).

Территориальное устройство метрополий в Англии предусматривает 33 муниципальных районных совета в Лондоне и 36 муниципальных районных советов

в 6 других метрополиях. Кроме этого существует 39 графств, не имеющих статуса города, в каждом из которых есть совет графства. На территории этих 39 графств имеется 296 районных советов[88].

В Великобритании основными законодательными актами по вопросам территориального планирования являются: Закон городского и сельского планирования 1990 года; Закон планирования в отношении памятников и заповедников 1990 года; Закон планирования в отношении опасных веществ 1990 года; Закон планирования и возмещения убытков 1991 года[89].

Как отмечает Стивен Батлер, в Англии вопросы городского развития находятся в ведении Департамента окружающей среды при Министерстве окружающей среды. На местном уровне в Англии используется система планов городского развития, состоящих из двух частей. Первая часть – это «структурный план», который разрабатывается как обязательный документ для каждого графства. Вторая часть – это «местный план», который с недавних пор должен обязательно разрабатываться для всех территорий Англии.

Кэмерон Блэкхолл указывает на то, что власти графства несут ответственность за подготовку структурного плана, а также плана полезных ископаемых и плана размещения отходов на территорию всего графства. Местные планы должны быть подготовлены каждым из районов и представляют собой конкретизацию структурных планов. Структурный план принимается советом графства, местный план принимается советом района[90].

Структурный план представляет собой не план землепользования, а стратегический план, в котором излагается стратегия развития с отдельными картографическими материалами или без них. Местный план также содержит подробное изложение стратегии развития и обычно сопровождается картой («картой предложений»). Ни в каком из планов нет функционального зонирования[91]. Следует отметить, что в России документы территориального планирования органов местного самоуправления содержат карты функциональных зон[92].

Также важно отметить, что ни один из планов не дает права на застройку. В планах содержатся разъяснения по процедурным вопросам, но для принятия решения по выдаче планировочных согласований также используются другие правовые документы, например, государственные циркуляры. Такая система предоставляет заявителям значительную свободу, но не гарантирует определенности. Как следствие этого, большое количество решений, принятых на местном уровне, приводит к обжалованию их у государственного секретаря штата[93].

Приведенное положение является принципиально важным, поскольку в России при соответствии проектной документации требованиям градостроительного плана земельного участка (который, по сути, представляет собой консолидированный выписку из нескольких источников открытой информации, в том числе из правил землепользования и застройки (далее - ПЗЗ) в части видов

разрешенного использования, предельных параметров использования объектов недвижимости и т.п.) или проекту планировки территории и проекту межевания территории (в случае строительства, реконструкции линейных объектов), заявителю выдается разрешение на строительство (часть 1 статьи 51 ГрК РФ).

В Великобритании планировочная администрация графства должна подтвердить соответствие документа градостроительного зонирования (местного плана) документу территориального планирования (структурному плану). Расхождения по этому вопросу должны быть урегулированы министром окружающей среды, который может обязать произвести ревизию (корректировку) подготовленного местного плана. Однако если несоответствие не удалось (или по каким-либо причинам невозможно) устранить, то местный план вступает в юридическую силу, которая в этом случае оказывается более высокой, чем сила структурного плана. Это положение было закреплено Актом по жилью и планировке от 1986 г. Министр окружающей среды не отвечает непосредственно за утверждение местных планов, однако копии этих документов должны обязательно ему направляться, кроме того, министр обладает властью по своему усмотрению запросить тот или иной местный план для специального рассмотрения. В этом случае инспектор, назначенный министром, составляет соответствующий доклад.

Местная администрация, ознакомившись с докладом, может сделать рекомендованные инспектором исправления или отвергнуть их. Возникшие разногласия должны быть урегулированы министром по государственному контролю (см.: Wade H.W.R. Administrative Law. P. 183)[\[94\]](#).

А.В. Крашенинников отмечает, что основное требование законодательства заключается в том, что на любое строительство необходимо получить планировочное разрешение (отвод). Рассмотрение заявок на отвод производится на основании Планов развития, в которых определена градостроительная стратегия для каждого участка городской территории. Начиная с 1986 г. проводится в жизнь идея «гибкого планирования», согласно которой планировочное разрешение (planning permission) – отвод участка земли – может предусматривать не один, а несколько видов использования[\[95\]](#).

Государственная власть в Германии имеет трехуровневую структуру: Bund (федеральный уровень), Laender (уровень земель) и Staedte und Gemeinden (муниципальный уровень). В Германии 16 Laender, из которых три имеют статус Stadtstaaten (города-земли). Это Берлин, Бремен и Гамбург[\[96\]](#).

Как отмечает Стивен Батлер, «на уровне местных органов власти существует два типа планов землепользования: Flaechennutzungsplan (предварительный) и Bebauungsplan (правовой). При подготовке того и другого типа местных планов один месяц отводится для их обсуждения населением. Flaechennutzungsplan готовится для всей территории муниципалитета и не может противоречить планам более высокого уровня. В плане территория муниципалитета делится на категории землепользования. Он служит базой для подготовки Bebauungsplan, подлежит к

исполнению на уровне муниципалитета и не является обязательным для частных землевладельцев.»[\[97\]](#).

О.Е. Медведева акцентирует внимание на том, что в ФРГ федеральный закон обязывает муниципалитеты разрабатывать для отдельных участков муниципальных территорий планы застройки, в которых устанавливаются характеристики застройки (тип, способ строительства, земельные площади, отводимые под улицы, школы, детские сады и др., в общей сложности 26 критериев).

Почти все земельные участки на территории Германии учтены в плане использования площадей соответствующего муниципалитета и отнесены к одной из возможных категорий. Это относится также к сельскохозяйственным угодьям, лесам, пустошам и т.д. Если какой-либо земельный участок отражен в плане использования площадей как находящийся на территории, предназначенной для строительства, то это еще не дает права владельцу данного земельного участка на его застройку. Такое право возникает только после составления муниципалитетом плана застройки, который подробно регламентирует допустимые характеристики будущей застройки. На его основе владелец земельного участка может подать заявку на строительство, которая будет удовлетворена в случае ее соответствия законодательным положениям в области строительства и планирования[\[98\]](#).

В Германии выполнение законов о регулировании использования земли с одной стороны носит довольно жесткий характер, а с другой стороны дает возможность применять установленные директивы, руководствуясь здравым смыслом, исходя из общих ценностных критериев, сформулированных обществом. Так, для многих «старых» территорий застройки, например исторических центров городов, не существует планов застройки. В этом случае строительство разрешается без плана застройки, но строительный проект должен отвечать требованиям плана использования площадей и соответствовать стилю местности по своему типу застройки и способу будущего использования. Соответствие этим требованиям устанавливается в ходе проверки при выдаче разрешения на строительство.

В наиболее общем виде это правило сформулировано в постановлении правительства земли Саксония, где говорится, что «принципы плана земельного развития, касающиеся директивного планирования строительства, носят рекомендательный характер и должны включаться в решения о директивном планировании строительства как материал к размышлению. Эти цели и принципы земельного планирования призваны увеличить приток инвестиций благодаря тому, что они обрисовывают поле принятия решений об осуществлении инвестиционных проектов и тем самым обеспечивают надежность планирования. Параллельно с этим должна учитываться потребность в долгосрочном сохранении рабочих мест»[\[99\]](#).

Важная черта местного самоуправления США – его организационная и функциональная самостоятельность[\[100\]](#). Рассматривая особенности зонирования территорий в США необходимо отметить, что в большинстве штатов имеется два

уровня местных органов власти: города и округа. Округа занимают территорию всего штата, но в городах у них практически нет полномочий по регулированию землепользования [\[101\]](#).

Первые распоряжения по зонированию в США использовались богатыми, чтобы исключить соседство с бедными. В 1880-х годах в Сан-Франциско были приняты законы с целью отделения там китайского населения. Когда открытая сегрегация была объявлена неконституционной, в городе был принят закон о зонировании, в соответствии с которым запрещалось открывать прачечные в отдельных районах. Закон о зонировании не противоречил конституции, поскольку стоял на страже общественного блага, запрещая нежелательное использование земли (под прачечные) в некоторых жилых районах. Так как большинство прачечных в городе содержали китайцы, закон о зонировании стал законным орудием сегрегации. Быстрый рост безработицы среди конторских служащих и работников швейных фабрик в Нью-Йорке в 1916 г. привел к росту числа низкооплачиваемых работниц на улицах района Манхэттена. Хозяева магазинов на богатой Пятой авеню боялись, что появление большого количества бедных женщин плохо отразится на их бизнесе, и предложили принять законы о зонировании, которыми ограничивались размер и высота зданий. Закон о зонировании ограничивал высоту зданий контор и швейных фабрик, снижая тем самым количество клерков и швей, ходящих по Пятой авеню. Закон о зонировании был принят конституционным, потому что защищал общественное благо, ограничивая неудобства, создаваемые высокими зданиями (загораживание света, ограничение видимости) [\[102\]](#).

Вопрос о том, не нарушает ли зонирование Конституцию США рассматривался Верховным судом США по делу «Евклид против компании Амблер Реалти» (272 U.S. 365 (1926)). Верховный суд США постановил, что общие принципы зонирования, основанные на «полицейских полномочиях» штата, находятся в рамках полномочий законодательных собраний штата. В результате в 1931 году все штаты приняли законы, разрешающие муниципальное зонирование, и большинство городского населения, как считается, живет в зонированных городах [\[103\]](#).

Описывая систему зонирования США, Артур О'Салливан отмечает, что теоретически цель зонирования – способствовать улучшению здоровья, повышению безопасности и повышению благосостояния населения. Главным средством достижения этих целей является разделение несовместимых направлений использования земли. Автор также акцентирует внимание на том, что «существует множество видов зонирования каждый из которых преследует по крайней мере одну цель. Цель зонирования вредных воздействий (nuisance zoning) – отделить друг от друга несовместимые виды землепользования. В городах применяется также финансовое зонирование (financial zoning), с помощью которого можно исключить домохозяйства, которые обычно не вносят свою лепту на содержание местной власти. Проектное зонирование (design zoning) является своего рода макроархитектурой: городские архитектурные управления размещают различные виды деятельности так, чтобы эффективнее использовать инфраструктуру

города»[\[104\]](#).

По мнению В.Л. Глазычева, «... зонинг – законы о зонировании, определившие жизнь американских городов на столетие вперед, был заимствован из Германии. В 1916 г. Нью-Йорк вводит правило зонирования по использованию и по высотам, одновременно с законом об обязательных отступах ярусов от красной линии при возведении небоскребов ...»[\[105\]](#).

Стивен Батлер анализируя законодательство о зонировании США, обращает внимание на то, что в большинстве крупных городов есть general plans (генеральные планы) и zoning laws (законы о зонировании). В некоторых штатах генеральные планы и законы о зонировании должны быть во всех городах. Иногда законы о зонировании называются zoning codes (зональным кодексом), zoning ordinances (постановлением о зонировании), zoning statutes (зональным статутом), zoning regulations (зональными регламентами). Эти термины имеют одно значение – правовой свод норм и процедур для выдачи согласований по проектам застройки[\[106\]](#).

Следует подчеркнуть, что автор не приводит исчерпывающего перечня видов зонирования территорий. В России такого закрытого перечня также не существует, вероятно, по причине необоснованности его формирования. В настоящее время наиболее урегулированными видами зонирования территорий являются градостроительное зонирование и функциональное зонирование в рамках института территориального планирования.

Кроме того, в США существуют кодифицированные акты, посвященные вопросам зонирования. В России отсутствуют отдельные кодифицированные акты, посвященные вопросам зонирования территорий. Нормы, предусматривающие регулирование общественных отношений, связанных с зонированием территорий встречаются в законах и иных нормативных правовых актах различной отраслевой принадлежности. Например, законодательство о градостроительной деятельности предусматривает градостроительное[\[107\]](#) и функциональное зонирование[\[108\]](#). Федеральным законом «Об охране озера Байкал» предусматривается экологическое зонирование Байкальской природной территории[\[109\]](#).

Стивен Батлер, анализируя систему зонирования США, отмечает, что как правило, генеральные планы не являются правовыми документами, обязательными для землевладельцев и местных органов власти, так как они носят рекомендательный характер. В большинстве штатов, в первую очередь там, где уполномочивающие законы были приняты давно, существует лишь общая связь между генеральным планом и законом о зонировании.

В некоторых штатах, где такие законы были приняты недавно – в Калифорнии, Флориде, Вашингтоне – закон о зонировании должен соответствовать генеральному плану. Таким образом, хотя генеральный план не является правовым документом, закон о зонировании не может санкционировать градостроительную деятельность, которая противоречит положениям генерального плана[\[110\]](#).

Необходимо отметить, что в законодательстве Российской Федерации существует проблема соотношения функционального зонирования в документах территориального планирования и градостроительного зонирования в правилах землепользования и застройки^[111]. В рамках настоящего исследования мы постарались предложить свое видение решения соответствующей проблемы, которое излагается в параграфе 1 главы III настоящей диссертации.

Как отмечает В.Л. Глазычев, в 1923 г. В США был принят Закон о государственном стандарте зонирования. Дополнение 1927 г. закрепило за генеральным планом статус закона, обязательного к исполнению. Однако сама разработка генерального плана была определена как рекомендуемая, но не обязательная, вследствие чего большинство городских комиссий по городскому планированию так и не получило средств на разработку генплана. Фактически планировочная деятельность и зонинг оказались разобщены и законодательно, и фактически, что во многом предопределило дальнейшую судьбу американского городского планирования^[112].

Описывая систему зонирования в США, М.Ю. Галятин отмечает, что в зависимости от целевого назначения земель в границах зон можно выделить три основных вида зонирования: урбанистическое, сельскохозяйственное и экологическое.

Урбанистическое зонирование регулирует использование земли для промышленных, коммерческих и селитебных нужд (перечень целей в законодательстве не является исчерпывающим).

Сельскохозяйственное зонирование не получило такого развития, как урбанистическое, поскольку в сельских районах конфликтность видов землепользования намного меньше. Кроме того, не во всех штатах уполномочивающие законы наделяют местные органы самоуправления в сельских местностях полномочиями по зонированию, что ведет к бесконтрольному расхищению ценнейших сельскохозяйственных земель. Техника выделения сельскохозяйственных зон, их количество и правовые режимы в США разнообразны. Например, в инструкции Департамента торговли по разработке ордонанса по зонированию в сельской местности местным органам самоуправления предлагается выделять четыре типа зон с учетом данных почвенных, топографических и землеустроительных обследований.

В экологических зонах запрещаются виды землепользования и производство работ, несовместимых с интересами охраны окружающей среды. К землям экологического зонирования относятся заболоченные и увлажненные земли, прибрежные полосы, эрозионно опасные земли, земли берегов рек, озер и других водных объектов, представляющие интерес с точки зрения охраны дикой природы, эстетических качеств ландшафта, отдыха населения и др.^[113].

Особенности зонирования территорий в Великобритании, Германии и США обусловлены множеством факторов, под влиянием которых формируется и развивается законодательство и правоприменительная практика. В числе таких факторов можно отметить особенности административно-территориального

устройства государства, форма правления, правосознание населения, историко-культурные и иные особенности. Изложенное подчеркивает особую роль преемственности избранного в каждой стране курса развития законодательства как фактора обеспечения стабильности земельных правоотношений.

[85] Боголюбов С.А. Экологическое право: учебник для вузов. М., 2001. С. 254.

[86] Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации. М., 2010.

[87] Децентрализация управления в зарубежных государствах / Под ред. А.Н. Пилипенко. М., 2009. С. 84.

[88] Батлер Стивен. Указ. соч. С. 19.

[89] Spatial Planning Systems in Western Europe // Gerhard Larsson Royal Institute of Technology. Stockholm. Sweden. 2006. P. 256.

[90] Planning law and practice – 2nd edn / Blackhall, J Cameron. London.Sydney. 2000. P. 24.

[91] Батлер Стивен. Указ. соч. С. 19

[92] Карту функциональных зон содержат: 1) схемы территориального планирования муниципального района (пункт 4 части 1 статьи 19 ГрК РФ); 2) генеральный план поселения (пункт 4 части 3 статьи 23 ГрК РФ); 3) генеральный план городского округа (пункт 4 части 3 статьи 23 ГрК РФ).

[93] Батлер Стивен. Указ. соч. С. 19.

[94] Цит. по: Градорегулирование: Основы регулирования градостроительной деятельности в условиях становления рынка недвижимости. Рук. авт. кол-ва. Э.К. Трутнев. М., 2008. С. 252 – 253.

[95] Крашенинников А.В. Градостроительное развитие жилой застройки: исследование опыта западных стран. М., 2005. С. 45.

[96] Батлер Стивен. Указ. соч. С. 22.

[97] Батлер Стивен. Указ. соч. С. 23.

[98] Оценка стоимости недвижимости. Грибовский С.В., Иванова Е.Н., Львов Д.С., Медведева О.Е. М., 2003. С. 407-408.

[99] Оценка стоимости недвижимости. Грибовский С.В., Иванова Е.Н., Львов Д.С., Медведева О.Е. М., 2003. С. 408.

- [100] Децентрализация управления в зарубежных государствах / Под ред. А.Н. Пилипенко. М., 2009. С. 138.
- [101] Батлер Стивен. Указ. соч. С. 25.
- [102] Артур О'Салливан. Экономика города. Пер. с англ. ИНФРА-М. М., 2002. С. 298.
- [103] Бушер Г., Грин М. Развитие законодательства о земле и землепользовании в штате Массачусетс, США // Право и политика. 2006. № 11.
- [104] Артур О'Салливан. Экономика города. Пер. с англ. ИНФРА-М. М., 2002. С. 298.
- [105] Глазычев В.Л. Урбанистика. Часть 1. М., 2008. С. 276-277.
- [106] Батлер Стивен. Указ. соч. С. 25.
- [107] Градостроительное зонирование подробно рассматривается в параграфе 2 главы II настоящей диссертации.
- [108] Функциональное зонирование подробно рассматривается в параграфе 3 главы II настоящей диссертации.
- [109] Экологическое зонирование подробно рассматривается в параграфе 1 главы II настоящей диссертации.
- [110] Батлер Стивен. Указ. соч. С. 25
- [111] См., например, Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации (постатейный) / Отв. ред. С.А. Боголюбов. М., 2012, Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации. М., 2010.
- [112] Глазычев В.Л. Урбанистика. Часть 1. М., 2008. С. 276-277.
- [113] Галятин М.Ю. Зонирование - способ правового регулирования земельных отношений в США // Правоведение. № 6. 1983. С. 86 – 90.

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.