Правовое обеспечение учета экологических требований при территориальном планировании

КИЧИГИН Николай Валерьевич, и. о. заведующего отделом экологического и аграрного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук

Россия, 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: kichigin@mail.ru

Территориальное планирование является инструментом градостроительного регулирования и предметом правового регулирования градостроительного законодательства, служит основой для градостроительного зонирования и подготовки документации по планировке территории. Территориальное планирование выполняет важные природоохранные функции.

Целью исследования является анализ инструментария и потенциала территориального планирования в сфере охраны окружающей среды. В статье ставятся следующие задачи: анализ функций документов территориального планирования и выявление функций, связанных с охраной окружающей среды; выявление пробелов и коллизий в установлении экологических функций территориального планирования; выявление связи документов территориального планирования и территориальных схем по обращению с отходами, документов по планированию особо охраняемых природных территорий; подготовка предложений по совершенствованию действующего законодательства с целью усиления экологического потенциала документов территориального планирования.

Методами научного исследования являются анализ и синтез.

Территориальное планирование как инструмент градостроительной деятельности обладает рядом важных функций, имеющих экологическую направленность: функциональное зонирование территорий; размещение объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, в том числе объектов по обращению с отходами; согласование размещения объектов федерального, регионального и местного значения исходя из их воздействия на окружающую среду; согласование планируемых зон с особыми условиями использования территорий. Вместе с тем экологический потенциал территориального планирования может быть усилен путем: внедрения стратегической экологической оценки при подготовке документов территориального планирования федерального, регионального и местного значения; проведения инженерно-экологических изысканий при разработке документов территориального планирования; усиления влияния документов территориального планирования на территориальные схемы в сфере обращения с отходами; усиления корреляции между документами территориального планирования и документами по планированию развития сети особо охраняемых природных территорий федерального, регионального и местного значения. Целесообразно предусмотреть в федеральном законодательстве подготовку методических рекомендаций по определению региональных и местных нормативов градостроительного проектирования, учитывающих природоохранные аспекты формирования среды обитания человека.

Ключевые слова: территориальное планирование, схема территориального планирования, территориальная схема обращения с отходами, экологические требования, стратегическая экологическая оценка, функциональное зонирование территорий.

Для цитирования: Кичигин Н. В. Правовое обеспечение учета экологических требований при территориальном планировании // Журнал российского права. 2019. № 7. С. 141—151. DOI: 10.12737/jrl.2019.7.12

Legal Support of Environmental Requirements in Spatial Planning

N. V. KICHIGIN, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Moscow 117218, Russian Federation

E-mail: kichigin@mail.ru

Spatial planning is a core tool of urban planning regulation and the subject of legal regulation of urban planning legislation; it serves as the basis for urban zoning and preparation of documentation for the planning of the territory. Spatial planning performs important environmental functions.

The aim of the study is to analyze the tools and capacity of spatial planning in the field of environmental protection. The article sets the following tasks: analysis of the functions of spatial planning documents and identification of functions related to environmental protection; identification of gaps and conflicts in the establishment of environmental functions of spatial planning; identification of the connection of spatial planning documents and territorial schemes for waste management, planning documents of specially protected natural areas; preparation of proposals for improving the existing legislation with the aim of enhancing the environmental potential of the spatial planning documents.

The methods of scientific research are the methods of analysis and synthesis.

Spatial planning, as a tool of urban development, has a number of important functions with environmental focus: functional zoning of territories; placement of objects that have a negative impact on the environment, including objects for waste management; coordination of the placement of objects of federal, regional and local importance, based on their impact on the environment; coordination of planned zones with special conditions of use of territories. At the same time, the environmental capacity of spatial planning can be strengthened: by introducing strategic environmental assessment in the preparation of spatial planning documents of federal, regional and local importance; carrying out engineering and environmental surveys in the development of spatial planning documents; strengthening the impact of territorial planning documents on territorial schemes in the field of waste management; strengthening the correlation between spatial planning documents and documents for planning the development of a net of specially protected natural areas of federal, regional and local importance; it is advisable to provide in the federal legislation the preparation of guidelines for the preparation of regional and local standards of urban design, taking into account environmental aspects of the formation of the of human habitat.

Keywords: spatial planning, scheme of spatial planning, territorial scheme of waste management, environmental requirements, strategic environmental assessment, functional zoning of the territory.

For citation: Kichigin N.V. Legal Support of Environmental Requirements in Spatial Planning. *Zhurnal Rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2019, no. 7, pp. 141—151. (In Russ.) DOI: 10.12737/jrl.2019.7.12

В Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г.¹ среди основных проблем пространственного развития нашей страны указан ряд важных экологических проблем федерального и даже глобального уровня, в том числе неудовлетворительное состояние окружающей среды в большинстве городов с численностью населения более 500 тыс. человек и промышленных городах; сохранение неудовлетворительного экологического состояния бассей-

нов рек Амура, Волги и Оби, а также трансграничных рек в азиатской части Российской Федерации, деградация некоторых уникальных природных экосистем Алтая, Арктики, бассейна озера Байкал, Каспийского бассейна, полуострова Крым и Северного Кавказа; негативное влияние глобальных климатических изменений.

Целям реализации положений указанной Стратегии служит институт территориального планирования. В соответствии с ч. 1 ст. 9 Градостроительного кодекса Российской Федерации (ГсК РФ) территориальное планирование направлено

¹ Утв. распоряжением Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р.

на определение в документах территориального планирования назначения территорий исходя из совокупности социальных, экономических, экологических и иных факторов в целях обеспечения устойчивого развития территорий, развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, обеспечения учета интересов граждан и их объединений, Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований.

Г. Л. Землякова отмечает: в законодательстве не указано, что при подготовке документов территориального планирования должны учитываться такие важные факторы, как природный потенциал территории, экологическая ситуация². Однако материалы, касающиеся вопросов охраны окружающей среды, входят в состав документов территориального планирования. Такие документы содержат территориальную и нетерриториальную компоненты: социально-экономические, демографические, экологические обоснования, прогнозы, расчеты, оценки вариантов и последствий их реализации, которые подготавливаются в составе обосновывающих материалов к проектам таких документов³.

Территориальное планирование как один из основных инструментов градорегулирования направлено на обеспечение публичных интересов, которые производны, вторичны и возникают вследствие проявления частных интересов. Это интересы представляющих частных лиц публичных субъектов, состоящие в том, чтобы по заданию частных лиц обеспечить частные интересы посредством обеспечения публичных ин-

тересов. К последним помимо экономических и политических относятся экологические интересы, которые заключаются в поддержании достойного качества среды. Кроме того, к экологическим интересам публичной власти относится обеспечение сохранения публичных земель, в состав которых включаются бульвары, скверы, парки, городские леса, иные территории, используемые в общественных рекреационных целях⁴.

М. И. Васильева формулирует схожее понятие «публичные экологические интересы», которые включают государственные интересы в той их части, которая отражает экологические интересы общества в целом, а также общественные интересы, понимаемые как интересы гражданского общества, в той степени, которая соответствует уровню осознания и познания этих интересов и которая может быть обеспечена правовой защитой в конкретных социально-экономических и политических условиях. Экологичность интересов определяется их направленностью на сохранение благоприятного для здоровья человека и развития общества качества окружающей природной среды, а также на справедливый доступ к природным ресурсам как основе жизни и деятельности настоящего и будущих поколений граждан России⁵.

Институт территориального планирования, отражая экологические публичные интересы государства и общества, должен закладывать основы для будущего развития муниципальных образований, субъектов РФ, Российской Федерации в целом. На основе документов территориального планирования разрабатываются правила землепользования и застройки муниципальных об-

² См.: Землякова Г. Л. Некоторые проблемы правового регулирования территориального планирования. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». 2011.

³ См.: Трутнев Э. К., Сафарова М. Д. Градорегулирование в условиях рыночной экономики: учеб. пособие. М., 2009. С. 145.

⁴ См.: Градорегулирование: основы регулирования градостроительной деятельности в условиях становления рынка недвижимости. М., 2008. С. 24—25.

⁵ См.: Васильева М. И. Публичные интересы в экологическом праве. М., 2003. С. 64.

разований, документация по планировке территорий.

Территориальное планирование является процессом, позволяющим учитывать интересы различных субъектов права (органов государственной власти и местного самоуправления, коммерческих организаций, некоммерческих объединений, граждан). Потенциал градостроительного законодательства обеспечивает комплексный подход к территориальному планированию, учитывая социальные, экологические, экономические и иные факторы.

Градостроительное законодательство содержит ряд положений, касающихся вопросов охраны окружающей среды:

в составе материалов, обосновывающих документы территориального планирования Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований, отображаются особо охраняемые природные территории (далее — ООПТ) федерального, регионального, местного значения, зоны с особыми условиями использования территорий, которые устанавливаются в том числе с целью охраны окружающей среды и здоровья человека;

проекты документов территориального планирования подлежат согласованию между уровнями публичной власти в части возможного негативного воздействия объектов федерального, регионального и местного значения на окружающую среду другого субъекта РФ, муниципального образования;

в документах территориального планирования отображаются объекты обращения с отходами производства и потребления;

при согласовании документов территориального планирования учитываются зоны с особыми условиями использования территорий, создаваемые в связи с размещением соответствующих объектов.

Действия по территориальному планированию представляют собой

достаточно сложный перечень юридически значимых процедур, предполагающий учет самых разнообразных факторов, при этом с правовой точки зрения важной является объективная и аргументированная оценка этих факторов в их совокупности для принятия правильных решений территориального планирования⁶.

В связи с этим возникает вопрос: каким образом можно оценить степень возможного негативного воздействия планируемых к размещению объектов на окружающую среду? Проблема заключается в том, что оценка воздействия на окружающую среду происходит на более поздней стадии реализации проекта. Кроме того, непонятно, в рамках какой процедуры будет оцениваться степень негативного воздействия на окружающую среду, поскольку материалы, обосновывающие размещение тех или иных объектов, не являются объектами государственной экологической экспертизы.

Поскольку документы, обосновывающие документы территориального планирования, не содержат какие-либо материалы по экологической оценке, то неясным остается предмет согласования проекта документа территориального планирования. Соответственно, можно предположить, что такое согласование носит условный характер и не основывается на каких-либо специальных процедурах. Между тем идея согласования документов территориального планирования в части негативного воздействия планируемых объектов хозяйственной и иной деятельности заслуживает одобрения.

Как представляется, задача оптимизации процедуры согласования документов территориального планирования в части воздействия планируемого объекта на окружающую

⁶ См.: Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации. Постатейный: научное издание / отв. ред. С. А. Боголюбов. 5-е изд. М., 2016. С. 79.

щую среду может быть решена путем внедрения в природоохранную практику правового института стратегической экологической оценки (далее — СЭО), которая широко применяется в природоохранной практике в Европейском Союзе, а также ряде стран СНГ (например, в Республике Беларусь).

Стратегическая экологическая оценка заключается в проведении экологической оценки в отношении документов стратегического уровня: планов и программ⁷. В соответствии с Протоколом по СЭО к Конвенции по оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте⁸ стратегическая экологическая оценка означает оценку вероятных экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, последствий и включает определение сферы охвата экологического доклада и его подготовки, обеспечение участия общественности и получения ее мнения, а также учет в плане или программе положений экологического доклада и результатов участия общественности и высказанного ею мнения.

Протоколом по СЭО предусматривается проведение экологической оценки планов и программ и подготовка экологического доклада о последствиях реализации плана и программы. Как представляется, документы территориального планирования могут стать подходящим объектом для проведения СЭО, а процедура СЭО вполне может быть «вписана» в процесс территориаль-

ного планирования в Российской Федерации на всех уровнях планирования.

В связи с этим Н. И. Хлуденева справедливо отмечает, что потенциал регулятивной функции экологического права существенно снижает неприменение в практике проведения экологической оценки такого инструмента, как стратегическая экологическая оценка, предполагающая анализ вероятных экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, последствий в отношении разрабатываемых на национальном уровне документов стратегического планирования⁹.

В соответствии с ч. 8 ст. 14 ГсК РФ материалы по обоснованию схем территориального планирования субъекта РФ в текстовой форме включают сведения об образовании, утилизации, обезвреживании, о размещении твердых коммунальных отходов, содержащиеся в территориальных схемах в области обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами. На картах, включаемых в состав материалов по обоснованию схемы территориального планирования субъекта РФ, указываются помимо ООПТ федерального, регионального, местного значения, зон с особыми условиями использования территорий также объекты, используемые для утилизации, обезвреживания, захоронения твердых коммунальных отходов и включенные в территориальную схему в области обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами.

Согласно ГсК РФ в содержание схемы территориального планирования муниципального района и городского округа входят планируемые для размещения объекты местного значения муниципального

⁷ См.: Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» / Л. П. Берназ, И. Н. Жочкина, Н. В. Кичигин и др.; отв. ред. Н. И. Хлуденева. М., 2018; Копылов М. Н., Копылов С. М. Киевскому протоколу по стратегической экологической оценке — 10 лет // Экологическое право. 2013. № 2. С. 26—31.

⁸ URL: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/legaltexts/protocolrussian.pdf>.

⁹ См.: Хлуденева Н. И. Регулятивная функция экологического права: проблемы реализации // Журнал российского права. 2016. № 12. С. 142—151.

района, относящиеся к области обработки, утилизации, обезвреживания, размещения твердых коммунальных отходов.

В рамках проводимой реформы в сфере обращения с отходами производства и потребления в соответствии с законодательством об отходах производства и потребления разрабатываются территориальные схемы в области обращения с отходами производства и потребления.

В соответствии со ст. 13³ Федерального закона от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» установлены требования к территориальным схемам в области обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами¹⁰. Территориальная схема в области обращения с отходами утверждается в целях организации и осуществления деятельности по накоплению (в том числе раздельному накоплению), сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению отходов.

Согласно п. 2 указанной статьи территориальная схема обращения с отходами разрабатывается в соответствии с документами территориального планирования. Территориальная схема обращения с отходами должна включать в том числе данные о месте нахождения объектов обработки, утилизации, обезвреживания отходов; данные о месте нахождения объектов размещения отходов, включенных в государственный реестр объектов

размещения отходов; данные о планируемых строительстве, реконструкции, выведении из эксплуатации объектов обработки, утилизации, обезвреживания, размещения отходов, в том числе твердых коммунальных отходов.

Таким образом, территориальные схемы обращения с отходами должны основываться на документах территориального планирования. Указанные схемы также могут быть объектами СЭО, как и документы территориального планирования. Следует отметить, что Законом об отходах производства и потребления не определен порядок проведения проверки территориальной схемы обращения с отходами на соответствие документам территориального планирования.

К сожалению, на практике предусмотренные законодательством механизмы планирования размещения объектов по обращению с отходами могут не работать. Так, 29 марта 2019 г. в администрации городского округа «Переславль-Залесский» во время обсуждения с гражданами системы обращения с твердыми коммунальными отходами и проблем утилизации мусора начальник отдела департамента охраны окружающей среды и природопользования Ярославской области А. Назаров пояснил, что в территориальной схеме обращения с отходами действительно предусмотрено строительство полигона около деревни Кулаково, но местоположение указанного полигона указано предварительно и может быть изменено по решению уполномоченных органов региона. А. Назаров признал, что гидрогеология не позволит в этом месте построить полигон. Строительство полигона в территориальной схеме указано как условная точка.

Схема предполагает определенный баланс отходов, т. е. образующиеся отходы на территории Переславского района, около 50 тыс. тонн, должны отправляться на какой-то из объектов, иначе схема работать

¹⁰ См.: Пономарев М. В. Проблемы защиты права на благоприятную окружающую среду в условиях модернизации инфраструктуры объектов по обращению с отходами // Материалы международной научно-практической конференции «Современные тенденции развития экологического, земельного и аграрного права» (Москва, ИГП РАН, 19 июня 2018 г.): сборник / отв. ред. В. В. Устюкова, Т. В. Редникова, О. А. Самончик, Ю. А. Каспрова. М., 2018. С. 114—126.

не может. С точки зрения транспортной логистики, на схему условно нанесена точка размещения отходов. Но никакого полигона конкретно в этом месте строить не планируется. Станция перегрузки вблизи деревни Маурино также указана условно¹¹.

Приведенный материал наглядно показывает, что включение объектов размещения отходов в документы территориального планирования и территориальные схемы обращения с отходами может происходить условно, без проведения инженерных изысканий. Действительно, одним из недостатков механизма подготовки документации по территориальному планированию является тот факт, что при их разработке не предусматривается проведение инженерных изысканий. В соответствии с ГсК РФ инженерные, в том числе инженерно-экологические, изыскания проводятся на стадиях подготовки документации по планировке территории и проектной документации. Отсутствие необходимости проведения инженерных изысканий обосновывается тезисом о том, что при территориальном планировании не определяется место конкретного размещения объекта соответственно федерального, регионального и местного значения. Как следствие, возникает ситуация, когда размещение конкретного объекта хозяйственной и иной деятельности невозможно четко «привязать» к конкретной территории.

Согласно ст. 41² ГсК РФ инженерные изыскания проводятся для подготовки документации по планировке территории. Подготовка документации по планировке территории осуществляется в соответствии с материалами и результатами инженерных изысканий в случаях, установленных Правительством РФ.

При подготовке документации по планировке территории необходимо выполнение следующих видов инженерных изысканий: инженерно-геодезические; инженерно-геологические; инженерно-гидрометеорологические; инженерно-экологические¹².

По нашему мнению, разработке документов территориального планирования должно предшествовать проведение инженерных изысканий, включая инженерно-экологические изыскания. Такие изыскания могут проводиться в меньшем объеме, чем при разработке проектной документации. При этом результаты, полученные в рамках инженерных изысканий, могут использоваться на более поздних стадиях реализации проекта, например, при подготовке документации по планировке территории.

Хотя в документах территориального планирования отражаются особо охраняемые природные территории, планирование развития системы ООПТ осуществляется вне системы территориального планирования в Российской Федерации. Уже созданные ООПТ применяются как критерий согласования документов территориального планирования федерального, регионального, местного уровней. Нужно ли при этом разрабатывать схемы планирования ООПТ в рамках системы территориального планирования? Как представляется, такой подход возможен, однако создание и расширение ООПТ может планироваться и в рамках законодательства об ООПТ.

¹² См. постановление Правительства РФ от 31 марта 2017 г. № 402 «Об утверждении Правил выполнения инженерных изысканий, необходимых для подготовки документации по планировке территории, перечня видов инженерных изысканий, необходимых для подготовки документации по планировке территории, и о внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 19 января 2006 г. № 20».

¹¹ URL: <https://pro-pereslavl.ru/obshchestvo/novosti/vsye-reshitsya-nopostепенno-o-vstreche-v-administratsii-natemu-problem-obrashcheniya-s-tko/>.

К сожалению, в Федеральном законе от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» планирование системы ООПТ также не регламентируется, поэтому субъекты РФ самостоятельно разрабатывают подходы к планированию развития системы ООПТ на региональном уровне.

Так, Законом Московской области от 23 июля 2003 г. № 96/2003-ОЗ «Об особо охраняемых природных территориях» предусмотрена схема развития и размещения ООПТ — утверждаемая Правительством Московской области документация (план) по организации, размещению и развитию ООПТ в Московской области, включающая графический и текстовый материалы.

Как представляется, с целью ликвидации правового пробела в части планирования системы ООПТ необходимо внести изменения в федеральное законодательство: либо градостроительное, либо в законодательство об особо охраняемых природных территориях. Кроме того, следует разработать механизм согласования проектов документов территориального планирования с планами развития сети ООПТ.

Возможно было бы предусмотреть в ГсК РФ схемы ООПТ федерального, регионального и местного уровней. Такой подход позволил бы обеспечить согласование интересов различных субъектов территориального планирования при осуществлении планирования объектов федерального, регионального, местного значения.

Следует отметить, что схемы размещения ООПТ были одним из видов документов территориального планирования федерального и регионального уровней в первой редакции ГсК РФ, принятой в 2004 г.¹³,

однако позднее они были исключены из состава схем территориального планирования. Как представляется, необходимость регламентации планирования ООПТ объективно существует. Одним из решений данной задачи является планирование системы ООПТ в рамках градостроительного законодательства.

Данный подход не исключает возможность регулирования развития системы ООПТ в рамках законодательства об особо охраняемых природных территориях. Однако при этом необходимо регламентировать порядок согласования документов территориального планирования с планами развития ООПТ федерального, регионального, местного значения.

План мероприятий по реализации Концепции развития системы особо охраняемых природных территорий федерального значения на период до 2020 г.¹⁴ предусматривает создание и расширение границ ООПТ федерального значения. Отметим, что разработка данной Концепции и плана по ее реализации не предусмотрена Федеральным законом «Об особо охраняемых природных территориях». План мероприятий по реализации Концепции в части создаваемых и расширяемых ООПТ не согласовывается с документами территориального планирования федерального, регионального и местного уровней. Кроме того, в Плане мероприятий не определяются, даже примерно, границы создаваемых и расширяемых ООПТ федерального значения.

Важнейшей функцией территориального планирования является установление функционального зонирования, которое, в свою очередь, служит основанием для градостроительного зонирования в правилах

¹³ В ГсК РФ предусматривались схемы территориального планирования в сфере развития и размещения ООПТ федерального значения. Схемы территориального планирования субъектов РФ могли вклю-

чать карты (схемы) планируемого развития и размещения ООПТ регионального значения.

¹⁴ Утв. распоряжением Правительства РФ от 22 декабря 2011 г. № 2322-р.

землепользования и застройки и разработки документации по планировке территории. Территориальное планирование предполагает установление функциональных зон помимо определения планируемого размещения объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения.

Перечень функциональных зон действующим законодательством не устанавливается. Вместе с тем функциональные зоны соотносятся с территориальными зонами, которые установлены в ст. 35 ГсК РФ. В числе территориальных зон предусмотрены зоны рекреационного назначения, в состав которых могут включаться зоны в границах территорий, занятых городскими лесами, скверами, парками, городскими садами, прудами, озерами, водохранилищами, пляжами, береговыми полосами водных объектов общего пользования, а также в границах иных территорий, используемых и предназначенных для отдыха, туризма, занятий физической культурой и спортом.

Соответствующие функциональные зоны устанавливаются в документах территориального планирования муниципальных образований. Так, в Генеральном плане города-героя Новороссийска в зоне рекреационного назначения выделяются следующие подзоны: зона курортных учреждений (зона курортных учреждений с нормативной плотностью; зона размещения курортных учреждений с пониженной плотностью — разреженная курортная застройка), зона пляжей, зона общественных пространств и зеленых насаждений общего пользования, в том числе объектов спортивного назначения и полей для гольфа¹⁵.

Документы территориального планирования разрабатываются в соответствии с нормативами градостроительного проектирования. Нормативы градостроительного проектирования — совокупность установленных в целях обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности человека расчетных показателей минимально допустимого уровня обеспеченности объектами, предусмотренными ч. 1, 3 и 4 ст. 29² ГсК РФ, населения субъектов РФ, муниципальных образований и расчетных показателей максимально допустимого уровня территориальной доступности таких объектов для населения субъектов РФ, муниципальных образований.

В настоящее время в составе нормируемых показателей в ГсК РФ не предусмотрены аспекты, имеющие отношение к охране окружающей среды. Вместе с тем анализ региональных нормативов градостроительного проектирования позволяет сделать вывод, что на уровне субъектов РФ применяются экологические показатели при осуществлении градостроительного нормирования. В нормативах градостроительного проектирования может предусматриваться, в частности, нормирование рекреационных зон, соотношение территорий, занятых зелеными насаждениями, элементами благоустройства, сооружениями и застройкой; габариты допускаемой застройки и ее назначение; расстояния от зеленых насаждений до зданий, сооружений, коммуникаций¹⁶.

Вместе с тем градостроительное нормирование осуществляется исключительно на региональном и

i-posledovatelnost-ih-vypolnenija/funkcionalnoe-zonirovanie-territorii/.

¹⁶ См.: Кичигин Н. В. Природоохранный потенциал инструментов градостроительной деятельности // Эколого-правовые проблемы устойчивого развития поселений: тезисы докладов научно-практической конференции / под общ. ред. Е. Л. Мининной. М., 2013. С. 24.

¹⁵ URL: <http://admnrsk.ru/gorozhanam/gorodskaya-sreda/generalnyy-plan/razdel-2-perechen-meroprijatij-po-territorialnomu-planirovaniju->

местном уровнях. На федеральном уровне градостроительное нормирование не предусматривается. Данный факт не должен расцениваться как недостаток градостроительного законодательства, поскольку для отказа от разработки федеральных нормативов градостроительного проектирования существуют объективные основания. Однако на федеральном уровне могли бы быть приняты методические рекомендации для подготовки региональных и местных нормативов градостроительного проектирования. Для этого необходимо внести изменения в ГсК РФ. Министерство экономического развития РФ как федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в сфере территориального планирования, может быть уполномочено на разработку соответствующих методических рекомендаций. В составе указанных методических рекомендаций вполне могли быть регламентированы и вопросы нормирования рекреационных зон, иные природоохранные аспекты.

Таким образом, территориальное планирование как инструмент градостроительной деятельности обладает рядом важных функций, имеющих экологическую направленность:

функциональное зонирование территорий;

размещение объектов федерального, регионального и местного зна-

чения, в том числе объектов в области обращения с отходами производства и потребления;

согласование размещения объектов федерального, регионального и местного значения в части оказываемого ими негативного воздействия;

согласование планируемых зон с особыми условиями использования территорий.

Вместе с тем экологический потенциал территориального планирования может быть усилен путем:

внедрения стратегической экологической оценки при подготовке документов территориального планирования федерального, регионального и местного значения;

проведения инженерно-экологических изысканий при разработке документов территориального планирования;

усиления влияния документов территориального планирования на территориальные схемы в сфере обращения с отходами;

усиления корреляции между документами территориального планирования и документами по планированию ООПТ федерального, регионального и местного значения;

подготовки на федеральном уровне методических рекомендаций по разработке региональных и местных нормативов градостроительного проектирования.

Библиографический список

- Васильева М. И. Публичные интересы в экологическом праве. М., 2003.
- Градорегулирование: основы регулирования градостроительной деятельности в условиях становления рынка недвижимости. М., 2008.
- Землякова Г. Л. Некоторые проблемы правового регулирования территориального планирования. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». 2011.
- Кичигин Н. В. Природоохранный потенциал инструментов градостроительной деятельности // Эколого-правовые проблемы устойчивого развития поселений: тезисы докладов научно-практической конференции / под общ. ред. Е. Л. Мининой. М., 2013.
- Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации. Постатейный: научное издание / отв. ред. С. А. Боголюбов. 5-е изд. М., 2016.
- Копылов М. Н., Копылов С. М. Киевскому протоколу по стратегической экологической оценке — 10 лет // Экологическое право. 2013. № 2.
- Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» / Л. П. Берназ, И. Н. Жочкина, Н. В. Кичигин и др.; отв. ред. Н. И. Хлуденева. М., 2018.

Пономарев М. В. Проблемы защиты права на благоприятную окружающую среду в условиях модернизации инфраструктуры объектов по обращению с отходами // Материалы международной научно-практической конференции «Современные тенденции развития экологического, земельного и аграрного права» (Москва, ИГП РАН, 19 июня 2018 г.): сборник / отв. ред. В. В. Устюкова, Т. В. Редникова, О. А. Самончик, Ю. А. Каспрова. М., 2018.

Трутнев Э. К., Сафарова М. Д. Градорегулирование в условиях рыночной экономики: учеб. пособие. М., 2009.

Хлуденева Н. И. Регулятивная функция экологического права: проблемы реализации // Журнал российского права. 2016. № 12.

References

Bernaz L. P., Zhochkina I. N., Kichigin N. V. et al. Scientific and practical commentary to the Federal law of January 10, 2002 No. 7-FZ “On environmental protection”. Ed. by N. I. Khludeneva. Moscow, 2018. 528 p. (In Russ.)

Commentary to the town-planning code of the Russian Federation. Article by article: scientific publication. Ed. by S. A. Bogolyubov. 5th ed. Moscow, 2016. 752 p. (In Russ.)

Khludeneva N. I. Regulatory function of environmental law: problems of implementation. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2016, no. 12, pp. 68—79. (In Russ.)

Kichigin N. V. Environmental potential of urban development tools. *Environmental and legal problems of sustainable development of settlements. Abstracts of the scientific-practical conference*. Ed. by E. L. Minina. Moscow, 2013. Pp. 21—25. (In Russ.)

Kopylov M. N., Kopylov S. M. Kiev Protocol on strategic environmental assessment — 10 years. *Ekologicheskoe pravo*, 2013, no. 2, pp. 26—31. (In Russ.)

Ponomarev M. V. Problems of protection of the right to a favorable environment in the context of modernization of the infrastructure of waste management facilities. *Materials of the international scientific and practical conference “Modern trends in the development of environmental, land and agricultural law” (Moscow, IGP RAS, June 19, 2018)*. Ed. by V. V. Ustyukova, T. V. Rednikova, O. A. Samonchik, Yu. A. Kasprova. Moscow, 2018. Pp. 114—126. (In Russ.)

Trutnev E. K., Safarova M. D. Urban planning regulation in a market economy. Moscow, 2009. 368 p. (In Russ.)

Urban Development Regulation. Basics of Urban Development Regulation Against the Background of a Fledging Housing Market. Moscow, 2008. 296 p. (In Russ.)

Vasileva M. I. Public interests in environmental law. Moscow, 2003. 424 p. (In Russ.)

Zemlyakova G. L. Some problems of legal regulation of territorial planning (access from SPS “ConsultantPlus”). 2011.