

DOI: 10.17803/1729-5920.2020.160.3.033-044

О. А. Романова*

О правовых механизмах обеспечения экологических прав при осуществлении градостроительной деятельности: теоретические и практические аспекты

Аннотация. Принятие экологически необоснованных градостроительных решений приводит к существенным экологическим проблемам на соответствующих территориях, вызывая массовые нарушения права граждан на благоприятную окружающую среду вследствие ухудшения ее состояния или отдельных природных объектов. В статье проведен анализ правовых механизмов обеспечения экологических прав человека при осуществлении градостроительной деятельности с точки зрения оценки их эффективности. Показана связь градостроительных и экологических правоотношений, рассмотрены объективные и субъективные экологические факторы градостроительной деятельности, обоснована необходимость учета экологических факторов на стадии территориального планирования, показано место и значение градостроительной деятельности в механизме обеспечения экологических прав человека и гражданина. Рассмотрены конституционные основы обеспечения экологических прав человека и гражданина при осуществлении градостроительной деятельности, показана их реализация в принципах градостроительного законодательства. Выявлена экологическая составляющая правового регулирования градостроительной деятельности, рассмотрено соотношение базовых понятий градостроительного и экологического законодательства, таких как «право граждан на благоприятную окружающую среду», «благоприятные условия жизнедеятельности», «устойчивое развитие территорий»; проведен анализ установленных Градостроительным кодексом РФ правовых механизмов учета экологических факторов и требований в процессе территориального планирования как основополагающего вида градостроительной деятельности, в том числе на стадии обоснования и подготовки проектов документов территориального планирования публичных образований Российской Федерации и на стадии согласования проектов между органами государственной власти и местного самоуправления. Показан декларативный и формальный характер соответствующих процедур, обоснован вывод об отсутствии в действующем градостроительном законодательстве реальных правовых механизмов учета экологических факторов и требований при территориальном планировании, предложены пути совершенствования правового регулирования обеспечения экологических прав при осуществлении градостроительной деятельности.

Ключевые слова: экологические права; правовое обеспечение экологических прав; право граждан на благоприятную окружающую среду; устойчивое развитие территорий; благоприятные условия жизнедеятельности; градостроительная деятельность; территориальное планирование; стратегическое планирование; документы территориального планирования; стратегическая экологическая оценка; инженерные изыскания.

Для цитирования: Романова О. А. О правовых механизмах обеспечения экологических прав при осуществлении градостроительной деятельности: теоретические и практические аспекты // Lex russica. — 2020. — Т. 73. — № 3. — С. 33—44. — DOI: 10.17803/1729-5920.2020.160.3.033-044.

© Романова О. А., 2020

* Романова Ольга Александровна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993

oaromanova@msal.ru

Legal Mechanisms of Ensuring Environmental Rights in the Implementation of Urban Planning: Theoretical and Practical Aspects

Olga A. Romanova, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Department of Environmental and Natural Resources Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993
oaromanova@msal.ru

Abstract. Adoption of environmentally unreasonable urban planning decisions leads to significant environmental problems in certain territories causing massive violations of the right of citizens to favorable environment as a result of deterioration of environment or certain natural objects. The author has investigated the legal mechanisms of ensuring environmental rights in the implementation of urban planning activities in the context of their effectiveness. The paper has demonstrated the connection between town-planning and relations regulated under environmental law, analyzed objective and subjective environmental factors of town-planning, elucidated the necessity of taking into account ecological factors at the stage of territorial planning, determined the place and importance of urban planning activities in the mechanism of ensuring environmental rights of the man and citizen.

The author has examined constitutional foundations of ensuring environmental human rights in the implementation of urban planning activities, implementation of human rights in the principles of urban planning legislation. The author has determined an environmental component of the legal regulation of urban planning, the correlation between such basic concepts of town-planning and environmental legislation as “the right of citizens to a favorable environment,” “favorable conditions of life,” “sustainable development of territories.” The paper has also analyzed legal mechanisms enshrined in the Town Planning Code of the Russian Federation for the consideration of environmental factors and requirements in the process of territorial planning as a fundamental type of urban development at the stage of substantiation and preparation of draft documents of territorial planning of public entities of the Russian Federation and at the stage of coordination of projects between bodies of public administration and local self-government. The paper reveals a declarative and formal nature of the relevant procedures, substantiates the absence of effective legal mechanisms of taking into account environmental factors and requirements in the current town-planning legislation. The author suggests ways of improving the legal regulation of enforcement of environmental rights in the implementation of urban planning.

Keywords: environmental rights; legal support of environmental rights; right of citizens to a favorable environment; sustainable development of territories; favorable conditions of life; urban planning activity; territorial planning; strategic planning; instruments of territorial planning; strategic environmental assessment; engineering surveys.

Cite as: Romanova OA. O pravovykh mekhanizmax obespecheniya ekologicheskikh prav pri osushchestvlenii gradostroitelnoy deyatel'nosti: teoreticheskie i prakticheskie aspekty [Legal Mechanisms of Ensuring Environmental Rights in the Implementation of Urban Planning: Problems of Theory and Implementation]. *Lex russica*. 2020;73(3):33—44. DOI: 10.17803/1729-5920.2020.160.3.033-044. (In Russ., abstract in Eng.).

Одним из существенных факторов обеспечения экологических прав граждан является надлежаще организованная градостроительная деятельность, заключающаяся в конечном итоге в экологически обоснованном размещении и строительстве объектов, необходимых для функционирования государства и жизнедеятельности общества, которые в минимальной степени оказывают негативное воздействие на окружающую среду и создают благоприятные условия жизнедеятельности человека, включая сохранение благоприятной окружающей среды.

Напротив, принятие экологически необоснованных градостроительных решений приводит к существенным экологическим проблемам на соответствующих территориях, вызывая массовые нарушения права граждан на благоприятную окружающую среду вследствие ухудшения ее состояния и/или отдельных природных объектов.

Вопросы обеспечения и защиты экологических прав при осуществлении градостроительной деятельности все чаще поднимаются в эколого-правовой науке¹, но тем не менее

¹ См., например: *Иванова Е. Н.* Реализация экологических прав граждан в документах территориального планирования // Судья. 2017. № 9. С. 43—45 ; *Романова О. А.* Проблемы защиты земельных и экологических прав граждан и юридических лиц в сфере градостроительной деятельности // Судебная

до настоящего времени не получили должного развития, позволяющего адекватно оценить возможность действующего градостроительного и экологического законодательства обеспечить экологические права граждан при осуществлении градостроительной деятельности. В связи с этим анализ действующего законодательства в сфере градостроительной деятельности и практики его применения с точки зрения оценки его эффективности для защиты экологических прав представляется в настоящее время весьма актуальным.

Большинство экологических проблем и, как следствие, нарушение экологических прав возникает в местах массовой жизнедеятельности населения, которая в основном сосредоточена в городских населенных пунктах. Экономическое и промышленное развитие общества привело к резкому изменению структуры расселения людей, выразившемуся в беспрецедентной урбанизации территорий, увеличению плотности и концентрации населения в городах, деградации сельских поселений, а также необходимости строить разнообразные многочисленные объекты инфраструктуры государства за границами населенных пунктов. Неконтролируемый рост городов и бессистемная необоснованная застройка приводят к серьезным экологическим проблемам на соответствующих и прилегающих территориях, не всегда обеспечены необходимыми природными ресурсами и условиями, что в совокупности существенно снижает качество жизни населения и приводит к деградации окружающей среды.

Именно в процессе градостроительной деятельности создаются объекты, эксплуатация которых может оказывать в различной степени негативное воздействие на окружающую среду и приводить к ситуациям, нарушающим «состояние защищенности природной среды и жиз-

ненно важных интересов человека»², и, как следствие, существенному нарушению экологических прав граждан. Отметим, что в 2014 г. в понятийный аппарат Федерального закона «Об охране окружающей среды» было введено понятие *объекта, оказывающего негативное воздействие на окружающую среду*³, как *объекта капитального строительства*, что закрепило прямую юридическую связь экологических и градостроительных отношений.

В Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года⁴ при оценке состояния экологической безопасности в стране в качестве наиболее экологически неблагоприятных территорий указаны городские и пригородные территории, подвергающиеся существенному негативному воздействию, источниками которого являются объекты промышленности, транспорта, энергетики и другие объекты капитального строительства. Густонаселенные территории отнесены к внутригосударственным экологическим угрозам, поскольку отличаются высокой степенью загрязнения и деградации окружающей среды. В недавно утвержденной Правительством РФ Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года⁵ среди основных проблем пространственного развития России отмечается неудовлетворительное состояние окружающей среды в большинстве городов с численностью населения более 500 тыс. человек и промышленных городах.

Важно при этом отметить, что связь экологических и градостроительных отношений двоякая: с одной стороны, необоснованное размещение и строительство различных объектов может наносить вред окружающей среде или отдельным ценным природным объектам, приводить к деградации отдельных компонен-

реформа в России: прошлое, настоящее, будущее (Кутафинские чтения) : сборник докладов VII Международной научно-практической конференции. М., 2015. С. 405—408 ; Харьков В. Н. Особенности обеспечения экологических прав граждан в сфере градостроительной деятельности // Правовые вопросы недвижимости. 2017. № 2. С. 36—39.

² Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». Ст. 1 // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

³ Федеральный закон от 21.07.2014 № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об охране окружающей среды” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 30 (ч. I). Ст. 4220.

⁴ Указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2017. № 17. Ст. 2546.

⁵ Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2019. № 7 (ч. II). Ст. 702.

тов окружающей среды или целых экосистем, что, в свою очередь, может приводить к различным нарушениям конституционного права человека на благоприятную окружающую среду. С другой стороны, градостроительная деятельность должна учитывать объективные особенности физико-географических условий конкретной местности, наличие природных объектов, которые могут создавать потенциальную опасность наступления неблагоприятных природных явлений и возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, в том числе возможность подтопления и затопления прибрежных территорий, образования оползней, сходов селей, снежных лавин и т.п. Соответственно, градостроительная деятельность должна осуществляться с учетом как природных факторов конкретных территорий, так и возможного негативного воздействия результатов градостроительной деятельности на окружающую среду.

Поэтому в целях обеспечения экологических прав человека, а в целом и экологической безопасности государства и общества все этапы регулирования и осуществления градостроительной деятельности должны содержать правовые механизмы учета указанных экологических факторов, которые, по существу, являются превентивными механизмами защиты экологических прав. Именно превентивные правовые механизмы являются наиболее эффективными правовыми мерами, позволяющими предотвратить возникновение нарушений экологических прав человека при осуществлении градостроительной деятельности, поскольку существующие юридические формы защиты нарушенных экологических прав вследствие принятия экологически необоснованных градостроительных решений в большинстве случаев не в состоянии восстановить нарушенные экологические права.

Правовые основы обеспечения экологических прав при осуществлении градостроительной деятельности заложены в Конституции Российской Федерации. Несмотря на то что в Конституции РФ градостроительная деятельность не упоминается, что связано с историческими аспектами правового регулирования градостроительной деятельности в России, данная деятельность играет важнейшую роль в реализации гарантий прав человека, закрепленных в Конституции РФ.

К конституционным положениям, которые непосредственно связаны с обеспечением эко-

логических прав в сфере градостроительной деятельности, можно отнести следующие:

- право на благоприятную окружающую среду (ст. 42 Конституции РФ);
- обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления, их должностных лиц обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом (ст. 24 Конституции РФ);
- право на участие в управлении делами государства (ст. 32 Конституции РФ);
- право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены (ст. 37 Конституции РФ);
- право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц (ст. 53 Конституции РФ).

Представляется, что все перечисленные конституционные права человека направлены прежде всего на реализацию положения ст. 7 Конституции РФ, провозглашающего, что «Российская Федерация является социальным государством и его политика направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека». Безусловно, создание таких условий невозможно без сохранения благоприятной окружающей среды и защиты экологических прав, в обеспечении которых градостроительная деятельность занимает ведущее место.

То есть материальной составляющей таких условий, необходимых для обеспечения достойной жизни, свободного развития человека и благоприятной окружающей среды, являются в первую очередь результаты градостроительной деятельности в виде различных зданий и сооружений, выполняющих разнообразные функции, и других объектов, удовлетворяющих современные потребности человека, общества и государства, соответствующих при этом всем требованиям безопасности и оптимальным образом размещенных на различных территориях.

В действующем градостроительном законодательстве заложены определенные правовые основы обеспечения экологических прав граждан Российской Федерации при осуществлении градостроительной деятельности, развивающие указанные выше конституционные положения. Прежде всего это принципы градо-

строительного законодательства, закрепленные в ст. 2 Градостроительного кодекса Российской Федерации⁶.

ГрК РФ содержит понятие, по своему смысловому значению и содержанию корреспондирующее конституционному понятию «условия, обеспечивающие достойную жизнь и свободное развитие человека», — это «благоприятные условия жизнедеятельности». Данное понятие, в свою очередь, является составляющей базового понятия градостроительного законодательства — «устойчивое развитие территорий», обеспечение которого является, по существу, основной задачей правового регулирования градостроительной деятельности.

Исходя из положений ст. 1 ГрК РФ, правовое регулирование градостроительной деятельности должно обеспечивать *устойчивое развитие территорий*, которое предполагает «обеспечение безопасности и благоприятных условий жизнедеятельности человека, ограничение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и обеспечение охраны и рационального использования природных ресурсов в интересах настоящего и будущего поколений». Содержание данного понятия раскрывает сущность и цели правового регулирования градостроительной деятельности и представляет собой базовый концептуальный принцип градостроительного законодательства, хотя и не установленный в ГрК РФ в качестве именно принципа.

Однако почти все перечисленные в ст. 2 ГрК РФ принципы в целом направлены на достижение устойчивого развития территорий в Российской Федерации, которое должно обеспечиваться путем «сбалансированного учета в том числе экологических факторов при осуществлении градостроительной деятельности с соблюдением требований охраны окружающей среды и экологической безопасности». Таким образом, устойчивое развитие территорий подразумевает применение экосистемного подхода при регулировании и осуществлении градостроительной деятельности.

Соответственно, правовое регулирование градостроительной деятельности на каждом ее этапе должно содержать правовые механизмы реализации установленных в ГрК РФ принципов, направленных прежде всего на соблюдение и защиту экологических прав человека,

конкретные формы которых должны зависеть от вида градостроительной деятельности. Однако анализ действующего российского градостроительного законодательства дает основания полагать, что в настоящее время в нем отсутствуют реальные правовые средства учета экологических факторов и, соответственно, обеспечения превентивной защиты экологических прав.

Следует отметить, что экологические факторы, которые имеют значение для соблюдения экологических прав человека при осуществлении градостроительной деятельности, — понятие весьма разноплановое, и проявляться они могут совершенно по-разному в зависимости от вида градостроительной деятельности. С определенной долей условности их можно подразделить на объективные и субъективные.

К объективным экологическим факторам следует отнести физико-географические условия и экологическое состояние развиваемой и прилегающей территории, ее природоресурсный потенциал, которые в совокупности или по отдельности могут оказывать лимитирующее или стимулирующее воздействие на развитие территории. К ним можно отнести наличие в границах данной территории подходящих геологических и геоморфологических условий, достаточного количества и необходимого качества водных, земельных ресурсов, полезных ископаемых, особенности климатических и погодных условий и т.д.

Субъективные экологические факторы формирует социально-экономическая обстановка на территории, подлежащей развитию: наличие населенных пунктов с определенной плотностью населения, объектов промышленной, транспортной и другой инфраструктуры, уровень негативного воздействия на окружающую среду в границах территории. Представляется, что учет указанных экологических факторов должен осуществляться прежде всего на стадии территориального планирования, в процессе которого определяются пространственные параметры и содержание развития территорий публичных образований Российской Федерации и их частей. Именно утвержденные документы территориального планирования на всех уровнях публичных образований играют решающую роль в механизме обеспечения экологических прав населения соответствующих территорий.

⁶ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 16.

На экологическое значение документов территориального планирования все чаще обращают внимание представители эколого-правовой науки⁷. Соответственно, правовое регулирование подготовки, утверждения и изменения документов территориального планирования должно предусматривать эффективные правовые средства учета экологических факторов, прежде всего на стадии подготовки проектов данных документов. Между тем анализ норм ГрК РФ в данной части показывает фактическое отсутствие таких средств при наличии декларативных требований.

Хотя в самой концепции осуществления территориального планирования, реализованной действующим ГрК РФ, заложена необходимость учета экологических факторов в процедуре подготовки документов территориального планирования на стадии обоснования предлагаемых моделей развития путем установления определенных экологических требований, конкретный правовой механизм их реализации отсутствует.

Необходимость учета экологических факторов декларируется ГрК РФ на стадии подготовки проектов документов территориального планирования на основании стратегий и целевых программ, предусматривающих необходимые материальные и финансовые ресурсы для реализации соответствующих документов, системой нормативов градостроительного проектирования, технических регламентов и т.д. Возможность учета экологических факторов зависит от наличия достоверной информации о состоянии развиваемой территории и методик градостроительного проектирования.

Для принятия экологически обоснованных градостроительных решений в процессе подготовки документов территориального планирования уполномоченным органам власти и непосредственным исполнителям необходимо иметь достоверные сведения о количестве и качестве природных ресурсов на соответствующих территориях, оценку их современного состояния и прогноз изменения их количественных и качественных характеристик на определенную перспективу исходя из планиру-

емого развития соответствующей территории. В связи с этим представляются чрезвычайно значимыми для обеспечения экологических прав на стадии территориального планирования надлежаще организованный государственный экологический мониторинг, мониторинг использования природных ресурсов и земель, обработка, анализ и оценка получаемых данных, обеспечение к ним доступа и использования в государственных информационных ресурсах.

Только на основании достоверных данных о состоянии окружающей среды и отдельных природных ресурсов, с учетом прогноза их изменения на определенную перспективу можно планировать расширение территории городских поселений, увеличение численности и плотности населения, строительство и реконструкцию промышленных, инфраструктурных и других объектов. При этом необходимо исходить из рассчитанной максимально возможной антропогенной нагрузки на экосистемы застраиваемых и прилегающих к ним территорий, чтобы исключить деградацию экосистем и отдельных природных объектов и обеспечить сохранение благоприятной окружающей среды.

Однако, как указывают специалисты в области градостроительного проектирования, в действующем градостроительном законодательстве — и в самом ГрК РФ, и на подзаконном уровне — юридически не закреплены требования к наличию и содержанию экологического раздела в документах территориального планирования, не установлена методика и технология учета экологических факторов при разработке документов территориального планирования⁸. Представляется обоснованным их вывод о том, что «отсутствие законодательно закрепленных механизмов реализации экологических требований к территориальному планированию приводит к декларативности и поверхностному отображению в документах территориального планирования»⁹.

Соответственно, степень учета экологических требований в конкретных документах территориального планирования полностью за-

⁷ См., например: Кичигин Н. В. Правовое обеспечение учета экологических требований при территориальном планировании // Журнал российского права. 2019. № 7. С. 141—151.

⁸ Сазонов Э. В., Смольянинов В. В. Зарубежный опыт реализации экологических задач в документах территориального планирования // Научный вестник ВГАСУ. Строительство и архитектура. 2010. Вып. № 1 (17). С. 190.

⁹ Сазонов Э. В., Смольянинов В. В. Зарубежный опыт реализации экологических задач в документах территориального планирования. С. 190.

висит, с одной стороны, от поставленных задач и целей развития соответствующей территории в документах стратегического планирования, а с другой стороны, от квалификации исполнителей-проектировщиков, осуществляющих подготовку документов территориального планирования, от методик их разработки и подготовки и достоверности и точности исходных данных. При этом, на что указывается в специальной литературе, в основе градостроительного проектирования при разработке проектов документов территориального планирования в настоящее время применяется методика, в основе которой лежит стоимостной подход, который исходит из соотношения затрат и наличия инвестиций в развитие конкретной территории, при этом экологические факторы могут не учитываться¹⁰.

Таким образом, стадия подготовки документов территориального планирования фактически не содержит правового механизма обеспечения экологических требований, поскольку методика учета экологических факторов остается полностью на усмотрение заказчиков и исполнителей. Отсутствие реального правового механизма учета экологических факторов на стадии обоснования и разработки проектов документов территориального планирования в существенной степени могло бы быть компенсировано механизмом проверки экологической обоснованности предлагаемых градостроительных решений. Однако предусмотренный экологическим законодательством основной правовой механизм превентивной защиты экологических прав в форме государственной экологической экспертизы не применяется в градостроительной деятельности, за некоторыми исключениями, касающимися определенных территорий и объектов с особым правовым режимом. Проекты документов территориального планирования с 2006 г. не являются объектами государственной и общественной экологической экспертизы, соответственно, к ним не применяется процедура оценки воздействия на окружающую среду планируемых градостроительных решений, таким образом, экологическая обоснованность документов территориального планирования не может быть определена на стадии подготовки данных документов.

Единственным правовым инструментом контроля учета экологических факторов и требований в проектах документов территориального планирования является установленная ГрК РФ процедура согласования данных проектов с уполномоченными органами власти, осуществляющими управление на соответствующих территориях, в части возможного негативного воздействия планируемых для размещения объектов федерального и регионального значения на окружающую среду на территориях соответствующих субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. При этом изучение проектов и обосновывающих их материалов осуществляется органами власти субъектов РФ и органами местного самоуправления исключительно через информационную систему территориального планирования, где размещаются проекты, в установленный ГрК РФ срок (не более 30 дней со дня получения уведомления органом власти о размещении). Представляется, что с учетом сложности поставленной задачи (а именно необходимости определения степени негативного воздействия планируемых к строительству объектов на окружающую среду соответствующих территорий при условии отсутствия каких-либо требований, критериев, условий, методик и т.п., что могло бы помочь органам власти субъектов РФ и муниципальных образований справиться с подобной задачей, установленного месячного срока, условий ознакомления с данными материалами) данный механизм согласования проектов документов территориального планирования федерального и регионального уровня является абсолютно декларативным и формальным.

Установленный порядок согласования проектов документов территориального планирования федерального и регионального уровня между органами власти не содержит абсолютно никаких правовых механизмов реального учета экологических факторов и требований при осуществлении территориального планирования в Российской Федерации и поэтому не может обеспечить принятие экологически обоснованных градостроительных решений и, соответственно, защиту экологических прав граждан при дальнейшей реализации документов территориального планирования.

¹⁰ Подробнее см., например: Сазонов Э. В., Смольянинов В. В. Зонирование территорий при градостроительном проектировании с позиции обеспечения экологической безопасности // Научный вестник ВГА-СУ. Строительство и архитектура. 2010. Вып. № 3 (19). С. 120—130.

На уровне муниципальных образований проекты документов территориального планирования проходят согласование в соответствии с Порядком, утвержденным приказом Минэкономразвития России от 21.07.2016 № 460 (в ред. от 05.02.2018)¹¹. Данный порядок устанавливает необходимость согласования проектов документов территориального планирования муниципальных образований с уполномоченными федеральными органами государственной власти только по вопросам, касающимся федеральной юрисдикции и возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а именно в части:

- возможного негативного воздействия планируемых для размещения объектов местного значения муниципального района на особо охраняемые природные территории федерального значения;
- размещения объектов местного значения муниципального района, которые могут оказать негативное воздействие на водные объекты, находящиеся в федеральной собственности;
- учета расположения месторождений полезных ископаемых, осваиваемых на основании действующих лицензий на право пользования недрами;
- учета территорий, подверженных риску возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

По аналогичным вопросам регионально-го уровня установлена процедура согласования проектов документов территориального планирования муниципальных образований с уполномоченными органами государственной власти субъектов РФ. При этом отсутствуют какие-либо правовые условия, критерии, методики определения степени возможного негативного воздействия планируемых для размещения объектов местного значения на природные объекты федерального и регионального значения в рамках процедуры со-

гласования. Таким образом, данная процедура согласования по указанным вопросам с уполномоченными федеральными и региональными органами власти также носит чисто формальный характер.

Специалистами справедливо отмечается, что проблему экологической обоснованности документов территориального планирования могло бы решить внедрение в процедуру подготовки документов стратегического и территориального планирования правового института стратегической экологической оценки (СЭО), которая широко используется в природоохранной практике Европейского Союза и некоторых стран СНГ¹².

СЭО заключается в проведении экологической оценки в отношении документов стратегического уровня — планов и программ и включает оценку вероятных экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, последствий, обеспечение участия общественности и получения ее мнения, а также учет в стратегическом документе положений заключения СЭО и результатов участия общественности и высказанного ею мнения¹³.

Следует согласиться с мнением Н. В. Кичигина, что «документы территориального планирования могут стать подходящим объектом для проведения СЭО, а процедура СЭО вполне может быть «вписана» в процесс территориального планирования в Российской Федерации на всех уровнях планирования»¹⁴.

Важно, что объектом СЭО должны быть не только документы территориального планирования, но прежде всего документы стратегического планирования, которые являются основанием подготовки документов территориального планирования, задачей которых, в свою очередь, является определение оптимального пространственного размещения объектов, виды которых определяются в стратегических документах. Н. И. Хлуденева справедливо указывает, что неприменение СЭО в отношении документов стратегического планирования су-

¹¹ Приказ Минэкономразвития России от 21.07.2016 № 460 «Об утверждении порядка согласования проектов документов территориального планирования муниципальных образований, состава и порядка работы согласительной комиссии при согласовании проектов документов территориального планирования» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2016. № 45.

¹² Кичигин Н. В. Указ. соч. С. 147.

¹³ 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. : ИЗСП при Правительстве РФ: Контракт, 2018 ; Копылов М. Н., Копылов С. М. Киевскому протоколу по стратегической экологической оценке — 10 лет // Экологическое право. 2013. № 2. С. 26—31.

щественно снижает потенциал регулятивной функции экологического права¹⁵.

Таким образом, процедура согласования проектов документов территориального планирования на всех уровнях не содержит в настоящее время эффективных эколого-правовых механизмов проверки подготовленных документов на предмет их экологической обоснованности и не может предотвратить возможные нарушения экологических прав при их реализации.

Сама деятельность по территориальному планированию, которая в других странах выполняет роль планирования землепользования в целях обеспечения рационального использования земель с максимальным учетом экологических факторов, свелась в ГрК РФ к банальному определению мест размещения объектов государственного и муниципального значения путем определения функциональных зон, необходимых для их строительства и функционирования.

Одним из возможных направлений совершенствования механизма учета экологических факторов при осуществлении градостроительной деятельности на стадии территориального планирования может быть применение ландшафтного подхода, широко и активно используемого в развитых странах при планировании землепользования и развития территорий. Ландшафтное планирование наиболее развито в Германии, оно является методической основой территориального планирования¹⁶. Ландшафтное планирование основывается на экологических характеристиках местности и защите существующих ландшафтов. Представляется, что именно ландшафтное планирование может способствовать полноценной реализации концепции устойчивого развития территорий,

направленной на достижение максимального баланса экологических и экономических интересов общества¹⁷.

Однако действующее российское градостроительное законодательство, несмотря на провозглашенные принципы, фактически не содержит никаких правовых механизмов реализации ландшафтного подхода на стадии территориального планирования в Российской Федерации, позволяющего в максимальной степени обеспечить соблюдение экологических прав. И хотя значению ландшафтного подхода при территориальном планировании в специальной литературе уделяется все больше внимания, однако на уровне эколого-правовых исследований данный вопрос изучен все еще недостаточно, а в части законодательного регулирования вообще никак не затронут.

В качестве возможных правовых инструментов учета экологических факторов и требований при осуществлении территориального планирования специалисты отмечают такие виды градостроительной деятельности, как нормирование градостроительного проектирования в форме нормативов, утверждаемых на региональном уровне, а также проведение инженерных или инженерно-экологических изысканий территорий, в границах которых осуществляется территориальное планирование¹⁸. Данные инструменты, безусловно, имеют свой потенциал для повышения уровня экологической обоснованности документов территориального планирования, но требуют существенной правовой проработки для применения их в соответствующих целях. Проведение инженерных изысканий предусмотрено в настоящее время только на уровне планировки территории и архитектурно-строительного проектирования, то есть только на ограниченных территориях и на стадии ре-

¹⁴ Кичигин Н. В. Указ. соч. С. 148.

¹⁵ Хлуденева Н. И. Регулятивная функция экологического права: проблемы реализации // Журнал российского права. 2016. № 12. С. 142—151.

¹⁶ Подробнее см.: Сазонов Э. В., Смольянинов В. В. Зарубежный опыт реализации экологических задач в документах территориального планирования. С. 190.

¹⁷ Подробнее см., например: Выпханова Г. В. Ландшафтный подход как способ обеспечения устойчивого развития территорий: концептуальные и правовые аспекты // Черные дыры в российском законодательстве. 2012. № 3. С. 422 ; Михно В. Б. Ландшафтное планирование как фактор экологически устойчивого развития Центрального Черноземья // Вестник Воронежского государственного университета. 2006. № 2. С. 10—19 ; Харченко Н. В., Мищенко А. А. Ландшафтное планирование как один из факторов экологически устойчивого развития Краснодарского края // Развитие регионов в XXI веке : материалы I Международной научной конференции, г. Владикавказ, 31 октября — 2 ноября 2013 г. Сев.-Осет. гос. ун-т имени К. Л. Хетагурова. Владикавказ, 2013. С. 450—455.

¹⁸ Кичигин Н. В. Указ. соч. С. 148—151.

лизации градостроительных решений. Однако предложение о проведении инженерно-экологических изысканий на стадии подготовки документов территориального планирования представляется интересным и заслуживающим дальнейшего изучения и проработки, поскольку именно инженерные изыскания направлены на учет объективных экологических факторов при планировании развития территорий.

В условиях фактического отсутствия действенных правовых механизмов обеспечения экологических прав на стадиях разработки и согласования проектов документов территориального планирования одной из эффективных форм защиты экологических прав может быть механизм общественных обсуждений и публичных слушаний по проектам документов территориального планирования, реализующий принцип участия граждан и их объединений в осуществлении градостроительной деятельности. Однако в настоящее время возможности защиты экологических прав с помощью указанного механизма до утверждения документов территориального планирования сильно ограничены.

Процедура общественных обсуждений и публичных слушаний установлена ГрК РФ (ст. 5.1) только в отношении проектов генеральных планов поселений и городских округов. Целью проведения указано соблюдение права человека на благоприятные условия жизнедеятельности, прав и законных интересов правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства. Участниками данных мероприятий могут быть также граждане, постоянно проживающие на территории, в отношении которой подготовлены данные проекты. Проекты документов территориального планирования федерального, регионального и районного уровня данную процедуру не проходят.

В целом общественные обсуждения и публичные слушания являются важнейшим инструментом согласования интересов и защиты законных прав граждан и местного населения при разработке указанных видов градостроительных документов, позволяющим при надлежащей их организации выяснять и учитывать

мнение лиц, права которых могут быть нарушены подготовленными документами. В научной литературе правовой природе и юридическому значению публичных слушаний в градостроительных отношениях уделено немало внимания¹⁹, в том числе и автором²⁰, однако активно развивающиеся градостроительные отношения и формирующаяся судебная практика в этой области выявляют новые проблемы применения законодательства, требующие дальнейшего анализа, в том числе и оценки возможности данного механизма в системе защиты экологических прав при осуществлении градостроительной деятельности.

Однако с учетом рекомендательного характера заключений общественных обсуждений и публичных слушаний, отсутствия правовых критериев и условий учета замечаний и возражений, ограниченной возможности доказывания нарушений именно экологических прав конкретных лиц — участников данных мероприятий, в целом низкого уровня гражданской активности российского общества эффективность данного правового механизма в качестве формы обеспечения экологических прав при осуществлении градостроительной деятельности можно оценить как крайне низкую.

Таким образом, проведенное исследование позволяет сделать неутешительный вывод, что действенные правовые механизмы обеспечения экологических прав при осуществлении градостроительной деятельности в настоящее время отсутствуют. Существующие меры носят формальный характер и не могут предотвратить дальнейшую деградацию окружающей среды и обеспечить благоприятные условия жизнедеятельности человека и устойчивое развитие территорий. Представляется, что развитие и совершенствование градостроительного законодательства в целях повышения его экологической эффективности должно происходить, помимо указанных выше направлений, путем правовой конкретизации и детализации процедур учета экологических факторов при осуществлении всех видов градостроительной деятельности, прежде всего на стадии территориального планирования.

¹⁹ См., например: *Анисимов А. П.* О некоторых новеллах законодательства о порядке проведения публичных слушаний // Журнал российского права. 2006. № 7 ; *Бурмистрова С. А.* Правовое регулирование публичных слушаний в градостроительстве // Вестник Южно-Уральского профессионального института. 2012. № 2 (8). С. 100—105 ; *Буров В.* Процедура публичных слушаний // ЭЖ-Юрист. 2012. № 28.

²⁰ *Романова О. А.* Указ. соч.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Выпханова Г. В. Ландшафтный подход как способ обеспечения устойчивого развития территорий: концептуальные и правовые аспекты // Черные дыры в российском законодательстве. — 2012. — № 3. — С. 422.
2. Иванова Е. Н. Реализация экологических прав граждан в документах территориального планирования // Судья. — 2017. — № 9. — С. 43—45.
3. Кичигин Н. В. Правовое обеспечение учета экологических требований при территориальном планировании // Журнал российского права. — 2019. — № 7. — С. 141—151.
4. Михно В. Б. Ландшафтное планирование как фактор экологически устойчивого развития Центрального Черноземья // Вестник Воронежского государственного университета. — 2006. — № 2. — С. 10—19.
5. Романова О. А. Проблемы защиты земельных и экологических прав граждан и юридических лиц в сфере градостроительной деятельности // Судебная реформа в России: прошлое, настоящее, будущее (Кутафинские чтения) : сборник докладов VII Международной научно-практической конференции. — М., 2015. — С. 405—408.
6. Сазонов Э. В., Смольянинов В. В. Зарубежный опыт реализации экологических задач в документах территориального планирования // Научный вестник ВГАСУ. Строительство и архитектура. — 2010. — Вып. № 1 (17).
7. Сазонов Э. В., Смольянинов В. В. Зонирование территорий при градостроительном проектировании с позиции обеспечения экологической безопасности // Научный вестник ВГАСУ. Строительство и архитектура. — 2010. — Вып. № 3 (19). — С. 120—130.
8. Харченко Н. В., Мищенко А. А. Ландшафтное планирование как один из факторов экологически устойчивого развития Краснодарского края // Развитие регионов в XXI веке : материалы I Международной научной конференции, г. Владикавказ, 31 октября — 2 ноября 2013 г. — Владикавказ, 2013. — С. 450—455.
9. Харьков В. Н. Особенности обеспечения экологических прав граждан в сфере градостроительной деятельности // Правовые вопросы недвижимости. — 2017. — № 2. — С. 36—39.
10. Хлуденева Н. И. Регулятивная функция экологического права: проблемы реализации // Журнал российского права. — 2016. — № 12. — С. 142—151.

Материал поступил в редакцию 9 января 2020 г.

REFERENCES

1. Vypkhanova GV. Landshaftnyy podkhod kak sposob obespecheniya ustoychivogo razvitiya territoriy: kontseptualnye i pravovye aspekty [Landscaping approach as a way to ensure sustainable development of territories: conceptual and legal aspects]. *Chernye dyry v rossiyskom zakonodatelstve [The Black Holes in Russian Legislation]*. 2012;3:422. (In Russ.)
2. Ivanova EN. Realizatsiya ekologicheskikh prav grazhdan v dokumentakh territorialnogo planirovaniya [Implementation of Environmental Rights of Citizens in the Documents of Territorial Planning]. *Sudya [The Judge]*. 2017;9:43—45. (In Russ.)
3. Kichigin NV. Pravovoe obespechenie ucheta ekologicheskikh trebovaniy pri territorialnom planirovanii [Legal support of environmental requirements in territorial planning]. *Zhurnal rossiyskogo prava [Journal of Russian Law]*. 2019;7:141—151. (In Russ.)
4. Mikhno VB. Landshaftnoe planirovanie kak faktor ekologicheskii ustoychivogo razvitiya Tsentralnogo Chernozemya [Landscape planning as a factor of ecologically sustainable development of Central Chernozem Region]. *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta [Proceedings of Voronezh State University]*. 2006;2:10—19. (In Russ.)
5. Romanova OA. Problemy zashchity zemelnykh i ekologicheskikh prav grazhdan i yuridicheskikh lits v sfere gradostroitelnoy deyatel'nosti [Problems of protection of land and environmental rights of citizens and legal entities in the field of urban planning]. In: *Judicial reform in Russia: The Past, Present, and Future (Kutafinskiye chteniya): collection of reports of the 7th International Scientific and Practical Conference. Moscow; 2015.* (In Russ.)

6. Sazonov EV, Smolyaninov V.V. Zarubezhnyy opyt realizatsii ekologicheskikh zadach v dokumentakh territorialnogo planirovaniya [Foreign experience of realization of ecological tasks in the documents of territorial planning]. *Scientific Herald of the Voronezh State University of Architecture and Civil Engineering. Construction and Architecture*. 2010;1(17). (In Russ.)
7. Sazonov EV, Smolyaninov VV. Zonirovanie territoriy pri gradostroitel'nom proektirovanii s pozitsii obespecheniya ekologicheskoy bezopasnosti [Zoning of territories in urban planning in the context of ensuring environmental safety]. *Scientific Herald of the Voronezh State University of Architecture and Civil Engineering. Construction and Architecture*. 2010;3(19):120—130. (In Russ.)
8. Kharchenko NV, Mishchenko AA. Landshaftnoe planirovanie kak odin iz faktorov ekologicheskoi ustoychivogo razvitiya krasnodarskogo kraia [Landscape planning as one of the factors of environmentally sustainable development of the Krasnodar Region]. In: *Development of regions in the 21st century: Proceedings of the 1st International Scientific Conference, Vladikavkaz, October 31 — November 2, 2013. Vladikavkaz; 2013.* (In Russ.)
9. Kharkov VN. Osobennosti obespecheniya ekologicheskikh prav grazhdan v sfere gradostroitel'noy deyatel'nosti [Peculiarities of ensuring environmental rights of citizens in the field of urban planning]. *Pravovye voprosy nedvizhimosti [Legal Issues of Real Estate]*. 2017;2:36—39. (In Russ.)
10. Khludeneva NI. Regulyativnaya funktsiya ekologicheskogo prava: problemy realizatsii [Regulatory function of environmental law: Problems of implementation]. *Zhurnal rossiyskogo prava [Journal of Russian Law]*. 2016;12:142—151. (In Russ.)