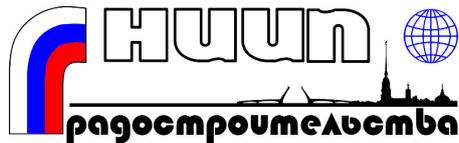




Leibniz-Institut
für ökologische
Raumentwicklung



**Проект „Внедрение экологических принципов
в территориальное планирование России (ЭкоРус)“
Комплекс 1/7 – Сравнительно-правовое исследование:
Сравнительно-правовой анализ
регулирующего учёта экологических требований
в пространственном планировании Германии и
территориальном планировании России**



Bundesministerium
für Umwelt, Naturschutz,
Bau und Reaktorsicherheit



Bundesamt
für Naturschutz

Umwelt
Bundesamt



МИНИСТЕРСТВО
РЕГИОНАЛЬНОГО
РАЗВИТИЯ
Российской Федерации

Исполнители в Германии:

Антъе Нойманн

Инна Магель

К.ю.н. Юлиане Альбрехт (руководитель правовой части проекта)

Институт экологического развития территории им. Лейбница (IÖR)

Weberplatz 1, 01217 Dresden

Tel.: 0351 / 46 79 232

Fax.: 0351 / 46 79 212

E-Mail: J.Albrecht@ioer.de

Перевод на русский язык: Инна Магель/ Елена Кёцле

С учётом рекомендаций:

Мочаловой С.В. (Министерство регионального развития РФ)

E-Mail: Svetlana.Mochalova@minregion.ru

Варгиной Т.В.

Научно-исследовательский и проектный институт по разработке генеральных планов и проектов застройки городов

НИИП Градостроительства, ул.Торжковская 5, 197342 Санкт-Петербург

E-Mail: tat.vargina@mail.ru

Рисунок на обложке: Институт экологического развития территории им. Лейбница (IÖR)/ И. Магель, Н. Лёйтерт

Финансовая поддержка проекта осуществляется Федеральным министерством окружающей среды (BMU) в рамках программы консультационной помощи государствам Центральной и Восточной Европы, Кавказского Региона и Центральной Азии. Федеральное ведомство по охране природы (BfN) и Федеральное ведомство по охране окружающей среды (UBA) оказывают научно-техническое сопровождение. Ответственность за содержание публикации несут авторы.

В Российской Федерации проект проходит согласования с Министерством регионального развития. Дрезден, Санкт-Петербург, июль 2014

Сравнительно-правовой анализ регулирования учёта
экологических требований в пространственном
планировании Германии и территориальном планировании
России и
Рекомендации для усиленного учёта экологических
требований в территориальном планировании Российской
Федерации

Проект ЭкоРус

Комплекс работ 1/6 и 1/7

Оглавление

Предсловие	1
1. Введение	3
2. Сопоставление основных положений и инструментов планирования	6
2.1. Уровни и документы планирования	6
2.1.1. Германия	6
2.1.2. Россия	7
2.2. Задачи и основные направления	11
2.2.1. Задачи, основные направления и основные правила германской территориальной организации	11
2.2.2. Цели российского территориального планирования.....	12
2.3. Основы и принципы территориального планирования.....	13
2.3.1. Основы германской территориальной организации	13
2.3.2. Основные принципы российского территориального планирования.....	14
2.4. Предмет и содержание планирования	17
2.4.1. Содержание германского планирования.....	17
2.4.2. Предмет и содержание российского территориального планирования.....	17
2.5. Экологическое регулирование.....	20
2.5.1. Регулирование Федерации и федеральных земель.....	20
2.5.2. Экологическое регулирование в российском градостроительном праве.....	23
2.6. Порядок планирования (подготовка и согласование).....	28
2.6.1. Учёт экологических требований при разработке планов территориальной организации в Германии	28
2.6.2. Учёт экологических требований при разработке территориальных планов в России.....	30
2.7. Участие общественности.....	36
2.7.1. Орхусская конвенция и участие общественности в принятии решений по вопросам, касающимся окружающей среды	36

2.7.2. Участие общественности в германском территориальном планировании	38
2.7.3. Участие общественности в российском территориальном планировании.....	39
2.8. Экологическая оценка	43
2.8.1. Международные соглашения и директивы Европейского Союза	43
2.8.2. Экологическая оценка в праве территориальной организации Германии	44
2.8.3. Оценка экологических воздействий на окружающую среду и экологическая экспертиза в России.....	46
3. Сравнительный анализ преимуществ и недостатков настоящих положений, связанных с учётом экологических требований.....	51
3.1. Сходства нормативных основ.....	51
3.1.1. Уровни планирования	51
3.1.2. Основные направления и цели	51
3.1.3. Основные правила и принципы	51
3.1.4. Экологическое регулирование	52
3.2. Основные различия правового регулирования.....	54
3.2.1. Соотношения планов пространственной организации и территориальных планов: обязательства адаптации и принятия во внимание	54
3.2.2. Соотношения планов пространственной организации и территориальных планов с отраслевым экологическим планированием: интеграция / субсидиарность.....	55
3.2.3. Различия в направлении планирования и в его содержании	56
3.2.4. Виды экологического регулирования и его диапазон действия	57
3.2.5. Участие общественности.....	60
3.2.6. Экологическая оценка	61
4.Рекомендации	63
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ	67

Предсловие

В последние годы в Российской Федерации был предпринят ряд попыток и вложены многочисленные усилия в преобразование системы пространственного планирования (территориального планирования). При этом, например, были затронуты вопросы закрепления экологической оценки, также как прогнозирования возможных экологических последствий при разработке планов и инфраструктурных проектов.

Немецкая сторона поддерживала данные усилия в рамках договора о сотрудничестве в области охраны окружающей среды. Данный договор является основой проекта ЭкоРус, цель которого состоит в разработке рекомендаций для более эффективного закрепления экологических аспектов в территориальном планировании России. Длительность проекта – 2 года (05/2012 – 05/2014). Финансирование проекта осуществляется средствами Федерального министерства окружающей среды из программы консультативной помощи для охраны природы в государствах средней и восточной Европы, Кавказа и средней Азии (Bundesumweltministerium für den Umweltschutz in den Staaten Mittel-und Osteuropas, des Kaukasus und Zentralasiens). Также проект поддерживается федеральным ведомством по охране природы (Bundesamt für Naturschutz) и федеральным ведомством по охране окружающей среды (Umweltbundesamt).

Данное правовое сравнение – составная часть целого проекта ЭкоРус. Ему предшествовал ряд рабочих шагов, например, разработка правовых основ систем общего территориального планирования в Германии¹ и России², а также рассмотрение учёта экологических требований в праве пространственного т.е. территориального планирования названных государств^{3 4}.

Настоящий сравнительный анализ прежде всего сопоставляет существенные правовые нормы обеих систем планирования, которые либо уже учитывают, либо пригодны для будущего учёта экологических требований. Начиная с соответствующих уровней планирования и основных направлений обеих систем, продолжая с разновидностями положений, связанных с окружающей средой, сравнение завершается положениями

¹ Albrecht/Klimmer/Büttner, Rechtsgrundlagen des deutschen Raumplanungssystems, Dresden 2013.

² НИИПГрадостроительства - Лаппо, А. Д.; Спирина, П. П. (2012): Внедрение экологических принципов в территориальное планирование России. Отчет по 1 этапу проекта ЭкоРус, 64 С. (неопубликовано).

³ Albrecht/Klimmer/Büttner, Die Berücksichtigung ökologischer Belange im deutschen Raumordnungs- und Bauleitplanungsrecht, Dresden August 2013.

⁴ НИИПГрадостроительства - Спирина, П. П.; Митягин, С. Д.; Варгина, Т. В. (2013): Внедрение экологических принципов в территориальное планирование России. Отчет по 2 этапу проекта ЭкоРус 152 С. (неопубликовано).

территориального планирования об участии общественности и об экологической оценке. В рамках описания немецкой системы планирования делается акцент на правовое регулирование Федерации и федеральных земель. Перспективное строительное планирование (Bauleitplanung) муниципального уровня при этом не учитывалось, так как своё основное внимание данный проект уделяет региональному уровню. Сопоставлению первой части следует сравнительно-правовой анализ второй части, включающий описания основных сходств и различий правового регулирования, а также возможных подходов к регулированию, направленному на усиленный учёт экологических требований с российской стороны. На основе анализа в заключительной части формулируются соответствующие рекомендации для территориального планирования России.

1. Введение

Изначально можно установить, что территориальное планирование обоих государств, как Германии, так и России, направленно на сбалансированное государственное развитие с учётом социальных, экономических и экологических факторов (см. Основные направления германского территориального планирования в ст. 1 Закон об организации пространственного планирования ФРГ, а также задачи российского территориального планирования в ст. 9 Градостроительного кодекса РФ). Также учёт экологических требований играет роль в системах обоих государств.

Однако до обсуждения отдельных характеристик обеих систем планирования, прежде всего, необходимо изложить некоторые основы государственного устройства и распределения полномочий:

Законодательные полномочия в области пространственного т.е. территориального планирования в обоих государствах определены конституцией. С вступлением в силу реформы федерализма в 2006 г. территориальное планирование Германии является предметом совместного ведения Федерации и федеральных земель, ст. 74 ч. 1 п. 34 Основного закона ФРГ (ранее территориальное планирование подлежало рамочному законодательству Федерации). Тем временем в Российской Федерации территориальное планирование является предметом административного законодательства и подлежит совместному ведению Федерации и субъектов Федерации, ч. 1 ст. 72 Конституции РФ. В случае коллизии федеральных правовых актов и правовых актов нижестоящих уровней, соответственно ч. 5 ст. 76 Конституции Российской Федерации, преобладает федеральное право.

В праве Российской Федерации территориальное планирование является частью стратегического планирования, которое было введено недавно с принятием закона №72 ФЗ «О стратегическом планировании» от 28.06.2014. Благодаря этому должна осуществляться координация социо-экономического, отраслевого и бюджетного планирования с территориальным планированием в соответствии с принципами стратегического планирования (единство, транспарентность, эффективность планирования согл. Ст. 7 (1) закона). Немецкое пространственное планирование, напротив, не включено в такую систему стратегического планирования. Существенным различием между немецким пространственным и российским территориальным планированием является также понимание предмета планирования. В то время как в Германии практикуется комплексное планирование, в России регулярное территориальное планирование осуществляется лишь выборочно (местами) и концентрируется прежде всего на размещении конкретных объектов. Это явление может объясняться как следствие резкого перехода от социалистической плановой экономики к капиталистической рыночной экономике, вследствие чего рост и

конкуренция стали ведущей идеей российской экономической системы. В связи с этим огромное значение придавалось строительному развитию и реализации крупных проектов, с тех пор они являются главным направлением территориального развития в РФ.

Основные различия наблюдаются в области национального экологического права: Экологическое право Германии, урегулированное в отраслевых законах (инициатива по разработке единого Экологического Кодекса в 2009 г. не удалась), основано, с одной стороны, на имплементации международного права (в том числе Конвенции о биологическом разнообразии, Киотского протокола), но прежде всего на имплементации предписаний европейского права, которое в данный момент составляет 80% экологической политики Германии⁵. Однако, помимо значительного отраслевого экологического регулирования, многие положения экологического характера были имплементированы и в публичное право, как, например, природоохранное регулирование вмешательств в окружающую среду в области строительного права. Данные положения тесно связаны с германским правом территориального планирования, в которое также интегрированы важные аспекты ухода за природой и ландшафтом⁶.

Российское право территориального планирования также состоит из ряда федеральных отраслевых законов, но при этом и из нежесточких правовых актов, (Постановлений Правительства, Указов Президента и.т.д), дополняющих отраслевое законодательство⁷.

Несмотря на то, что в 90-х годах Россия подписала многочисленные двусторонние экологические соглашения и вступила в ряд региональных экологических союзов, эффективная имплементация правовых норм в данной сфере до сих пор не произошла⁸. Далее, проведённые исследования в рамках проекта ЭкоРус позволяют сделать вывод о том, что экологические предписания отраслевых федеральных законов практически не интегрированы в другие отрасли публичного права, что прежде всего относится и к территориальному планированию.

Соответственно статусу федеративного государства, задачи и полномочия в Российской Федерации распределены между Федерацией и её субъектами (ст. 71 — 73 Конституции РФ), причём большее значение и весьма значительная возможность

⁵ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMU), Kurzinfo Europa und Umwelt, 01.09.2011, <http://www.bmub.bund.de/themen/europa-international/europa-und-umwelt/kurzinfo/>.

⁶ Közle/Wirth/Wende/Albrecht, AP 2/5 Planungsverfahren in Deutschland, Dresden 2014, S. 15 ff.

⁷ Sapozhnikova, Environmental Protection in Russia: The Evolution from Strict Enforcement Measures and Compliance Control to New Combined Approaches Based Upon Preventive Strategies, Seventh International Conference on Compliance and Enforcement, 2005, S. 184.

⁸ Henry und Douhovnikoff, Environmental Issues in Russia, Annual Review of Environment and Resources, 2008, S. 451.

реализации целей выделена федеральным органам. Данный вывод подтверждается и широкими законодательными полномочиями Президента. В соответствии со ст. 90 Конституции он вправе урегулировать практически любую сферу деятельности в виде указа или распоряжения, поскольку данные правовые акты не противоречат Конституции и федеральным законам. При этом за последние 15 лет наблюдалась усиленная рецентрализация федеральных полномочий, сопровождающаяся ограничением полномочий субъектов РФ ввиду ряда законодательных мероприятий⁹. Аналогичная ситуация имеет место при распределении полномочий муниципальных образований, которым в соответствии со ст. 12 КРФ дано право на местное самоуправление. Несмотря на конституционное провозглашение обособленности органов местного самоуправления от системы органов государственной власти, происходит фактическая интеграция органов местного самоуправления в политическую и административную федеральную систему, начиная с административной реформы 2003 года, путём усиления федерального управления и контроля в политической, административной и финансовой сферах¹⁰. Господство федеральных полномочий чётко отразилось на территориальном планировании России. До проведения административной реформы 2011 г. и внесения изменений в Градостроительный Кодекс по поводу содержания схем территориального планирования, существовал ряд обязанностей по согласованию между Федерацией, субъектами Федерации и муниципальными образованиями.

Однако, после реформы обязанность РФ и субъектов РФ по согласованию с муниципальными образованиями по размещению объектов ограничивается только теми федеральными и региональными объектами, которые имеют значение для социально-экономического развития муниципального образования¹¹. Таким образом, необходимость согласования в сфере планирования муниципальных образований была существенно ограничена.

⁹ Bankes, Legal and institutional framework: A comparative analysis, in: Mikkelsen und Langhelle (eds.), Arctic oil and gas: sustainability at risk, London, New York, 2008, Routledge, S. 113 – 116.

¹⁰ Wollmann/Gritsenko, Local Self-Government in Russia: between de-centralisation and re-centralisation, in: Ross/ Campbell(eds.), Federalism and local politics in Russia, S. 246, 2009.

¹¹ См.: Дементьева, Градостроительная деятельность муниципальных образований: тенденции законодательного регулирования // Конституционное и муниципальное право. № 2. 2012 С. 58 -66.

2. Сопоставление основных положений и инструментов планирования

2.1. Уровни и документы планирования

2.1.1. Германия

Территориальное планирование Германии, с одной стороны, охватывает вышестоящее, крупномасштабное развитие пространства на уровне Федерации и федеральных земель, а с другой стороны, и детальное перспективное строительное планирование на муниципальном уровне. Данные различия также отображаются в правовых основах: В то время, когда Закон Об организации пространственного планирования территории Федерации (ОППТ) с изменениями 2008 г.¹² охватывает территориально-пространственную организацию Федерации и федеральных земель, ранее принятый Строительный Кодекс в редакции от 2004 г.¹³ регулирует строительное и иное использование городских участков и участков поселений.

Основные документы германского территориального планирования – это планы территориальной организации Федерации и федеральных земель, являющиеся обобщающими, межтерриториальными и межотраслевыми планами, п.7 ч.1 ст. 3 ЗТО.

В то время как земли обладают широкими полномочиями в сфере принятия планов территориальной организации, полномочия Федерации являются только частичными и включают в себя:

- а) Конкретизацию отдельных принципов территориального планирования в соответствии с ч. 2 ст. 2 в целях пространственного развития федеральной территории в плане территориальной организации, п.1 ч.1 ст. 17 ЗТО
- б) Составление федеральных планов территориальной организации с положениями о межрегиональных проектах морских и внутренних портов, а также аэропортов, являющихся основой для интегрирования данных объектов в федеральное инфраструктурное планирование, п.1 ч. 2 ст. 17 ЗТО

¹² Raumordnungsgesetz des Bundes vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), zuletzt geändert durch Artikel 9 des Gesetzes vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585).

¹³ Baugesetzbuch, 23. September 2004 (BGBl. I S. 2414), последние изменения посредством Artikel 1 des Gesetzes vom 11. Juni 2013 (BGBl. I S. 1548). Предыдущая редакция федерального строительного кодекса была уже принята 23 июня 1960 общими положениями о градостроительной деятельности.

в) Составление планов территориальной организации для исключительной экономической зоны Германии, п.1 ч.3. ст. 17 ЗТО

На уровне земель различаются планы территориальной организации, охватывающие территорию федеральной земли в целом (Raumordnungsplan für das Landesgebiet) и региональные планы, охватывающие части территории (Raumordnungsplan für die Teilräume der Länder), см. п. 1 и 2 ч.1 ст.8 ЗТО. Далее существуют и региональные планы использования территорий (regionale Flächennutzungspläne), которые образуются ввиду объединений поселений к региональным планировочным сообществам, причём в данном случае функции регионального плана и общего плана использования территорий сочетаются в едином плане, п. 1 ч. 4 ст. 8 ЗТО.

На муниципальном уровне различаются планы использования территорий и планы застройки, являющиеся важнейшей частью перспективного строительного планирования. В соответствии с ч.1 ст. 5 Строительного Кодекса план использования территорий отображает основы использования земельных участков на территории всего поселения. В отличие от этого, план застройки содержит обязательные установления, как, например, положения о виде и пределе строительного использования, о способах застройки, а также определения расстояний и т.д., см. ч. 1 ст. 9 Строительного кодекса¹⁴.

2.1.2. Россия

В праве Российской Федерации также существуют три уровня планирования: федеральный, региональный и муниципальный. Центральным документом территориального планирования для всех уровней является схема территориального планирования, положения которой содержатся в Градостроительном Кодексе¹⁵, вступившем в силу в 2005 г. Соответственно политическому и административному устройству Российской Федерации, различаются следующие виды территориальных планов:

- Схемы территориального планирования Российской Федерации (ч. 1 ст. 10 ГрК)

¹⁴ Данная глава еще учитывает муниципальный уровень, включая перспективное строительное планирование, однако последующие главы по германскому праву ограничиваются положениями территориальной организации Федерации и федеральных земель. Для подробного изучения соответствующего регулирования на муниципальном уровне см. „Die Berücksichtigung ökologischer Belange im deutschen Raumordnungs- und Bauleitplanungsrecht“, 08/2013.

¹⁵ Градостроительный кодекс Российской Федерации, № 190-ФЗ от 29.12.2004, действующая редакция от 01.01.2014.

- Схемы территориального планирования субъектов Российской Федерации (ч. 1 ст. 14 ГрК)
- Схемы территориального планирования муниципальных районов (п.1 ч.1 ст.18 ГрК)
- Генеральные планы поселений (п.2 ч.1 ст.18 ГрК) и генеральные планы городских округов (п.3 ч.1 ст.18 ГрК)

Схемы территориального планирования Российской Федерации содержат в соответствии с ч.4 ст. 10 ГрК положения о территориальном планировании, а также карты планируемого размещения объектов федерального значения. Дальнейшее регулирует Постановление Правительства от 13.11.2006 №680, а также Постановление от 23.03.2008, N-198 (в редакции от 28.03.2014, N-242)¹⁶, которое содержит детальную информацию о содержании и составе документов планирования. К схемам территориального планирования Российской Федерации прилагаются материалы по их обоснованию в текстовой форме (ч. 8 ст. 10 ГрК) и в виде карт (ч. 9 ст. 10 ГрК).

При этом материалы в текстовой форме содержат:

- сведения о стратегиях (программах) развития отдельных отраслей экономики, приоритетных национальных проектах, межгосударственных программах (при их наличии), для реализации которых осуществляется создание объектов федерального значения;
- обоснование выбранного варианта размещения объектов федерального значения на основе анализа использования соответствующей территории, возможных направлений ее развития и прогнозируемых ограничений ее использования;
- оценку возможного влияния планируемых для размещения объектов федерального значения на комплексное развитие соответствующей территории.

Материалы по обоснованию схем территориального планирования Российской Федерации в виде карт отображают:

¹⁶ Ср.: Постановление Правительства от 23.08.2008 № 198 «О порядке подготовки и согласования проекта схемы ТП РФ»; О составе схем территориального планирования Российской Федерации, Постановление Правительства РФ от 13 ноября 2006 года № 680, в редакциях № 198 от 23.03.2008, № 99 от 06.02.2012).

- местоположение существующих и строящихся объектов федерального значения в соответствующей области
- границы субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, на территориях которых планируется размещение объектов федерального значения в соответствующей области
- объекты капитального строительства, иные объекты, территории, зоны, которые оказали влияние на определение планируемого размещения объектов федерального значения

Примеры для последнего пункта названы в ч. 9 ст. 10 ГрК, в том числе особые экономические зоны, особо охраняемые природные территории федерального, регионального и местного значения, а также территории, подверженные риску возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Положения о содержании документов планирования РФ также применимы на уровне субъектов, с учётом соответствующих полномочий. Между прочим, существенные отличия отражаются в том, что вместо обороны страны и безопасности государства или энергетики, в содержание схем субъектов РФ входят предупреждение чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера, стихийных бедствий, эпидемий и ликвидация их последствий. Далее, схемы охватывают сферы физической культуры и спорта и иные области в соответствии с полномочиями субъектов РФ.

На уровне муниципального района также разрабатываются схемы территориального планирования в соответствии со ст. 19 ГрК. В данных картах отображаются, например, муниципальные автотрассы, объекты электро- и газоснабжения, объекты по утилизации и переработке бытовых и промышленных отходов. Помимо схем муниципального района, соответственно ст. 23 ГрК существуют два иных документа планирования: генеральный план поселения (при этом имеются в виду и городские поселения, в частности, города, также как и сельские поселения, в состав которых входит либо один, либо несколько объединённых населенных пунктов) и генеральный план городского округа¹⁷. Для генеральных планов поселений схемы территориального планирования муниципального района являются вышестоящими. Городские округа не входят в состав муниципального района, поэтому их генеральные планы не должны основываться на схемах муниципального района.

На приведенной ниже схеме представлены документы территориального планирования РФ согласно ГрК.

¹⁷ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации от 06.10.2003, N 131-ФЗ в редакции от 02.07.2013 (см.: ред. ФЗ №136 от 27.05.2014 и ФЗ №165 от 23.06.2014).

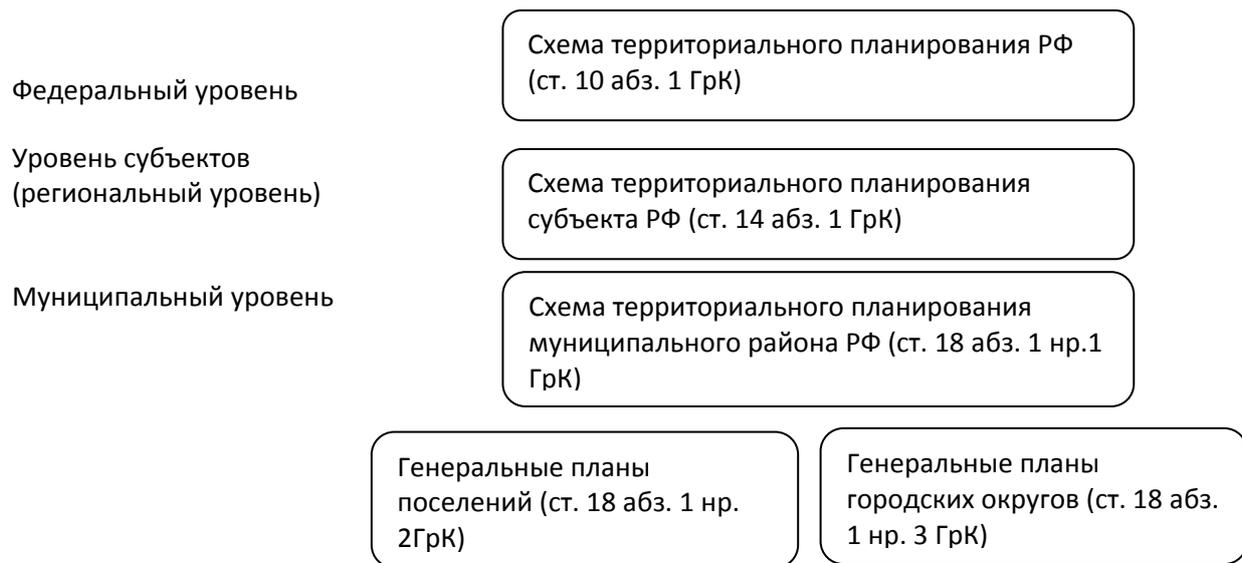


Рисунок 2: Документы территориального планирования РФ согласно ГрК

2.2. Задачи и основные направления

Под основными направлениями пространственного развития понимаются вышестоящие всеохватывающие проекты планирования с целью формирования и руководства пространственного развития¹⁸. Основные направления и цели имеют место в германском, также, как и в российском территориальном планировании.

2.2.1. Задачи, основные направления и основные правила германской территориальной организации

Задача германской территориальной организации определяется в ч. 1 ст. 1 ЗТО. В соответствии с данным определением, задача территориального планирования состоит в создании, развитии и закреплении обобщающих, межтерриториальных и межотраслевых планов территориальной организации для всей территории Федеративной Республики Германии, также как отдельных её частей в рамках сотрудничества и согласования планов и мероприятий, связанных с территориальной организацией. При этом согласуются различные требования к данному пространству, решаются конфликты и проводится заблаговременная подготовка к отдельным видам использования пространства (ч. 2 ст. 1 ЗТО). Перечень данных задач является исчерпывающим¹⁹.

Германская территориальная организация определяется основными направлениями, урегулированными в ч. 2 ст. 1 ЗТО. Ими устанавливается необходимость устойчивого развития, которое учитывает социальные и экономические требования к пространству, устанавливая и равновесие с экологической функцией. Оно обеспечивается с помощью экологически справедливого и экологически приемлемого определения целей при одновременном взвешивании социальных, экономических и экологических аспектов. Несмотря на то, что все эти аспекты в принципе равноценны, стоит отметить особенное значение экологического аспекта, так как все остальные пространственные функции должны ему соответствовать²⁰. К тому же, основное направление устойчивого развития должно обеспечить сбалансированное устройство крупного масштаба с равноценными жизненными условиями во всех частях территории.

Развитие, устройство и охрана данных частей территорий при этом должны гармонизировать с действительным положением и с требованиями территории в целом. В свою очередь развитие, устройство и охрана всей территории также обязана учитывать действительное положение и требования частей территории. Этот так

¹⁸ Dehne, Leitbilder in der räumlichen Entwicklung, in: Ernst-Hasso Ritter eds., Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover 2005, S. 609 und 610.

¹⁹ Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG Kommentar, 2010, § 1 Rn. 46.

²⁰ Werk, in: Schumacher/Werk/Albrecht (Hrsg.), ROG-Kommentar, 2012, §1 Rn.33.

называемый «встречный принцип» (Gegenstromprinzip) отображает взаимодействие различных уровней планирования Федерации и федеральных земель.

2.2.2. Цели российского территориального планирования

В соответствии с ч. 2 ст. 1 ГрК под территориальным планированием понимается планирование развития территорий, в том числе для установления функциональных зон, определения планируемого размещения объектов федерального значения, объектов регионального значения, а также объектов местного значения. В третьей главе ГрК (ст. 9 - 28) содержатся отдельные положения о территориальном планировании. Целью территориального планирования в соответствии с ч.1 ст. 9 ГрК является 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 учёта интересов граждан и их объединений, Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований.

Однако, при систематическом толковании становится ясно, что при этом территориальное планирование прежде всего направлено на осуществление и развитие градостроительной деятельности²¹. Само расположение правовых норм территориального планирования в Градостроительном Кодексе свидетельствует о неразрывной связи данных сфер. С другой стороны, при этом не определена важность названных в ч.1 ст. 9 ГрК экологических факторов в случае коллизии при разработке плана и определении вида использования территории²². Учитывая центральное значение градостроительства, экологические факторы представляются не предметом территориального планирования, а прежде всего ограничениями градостроительной деятельности при осуществлении различных проектов²³.

²¹ Также и Боголюбов С.А., Комментарий к ГрК 2010, ст 9, С. 41.

²² НИИПГрадостроительства(2013): Внедрение экологических принципов в территориальное планирование России. Отчет по 3 этапу проекта ЭкоРус, С.18.

²³ Там же, С. 16.

2.3. Основы и принципы территориального планирования

Основы или принципы территориального планирования выстраиваются на ранее названных основных направлениях (2.2), но при этом отличаясь уровнем дифференцирования и практической применимости²⁴. Несмотря на их конкретный и обязательный характер, наблюдаются существенные различия между германскими основами и российскими принципами планирования, которые прежде всего выражаются в дифференцировании и конкретизации содержания.

2.3.1. Основы германской территориальной организации

Основы германской территориальной организации определены в ст. 2 ЗТО. Их конкретизация проводится в соответствии с ранее описанным основным направлением устойчивого развития, ч. 1 ст. 2 ЗТО. Таким образом, необходимость устойчивого развития влияет и на основы территориальной организации. Ст.2 ЗТО является конкретизацией устойчивого развития и его материально-правовым закреплением²⁵. В ряде основ учитываются и иные экологические требования – в данном случае, прежде всего, охрана природы и уход за ландшафтом.

а) Охрана свободной территории

Свободная территория охраняется посредством всеобщего планирования свободных территорий, поселений и иного отраслевого планирования. Далее создаётся крупномасштабная экологически действенная система объединения свободных территорий (Freiraumverbundsystem), п.5, но. 2 ч. 2 ст.2 ЗТО. При этом необходимо, насколько возможно, предотвратить дальнейшее разделение свободного ландшафта и лесных участков, а также ограничить использование свободной территории, п.6 но.2 ч.2 ст. 2 ЗТО.

б) Охрана (культурного) ландшафта, но.5 ч.2 ст.2 ЗТО

Культурные ландшафты, как и установлено в п.1 и 2 но.5 ч. 2 ст. 2 ЗТО, должны сохраняться и развиваться, с учётом их характерных свойств, наряду с расположенными на их территории памятниками природы и культуры. Виды ландшафта и виды использования отдельных территорий устанавливаются и развиваются в соответствии с

²⁴ О разграничение основ и иных терминов : Dehne, Leitbilder in der räumlichen Entwicklung, in: Ernst-Hasso Ritter eds., Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover 2005, S. 610.

²⁵ Werk, in: Schumacher/Werk/Albrecht(Hrsg.), ROG-Kommentar 2012, §1 Rn.38.

целью гармоничного сосуществования. Прежде всего создаются такие территориальные условия, при которых сельское и лесное хозяйство может способствовать сохранению естественных жизненных условий в сельской местности, а также формированию и уходу за природой и ландшафтом (п.4 но.5 ч.2 ст.2 ЗТО).

с) Экологическая предусмотрительность, но.6 ч.2 ст.2 ЗТО

Экологическая предусмотрительность отображается в положении, но.6 ч.2 ст.2 ЗТО, которое устанавливает обязанность развития, охраны или (насколько необходимо, возможно и соразмерно) восстановления пространства наряду со своим значением для пригодности земель, водного баланса, флоры и фауны. Это также распространяется и на климат, включая соответствующие взаимодействия с предыдущими факторами (п.1. но.6 ч.2 ст.2 ЗТО). Экологическое и общественное использования пространства в соответствии с п.2. но. 6 ч.2 ст.2 ЗТО устанавливаются с учётом его экологической функции. Природные ресурсы при этом используются экономно и бережно. Вмешательства в природное равновесие подлежат компенсации с учётом требований сети биотопов (п.4. но.6 ч.2 ст.2 ЗТО).

Несмотря на обязательный характер данных принципов, существует ряд дальнейших требований, которым территориальное планирование должно соответствовать. В связи с этим, учёт данных требований проводится в рамках взаимного взвешивания всех факторов при разработке территориальных планов²⁶.

2.3.2. Основные принципы российского территориального планирования

Принципы территориального планирования РФ закреплены в ст.2 ГрК. В последние годы значение принципов, под которыми понимаются исходные положения или основные начала, в российской правовой системе существенно возросло. В ч.2 ст.6 ГК устанавливается обращение к общим началам при невозможности использования аналогии закона. Таким образом названные в ст.2 ГрК принципы образуют «каркас» градостроительного законодательства²⁷.

а) Устойчивое развитие территорий, п.1 ст. 2 ГрК

²⁶ См. Albrecht et al., Die Berücksichtigung ökologischer Belange im deutschen Raumordnungs- und Bauleitplanungsrecht, 2013, S. 6.

²⁷ Богулюбов, Комментарий к ГрК 2010, ст. 2, С. 3.

В пункте 1 данной статьи закреплено ключевое понятие «устойчивого развития территорий». Данное понятие имеет международное происхождение, основанное на международно-экологическом понятии «устойчивого развития». В западных государствах цель устойчивого развития преследовалась с момента проведения международных конференций в Рио де Жанейро в 1992 г. и Йоханнесбурге в 2002 г. В России она была установлена Указом Президента РФ от 1 апреля 1996 № 440. Для территориального планирования принцип устойчивого развития обозначает обеспечение экологических условий, не ухудшающихся в будущем. Под этими условиями понимается совокупность всех социально-экономических, охранно-технических и природоохранных аспектов территориального планирования. Таким образом, понятие устойчивости является основой для дальнейших принципов.

б) Обеспечение сбалансированного учета экологических, экономических, социальных и иных факторов, п.2 ст.2 и ст.9 ГрК

Основываясь на принципе устойчивого развития, далее в п.2 следует принцип обеспечения сбалансированного учёта экологических, экономических, социальных и иных факторов. Данная норма исходит из противоборства экологических и социальных факторов с одной стороны и экономических факторов, с другой стороны. Поэтому целью правовой нормы является, по возможности, оптимальное расставление приоритетов и сбалансирование данных требований. Понятие «иных факторов» распространяется и на правовые, и на нравственные аспекты. Они также входят в документы стратегического, социального и экономического планирования и в программы охраны окружающей среды субъектов Федерации. Задача этих аспектов состоит в последующем обосновании мероприятий, назначенных в связи с территориальным планированием. Конкретная ссылка на необходимость согласования градостроительной деятельности с интересами охраны окружающей среды и экологической безопасности находится в п.9 ст. 2 ГрК. Значение экологических аспектов для градостроительной деятельности упоминается в нескольких положениях закона и подчёркивается в рамках основных принципов. Дальнейшая конкретизация требований экологического характера при градостроительстве осуществляется законом «Об охране окружающей среды»²⁸ от 2002 г. в ст.44.

в) Ответственность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, п.6 ст.2 ГрК и ст.12 ГрК

Данный принцип является логическим продолжением предыдущих принципов. В нем закреплена обязанность государственных органов обеспечить устойчивое развитие, а также достаточный учёт экологических требований в градостроительстве. В случае

²⁸ Об охране окружающей среды, № 7-ФЗ от 10.01.2002, действующая редакция от 10.01.2014.

несоблюдения названных принципов, которое последовательно приведет к ухудшению условий жизнедеятельности, ответственность государственных органов должна быть обеспечена, что и закреплено в п.6 ст.2 ГрК. За вред, причинённый физическим и юридическим лицам в результате правонарушения при осуществлении градостроительной деятельности, пострадавший имеет право на возмещение ущерба в полном объёме.

г.) Сохранение объектов культурного наследия и особо охраняемых природных территорий, п.10 ст.2 ГрК

Внесение требований к сохранению объектов культурного наследия и особо охраняемых природных территорий в п.10 ст.2 ГрК является достижением нового Градостроительного кодекса 2004 г. Применение положений к разным объектам культурного наследия зависит от классификации значения данного объекта (международное, федеральное, региональное, муниципальное). В данный момент в России существуют 25 памятников природы и культуры, находящиеся под охраной ЮНЕСКО²⁹.

На федеральном уровне законами «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»³⁰ 2002 г. и «Об особо охраняемых природных территориях»³¹ 1995 г. наряду со ст. 95 Земельного Кодекса³² 2001 г. для особых территорий устанавливается запрет на использование, которое выходит за пределы исследования и сохранения данных территорий. В соответствии с федеральным законодательством некоторые субъекты РФ, в том числе города Москва и Санкт-Петербург, приняли собственные законы³³, устанавливающие правовую основу для особо охраняемых объектов природы и культуры на их территории.

²⁹ Сайт UNESCO: <http://whc.unesco.org/en/statesparties/ru>

³⁰ Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации, № 73-ФЗ от 25.06.2002, действующая редакция от 01.01.2014.

³¹ Об особо охраняемых природных территориях, № 33-ФЗ от 14.03.1995 действующая редакция от 28.12.2013.

³² Земельный кодекс Российской Федерации, № 136-ФЗ от 25.10.2001, действующая редакция от 01.01.2014.

³³ Об особо охраняемых природных территориях регионального значения в Санкт-Петербурге“, № 34-7 от 19.10.2011, действующая редакция от 8.2.2013; О схеме развития и размещения особо охраняемых природных территорий в городе Москве“, № 37 от 6.7.2005.

2.4. Предмет и содержание планирования

2.4.1. Содержание германского планирования

Основная задача планов территориальной организации Федерации и земель состоит в разработке положений по поводу развития, формирования и охраны пространства, в частности его использования и функций, п.1 ч.1. ст.7 ЗТО. Данные положения формулируются в виде целей и принципов территориального планирования. Целями территориального планирования при этом являются «обязательные» предписания, окончательно взвешенные и установленные уполномоченным лицом (но.2 ч.1 ст.3 ЗТО). Окончательное взвешивание отличает цели территориального планирования от принципов, которые являются лишь базисом для последующего взвешивания и для решений в рамках усмотрения планировщика (но.3 ч.1 ст.3 ЗТО).

На уровне федеральных земель данные положения конкретизируются обязанностью установления положений о территориальной структуре, в особенности о структуре поселений, свободного пространства и инфраструктуры в региональных планах, планах территориальной организации, а также в региональных планах использования территорий земель, ч.5 ст.8 ЗТО. Центральным элементом планирования в области структуры поселений, прежде всего, являются центры (в узком смысле «центральные пункты»), оси и функциональные сети³⁴. При определении свободного пространства проводится разграничение функциональных сфер - сферы защиты свободного пространства (природы, ландшафта, сохранение грунтовых вод, защита от наводнений и защита климата) и сферы использования свободного пространства (сохранение сырья, сельское и лесное хозяйство, отдых)³⁵. В области инфраструктуры центральными элементами планирования являются положения о технической инфраструктуре (транспорт, водоснабжение, энергетика и информация, устранение отходов и очистка сточных вод, использование ветровой энергии) на ряду с положениями о социальной инфраструктуре (учреждения образования и здравоохранения, культуры, общественной администрации, отдыха, спорта и специальные учреждения для разных возрастных групп), а также и обороны страны³⁶.

2.4.2 Предмет и содержание российского территориального планирования

В соответствии с ч.2 ст.1 ГрК предметом территориального планирования России является установления функциональных зон, определение планируемого размещения объектов федерального значения, объектов регионального значения, а также объектов местного значения. Соответствующие положения устанавливаются в виде документов территориального планирования на уровне Федерации, субъектов Федерации и

³⁴ Benzel et al., Konzepte und Inhalte der Raumordnung, in: Borchard eds., Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung, Hannover 2011, S. 239.

³⁵ Там же, С. 260.

³⁶ Там же, С. 248 – 258.

муниципальных образований (ч.1 ст. 9 ГрК). Объекты федерального, регионального и муниципального значения определены в п. 18–20 ст.1 ГрК. Под объектами федерального значения п.18 ст.1 понимаются объекты капитального строительства, иные объекты и территории, которые необходимы для осуществления полномочий по вопросам, отнесенным к ведению Российской Федерации и оказывают существенное влияние на социально-экономическое развитие РФ. Документами территориального планирования Федерации (ч.1 ст.10 ГрК) регулируются следующие сферы:

- федеральный транспорт (железнодорожный, воздушный, морской, внутренний водный, трубопроводный транспорт), автомобильные дороги федерального значения
- оборона страны и безопасность государства
- энергетика
- высшее образование
- здравоохранение

Дополнительные сферы могут быть установлены нормативно-правовыми актами правительства или президента. Правительством РФ устанавливаются виды объектов федерального значения, исключая сферы государственной обороны и безопасности, которые относятся к полномочиям Президента. Требования к содержанию схем в основных сферах – за исключением государственной безопасности и обороны – урегулированы указом Министерства регионального развития от 25.10.2013. Сферу государственной безопасности и обороны регулирует Постановление Правительства РФ от 26.11.2012³⁷.

Аналогичными категориями определяются и объекты регионального (п.19 ст.1 ГрК) и местного значения (п.20 ст. 1 ГрК), которые также охватывают объекты капитального строительства, иные объекты и территории, которые необходимы для осуществления полномочий органами государственной власти субъекта Российской Федерации или органами местного самоуправления. Как уже было сказано о целях российского территориального планирования (см. 2.2), прежде всего делается акцент на строительное развитие. Следовательно, и содержание территориального планирования по большей части ориентировано на застройку. По сравнению с ранее названными сферами, такими как высшее образование или здравоохранение, центральное значение придаётся градостроительной деятельности³⁸. При размещении строительных объектов принимаются во внимание и экологические требования,

³⁷ Постановление Правительства РФ от 26.11.2012 г. N 1220 «О составе, порядке подготовки и согласования проекта схемы территориального планирования Российской Федерации в области обороны страны и безопасности государства, а также порядке внесения изменений в такую схему»

³⁸ Егоров/Шишелова, Комментарий к ГрК 2012, ст.1, С.4.

однако целенаправленное развитие отдельных экологических требований или функций не является предметом территориального планирования.

2.5. Экологическое регулирование

2.5.1. Регулирование Федерации и федеральных земель

Федеральный закон о территориальной организации Германии 2008 г. предусматривает ряд возможностей для учёта экологических требований – природных и ландшафтных – в планах территориальной организации с помощью правового регулирования. Статья 7 ЗТО прежде всего содержит общие положения о планах, действующих на уровне Федерации и федеральных земель. Ими устанавливается обязанность обоих уровней (Федерации и федеральных земель) определить цели и основные понятия территориальной организации, в особенности применительно к использованию и функциям территории, в целях дальнейшего развития, устройства и сохранения пространства. К этому, например, относятся цели и основные направления экологических функций данного пространства. Далее, ст. 8 ЗТО содержит ряд категорий территориальной организации, содействующих реализации экологических требований. Однако диапазон действия данных положений в большей части распространяется на планы федеральных земель, региональные планы и региональные планы использования территорий, т.е. не распространяется на планы территориальной организации Федерации³⁹. В сфере правового регулирования экологического характера стоит обобщить и выделить следующие нормы⁴⁰:

а) Положения о структуре свободных территорий, п.1 ч.5 ст.8 ЗТО

В соответствии с но.2 п.1 ч.5 ст. 8 ЗТО, планы территориальной организации должны содержать положения о запланированной структуре свободных территорий. К этому в первую очередь относятся обширные свободные территории и их охрана (но.2 а) п.1 ч.5 ст. 8 ЗТО). Также свободные территории, обеспечивающие защиту от наводнений, подпадают под данную категорию определений (но.2 д) п.1 ч.5 ст. 8 ЗТО). Однако необходимо заметить, что не каждая свободная территория является пригодной для охраны природы и ландшафта. В данном случае необходимо выделение специальных участков для ухода за природой и ландшафтом.

б) Территориально-организационное правило компенсации, п.2 ч.5 ст.8 ЗТО

На основе территориально-организационного правила компенсации, которое было введено в ходе принятий изменений в ЗТО и Строительный Кодекс в 1998 г., ныне существует возможность обеспечения компенсации и в сфере территориальной

³⁹ Исключение: В соответствии с п.2 ч.3 ст.17 и но.1,2 п.1 ч.7 ст.8 ЗТО территории приоритетного и ограниченного использования могут также быть установлены в планах территориальной организации Исключительной экономической зоны.

⁴⁰ Для дополнительных информации см. Albrecht et al., Die Berücksichtigung ökologischer Belange im deutschen Raumordnungs- und Bauleitplanungsrecht, August 2013, S. 6 - 16.

организации (до этого такая возможность существовала лишь применительно к объектам и к городскому уровню).

По данному правилу возможно внесение в решения плана территориальной организации в соответствии с п.2 ч.1 ст.8 ЗТО (о структуре свободных территорий) положения, устанавливающего, что неизбежные ухудшения продуктивности и состояния природы или ландшафта в одном месте подлежат возмещению, замене или уменьшению в другом месте (п.2 ч.5 ст.8 ЗТО). Задача данного территориально-организационного правила – создание свободного пространства в виде территорий приоритетного пользования, территорий ограниченного использования и пригодных территорий, одновременно выполняющих важную для территориальной организации функцию компенсационных территорий⁴¹. Нормативной предпосылкой территориально-организационного правила компенсации является природоохранное регулирование воздействия соответственно ст. 13 федерального закона «Об охране природы»⁴², которой устанавливается следующая поэтапная программа для преодоления негативных экологических последствий: предотвращение воздействия на окружающую среду посредством отказа от реализации (п.1 ч.1 ст.15), компенсационные и возместительные меры в случае неизбежности воздействия (п.1 ч.2 ст.15), а так же денежные выплаты за те воздействия, которые невозможно было предотвратить, компенсировать или возместить иным способом (ч.6 ст.15). Для планов территориальной организации, так же, как и для перспективных строительных планов всеобщее признано, что они не являются непосредственным вмешательством в природу, однако могут являться его предпосылкой. С этой точки зрения, как и с точки зрения эффективности, законодатель предпочёл включить природоохранное правило воздействия и компенсации уже на уровне планирования т.е. в тот момент, в котором еще существует определённая свобода решений в отличии от стадии проектирования, в которой свобода действий, как правило, существенно ограничена. На этапе планирования, однако, существует возможность включения экологических воздействий в процесс взаимного взвешивания и обсуждения. Таким образом, данное регулирование является предусмотрительным⁴³. Далее, территориально-организационное правило компенсации имеет особое значение для охраны окружающей среды, так как компенсационные меры легче установить на уровне

⁴¹ Janssen, Raumordnerische Ausgleichsregelung - Rechtlicher Gehalt und praktische Relevanz von § 7 Abs. 2 Satz 2 ROG, in: Siedentop, St.; Egermann, M. (Hrsg.) : Freiraumschutz und Freiraumentwicklung durch Raumordnungsplanung. Bilanz, aktuelle Herausforderungen und methodisch-instrumentelle Perspektiven, Hannover, ARL, 2009, (Arbeitsmaterial / ARL; 349), S. 158.

⁴² Bundes-Naturschutzgesetz vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542), geändert durch Artikel 4 Absatz 100 des Gesetzes vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154).

⁴³ Janssen, 2009, S. 157, 158.

рассмотрения обширных территорий, нежели на местном уровне (межтерриториальное регулирование)⁴⁴.

в) Интеграция отраслевого экологического планирования, ч.6 ст. 8 ЗТО

Интеграция экологического отраслевого планирования в планы территориальной организации проводится на основе положений ч. 6 ст. 8 ЗТО («Положения о пространственно значимых планах и мероприятиях общественных учреждений и субъектов гражданского права»). К отраслевому планированию относятся, например, планы водоохраны и защиты от наводнений соответственно п.2 ч.1 ст. 82 Закона о водном хозяйстве или планы чистоты воздуха соответственно п.2 ч.3 ст. 47 федерального закона «О защите окружающей среды от воздействия экологически вредных выбросов». К экологическому отраслевому планированию также относится и ландшафтное планирование, т.е. пространственное отраслевое планирование в области охраны природы, ухода за ландшафтом и обеспечения рекреационных территорий⁴⁵. С экологической точки зрения ему придаётся особое значение. Нормативные основы ландшафтного планирования содержат статьи 8 - 12 закона «Об охране природы»⁴⁶. Соотношение ландшафтных программ и ландшафтных рамочных планов с планами территориальной организации определяется соответствующим регулированием федеральной земли, ч.4 ст. 10 закона «Об охране природы». При этом нужно особенно отметить, что подавляющая часть ландшафтного планирования интегрирована в территориальную организацию посредством первичной либо вторичной интеграции⁴⁷.

г) Территории приоритетного использования, территории ограниченного использования и пригодные территории, ч.7 ст. 8 ЗТО

Так называемые положения о территориях приоритетного использования, территориях ограниченного использования и пригодных территориях, ч.7 ст. 8 ЗТО относятся к наиболее важным положениям для германской практики территориального планирования.

⁴⁴ См. также: Albrecht et al., Die Berücksichtigung ökologischer Belange im deutschen Raumordnungs- und Bauleitplanungsrecht, Dresden, August 2013, S. 9 – 11; insbesondere Erbguth, NuR 2005, S. 213.

⁴⁵ Hoppe/Beckmann/Kauch, Umweltrecht, 2. Auflage, 2000, § 15 Rn. 36.

⁴⁶ Bundesnaturschutzgesetz vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542), zuletzt geändert durch Artikel 4 Absatz 100 des Gesetzes vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154).

⁴⁷ См. также: Albrecht et al., Die Berücksichtigung ökologischer Belange im deutschen Raumordnungs- und Bauleitplanungsrecht, Dresden, August 2013, S. 13. За исключением Северной Рейн-Вестфалии, где ландшафтное планирование осуществляется самостоятельным уставом и таким образом разграничивается общее и ландшафтное планирование.

Наиболее строгой категорией в юридическом смысле являются «территории приоритетного использования» соответственно но.1 п.1 ч.7 ст. 8 ЗТО, предназначенные для определённых пространственно значимых функций или видов использования и при этом исключают иные пространственно значимые виды использования на данной территории, если они не совместимы с приоритетными видами использования, функциями и целями территориальной организации.

Более слабой категорией в юридическом смысле являются «территории ограниченного использования» соответственно но.2 п.1 ч.7 ст. 8 ЗТО, в которой определённым пространственно значимым функциям и видам использования при взаимном взвешивании с конкурирующими пространственно значимым видам использования придаётся лишь особое значение. Кроме того, существует категория «пригодных территорий» соответственно но.3 п.1 ч.7 ст.8 ЗТО, пригодных для осуществления определенных мероприятий на окраине муниципального образования, одновременно исключая эти мероприятия или использования в остальных частях территории планирования (и, таким образом, оказывают косвенное влияние на положения об охране природы и ландшафта).

2.5.2. Экологическое регулирование в российском градостроительном праве

Российское градостроительное право также предвидит возможности для включения экологических требований в территориальные планы (схемы). Наиболее важную роль при этом играют положения о «зонах» разного вида:

а) Зоны с особыми условиями использования территорий, п.4 ст.1 ГрК

Связь градостроительства с экологическими аспектами устанавливается посредством введения так называемых *зон с особыми условиями использования территорий* на всех трёх уровнях. Данное понятие было включено в ГрК в ходе реформы 2004 г., однако оно не было определено юридически. Статья 1 (4) ГрК приводит вместо этого лишь примеры зон с особыми условиями использования территорий. Правоведение еще не сформулировало окончательное определение, однако были названы основные признаки, описывающие названные зоны. Важнейшими являются следующие признаки:

- Установление таких зон служит безопасности населения и обеспечению условий, необходимых для использования особых объектов (промышленные сооружения, транспортные сети, атомные электростанции)

- Зоны (в том числе их границы) устанавливаются в соответствии с законодательством РФ, т.е. конкретные зоны могут быть выделены только там, где это предусмотрено законом.
- В качестве зоны с особыми условиями использования территорий обычно выделяется территория, прилегающая к объекту. Границы объекта не совпадают с границами данной зоны, если иное не указано в законодательстве.
- Собственники участков, находящихся на территории данных зон, подлежат особому правовому режиму.

При этом большинство мнений сводится к тому, что правовая природа названных в ГрК зон с особыми условиями использования территорий не является конститутивной. Они скорее отображают границы, ранее установленные в документах планирования. В ч.4 ст.1 ГрК содержится основной перечень территорий, являющихся зонами с особыми условиями использования:

- охранные зоны
- санитарно-защитные зоны
- зоны охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов РФ
- водоохранные зоны, зоны затопления, подтопления, зоны санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения
- зоны охраняемых объектов
- иные зоны, устанавливаемые в соответствии с законодательством РФ

Из последнего пункта следует, что перечень ч.4 ст.1 ГрК не является исчерпывающим и подлежит дополнению иными зонами с особыми условиями территорий в рамках законодательства. В качестве примера выступают рыбоохранные зоны⁴⁸, охотничьи охранные зоны⁴⁹ или зоны объектов электросетевого хозяйства⁵⁰. Данные установления зон с особыми условиями использования территорий проводятся в соответствии с федеральным законодательством, ч.4 ст.1 ГрК.

⁴⁸ Ст. 48 Закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», № 166-ФЗ от 20.12.2004.

⁴⁹ Ст. 51 Закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов», № 209-ФЗ от 24.07.2009.

⁵⁰ Постановление Правительства РФ от 27.02.2010 № 103 в ред. от 05.06.2013 «О мерах по осуществлению мероприятий по контролю за соблюдением особых условий использования земельных участков, расположенных в границах охранных зон объектов электросетевого хозяйства».

Например, в ч.5 ст. 87 Земельного Кодекса (ЗК) ⁵¹ устанавливается, что порядок установления зон с особыми условиями использования земель данной категории, если иное не установлено ЗК, определяется следующими органами:

- 1) Правительством РФ в отношении указанных земель, находящихся в федеральной собственности
- 2) Органами исполнительной власти субъектов РФ в отношении указанных земель, находящихся в собственности субъектов РФ
- 3) Органами местного самоуправления в отношении указанных земель, находящихся в муниципальной собственности

Далее, письмом Минэкономразвития России «О внесении в государственный кадастр недвижимости сведений о зонах с особыми условиями использования территорий» от 17 декабря 2009 г.⁵² устанавливается, что в особых случаях и собственники участков (заинтересованные лица) вправе ходатайствовать о внесении сведений о зонах с особыми условиями использования территорий в государственный кадастр недвижимости. Полномочия указанного лица на обращение в орган кадастрового учета могут быть основаны на доверенности, оформленной в установленном порядке органом, принявшим решение об установлении соответствующей зоны, или правовом акте такого органа. Кроме того, применительно к некоторым территориям принимаются самостоятельные акты, устанавливающие режим зоны с особыми условиями использования территорий, например, в случае озера Байкал⁵³. Ранее приведённые примеры показывают, что зоны с особыми условиями использования территорий могут устанавливаться не только на федеральном уровне, но и на нижестоящих уровнях т.е. региональном и муниципальном. Однако, зоны с особыми условиями использования территорий, установленные на федеральном уровне, должны соответственно ч.9 ст.14 и ч.6 ст.19 ГрК отображаться на картах субъектах РФ и муниципальных образований.

б) Функциональные зоны

Исключительно на уровне муниципальных образований, кроме того, устанавливаются и функциональные зоны (ч.5 ст.1 ГрК), границы и функциональное назначение которых определены документами территориального планирования городских округов, а также городских и сельских поселений. Конкретные категории функциональных зон самим

⁵¹ Земельный кодекс Российской Федерации" от 25.10.2001 № 136-ФЗ, действующая редакция от 01.01.2014.

⁵² Письмо Минэкономразвития России "О внесении в государственный кадастр недвижимости сведений о зонах с особыми условиями использования территорий" № 22066-ИМ/Д23 от 17.12.2009.

⁵³ «Об охране озера Байкал» № 94-ФЗ от 01.05.1999, действующая редакция от 21.11.2011.

ГрК не предписываются. В данном случае скорее выделяются городские территории, обладающие однородными свойствами с учётом их природных особенностей и экологической нагрузки. Таким образом должно быть обеспечено их целесообразное использование. В качестве примера функциональных зон можно привести промышленные сооружения, поселения и рекреационные зоны (ст. 85 (1) Земельного Кодекса). С точки зрения интеграции экологических аспектов, рекреационные зоны включают в себя естественные и искусственные городские зелёные насаждения.

Кроме того, стоит обратить внимание на то, что нынешнее правовое регулирование российского территориального планирования является относительно молодым. В данном контексте метод градостроительного зонирования (посредством заранее урегулированных видов использования отдельных частей зон) является достаточно «молодым» примером градостроительного развития, введённым в ходе реформы 2005 г. Значимость данного подхода начала постепенно возрастать начиная с 2000 г. До этого еще доминировал установленный в советское время подход территориально-специфического использования (на основании индивидуального решения уполномоченного ведомства, ограниченного только планами и программами вышестоящего уровня)⁵⁴.

Экскурс: Территориальные комплексные схемы охраны природы

В данной главе стоит обратить внимание на инструмент для учёта экологических требований в российском планировании, существовавший в прошлом - так называемые территориальные комплексные схемы охраны природы (ТерКСОП). Эти схемы были разработаны в конце 1970 годов на основе постановления ЦК КПСС, Совмина СССР от 01.12.1978 "О дополнительных мерах по усилению охраны природы и улучшению использования природных ресурсов"⁵⁵. Они выполняли либо вспомогательную функцию как составляющая часть советского регионального планирования (районного планирования), либо являлись самостоятельным региональным территориальным планом. На муниципальном уровне данные схемы назывались территориальными комплексными схемами охраны окружающей среды (ТерКСООС). Задача таких природоохранных планов состояла в подробной оценке состояния окружающей среды, в выявлении проблем в области защиты и использования природы и окружающей среды и установлении предельных нагрузок, а

⁵⁴ См. Trutnev et al., Progress and Problems in Reforming Urban Land Use and Development Regulation in the Russian Federation, Journal of Urban Studies, Vol. 41, Nr. 7, 2004, Sn. 1269 – 1282.

⁵⁵ Постановление ЦК КПСС, Совмина СССР от 01.12.1978 N 984 (ред. от 03.08.1988) "О дополнительных мерах по усилению охраны природы и улучшению использования природных ресурсов".

также в поиске путей решения данных проблем и способов их реализации⁵⁶. Одним из рабочих шагов являлось эколого-функциональное разделение пространства (так называемое районирование), цель которого состояла в обеспечении экологически безвредного развития промышленных, городских и социальных пространственных структур и рационального использования природных ресурсов⁵⁷. Дальнейшими рабочими шагами также являлись покомпонентный анализ и оценка экологической ситуации, выявление критических нагрузок на экосистемы и их отдельные компоненты. Разрабатывались региональные стратегии и мероприятия по охране природы, а также предложения по их реализации и оценке эффективности данных мероприятий⁵⁸.

В 1990-ых годах также были введены «территориальные комплексные схемы охраны природы и природопользования», которые однако не являлись всеохватывающими, а разрабатывались исключительно для особо охраняемых природных территорий, территорий с особым режимом природопользования, зон чрезвычайной экологической ситуации и зон экологического бедствия⁵⁹. Помимо прочего, они являлись основой для разработки концепций устойчивого развития систем поселений и осуществления природоохранных мероприятий⁶⁰. С момента принятия редакции Градостроительного Кодекса в 2005 г., природоохранные инструменты (такие как ТерКСОП/ТерКСООС или экологический каркас территории) больше не являются обязательной частью документов планирования. Однако, в некоторых случаях они разрабатываются в добровольном порядке.

⁵⁶ Зибарев А.Г., Розенберг Г.С., Саксонов С.В. (Ред.) Экологический атлас, Территориальная комплексная схема охраны окружающей среды (ТерКСООС) Экологический аудит территории, Известия Самарского научного центра Российской академии наук. № 1. Том 14, С 35.

⁵⁷ Зибарев А.Г., Розенберг Г.С., Саксонов С.В. (Ред.) Территориальная комплексная схема охраны окружающей среды (ТерКСООС) С 35.

⁵⁸ Там же.

⁵⁹ Госстрой, Постановление Госстроя РФ от 22.12.1993 № 18-58 «Об утверждении инструкции о составе, порядке разработки, согласования и утверждения градостроительной документации», ст. 4.1.

⁶⁰ Там же, ст. 4.2.

2.6. Порядок планирования (подготовка и согласование)

2.6.1. Учёт экологических требований при разработке планов территориальной организации в Германии

Комплексные нормы разработки планов германского права территориальной организации содержат ряд положений, направленных на особый учёт экологических требований. С деталями порядка разработки планов можно ознакомиться в рабочем документе 2/5 «О порядке планирования в Германии» (AP 2/5 Planungsverfahren in Deutschland)⁶¹, в то время как настоящая глава выделяет лишь главные этапы формального процесса разработки региональных планов (в данном случае на примере Федеральной земли Саксонии).

- 1) Решение о разработке (Решение региональных ведомств планирования как уполномоченных лиц о разработке плана)
- 2) Разработка проекта плана (Участие в разработке плана и определение рамок исследования, участие ведомств, взвешивание поступивших мнений, доработка проекта плана)
- 3) Согласование проекта плана (оповещение общественности и предоставление возможности выразить мнение по поводу проекта, участие общественности, взвешивание поступивших мнений)
- 4) Принятие устава и утверждение (принятиерегионального плана в виде устава ведомственного собрания, утверждение плана высшим ведомством территориальной организации и ландшафтного планирования, (государственным министерством внутренних дел), обнародование утвержденного устава).

В плане учёта экологических требований, прежде всего, нужно выделить участие соответствующих ведомств. Их участие предусмотрено формально, т.е. нормативно, на уровне подготовки (разработки проекта) и на уровне согласования. Участие ведомств (также на примере федеральной земли Саксонии) включает следующих участников:

⁶¹ Közle/Wirth/Wende/Albrecht, AP 2/5 Planungsverfahren in Deutschland, Dresden 2014.

- 1) Государственные ведомства, полномочия которых затронуты данным планом
- 2) Органы местного самоуправления на территории действия плана, их объединения и головные объединения муниципалитетов на уровне федеральной земли
- 3) Представительство интересов лужицких меньшинств в поселениях лужицких сербов
- 4) Признанные в Саксонии природоохранные объединения
- 5) Соседние федеральные земли и зарубежные страны по принципам взаимности и равенства, в той мере, в которой их интересы могут быть затронуты
- 6) Иные публичные должностные лица, полномочия которых могут быть затронуты данным планированием

Включение в подготовку плана природоохранных ведомств и «признанных природоохранных объединений» на уровне федеральной земли во многом способствует интеграции экологических требований на разных этапах разработки плана.

Таковыми же важными инструментами для обеспечения учёта экологических требований в процедуре разработки плана являются участие общественности и оценка воздействий на окружающую среду, которая в силу её особого значения будет рассмотрена позже в главах 2.7 и 2.8.

Наконец, стоит обратить внимание на еще один инструмент учёта экологических требований, отчасти дополняющий процесс разработки плана:

В рамках *подготовки и реализации* планов территориальной организации используется неформальный инструмент территориально-организационного сотрудничества в соответствии со ст. 13 ЗТО. Данный принцип устанавливает и поощряет сотрудничество уполномоченных лиц регионального планирования и планирования федеральных земель с назначенными общественными и частными учреждениями, включая некоммерческие организации, т.е. объединения охраны природы и окружающей среды, п.1 ч.1 ст.13 ЗТО.

Особенно в ходе разработки программ регионального развития (п.2 ч.2 ст.13 ЗТО), данная возможность неформального сотрудничества может придать процессу учёта экологических требований особую динамику. Примерами такого сотрудничества являются программы развития водного хозяйства в области речных долин или

природоохранные программы развития биосферных резерватов⁶². Так как территориально-организационное сотрудничество сформулировано законодателем в виде обязательной нормы, исключение является лишь возможным при особых обстоятельствах и чрезвычайных ситуациях. В таком случае предоставляется право усмотрения. Однако, общим правилом является сотрудничество уполномоченного лица и объединений охраны природы и окружающей среды на стадии подготовки плана. Таким образом, учёт экологических требований уже обеспечивается на этапе разработки плана.

2.6.2. Учёт экологических требований при разработке территориальных планов в России

Подготовка и согласование документов планирования в РФ урегулирована в ст. 11, 12, 15, 16, 20 и 21 ГрК. Соответственно ч.1 ст.11 ГрК схемы территориального планирования РФ, в том числе внесение изменений в такие схемы, утверждаются Правительством РФ. Правительство РФ определяет в рамках территориального планирования также состав документов и порядок основной процедуры, а также процедуры внесения изменений. Исключения составляют схемы территориального планирования в области обороны страны и безопасности государства. Последние утверждаются Президентом РФ; порядок внесения изменений в такие документы и особенности их опубликования устанавливаются в соответствии с федеральным законодательством в области обороны и законодательством о государственной тайне, ч.13 ст.11 ГрК.

а) Подготовка

Правовой основой подготовки схем Российской Федерации является ст. 11 ГрК. Для уровня субъекта РФ и муниципальных образований действуют предписания статей 15 и 20 ГрК. Уполномоченными органами являются высшие органы исполнительной власти РФ, субъектов РФ и муниципальных образований. Высший орган исполнительной власти, т.е. Правительство РФ, субъекта РФ или муниципального образования, принимает решение о разработке проекта планирования. Подготовка документов планирования проводится по инициативе соответствующего министерства. На уровне Федерации уполномоченным органом является Правительственная комиссия по территориальному планированию, а на уровне субъектов и на местном уровне - комитеты по архитектуре и градостроительству. Порядок подготовки документов для

⁶² Danielzyk/Knieling, Informelle Planungsansätze, in: Borchard eds., Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung, Hannover 2011, S. 478.

субъектов РФ и муниципальных образований определяется прежде всего методическими рекомендациями Министерства регионального развития⁶³.

Обычно процедура подготовки планов осуществляется следующими этапами:

- 1) Решение высшего органа исполнительной власти о разработке проекта планирования
- 2) Объявление конкурса на выполнение заказа по подготовке схем территориального планирования
- 3) Заключение публичного договора для разработки проекта схемы
- 4) Подготовка проекта схемы в соответствии со ст. 19 ГрК
- 5) Завершение работ и последующая сдача проекта плана
- 6) Проверка материалов на соответствие проекта действующему законодательству и техническим стандартам уполномоченным административным органом по градостроительным вопросам.

В данном контексте стоит отметить, что соответственно ч.5 ст.9 ГрК разработка планировочных документов осуществляется на основании:

- стратегий (программ) развития отдельных отраслей экономики
- приоритетных национальных проектов
- межгосударственных программ
- программ социально-экономического развития субъектов РФпр
- программ комплексного социально-экономического развития муниципальных образований (при их наличии)

Кроме того, учитываются и данные Федеральной информационной системы территориального планирования. Иные требования к подготовке планов устанавливаются федеральными законами и постановлениями. В частности, они содержатся в Постановлении Правительства РФ от 23.03.2008⁶⁴.

⁶³ Методические рекомендации по подготовке проектов схем территориального планирования субъектов РФ, утверждены Приказом Минрегиона России от 19.04.2013 № 169).; Методические рекомендации о порядке согласования проектов документов территориального планирования муниципальных образований, состава и порядка работы согласительной комиссии при согласовании проектов документов территориального планирования муниципальных образований; утверждены Приказом Минрегиона России от 27.02.2012 № 69.

⁶⁴ Постановление Правительства РФ «О порядке подготовки и согласования проекта схемы

Опубликование документов территориального планирования каждого уровня осуществляется согласно ст. 9 (абз.7) ГрК ответственным за это органом исполнительной власти на его официальной интернет-странице. Так как документы планирования также подлежат Указу Президента РФ от 23 мая 1996 г. N 763 (в редакции от 02.02.2013) "О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти», они могут быть опубликованы в нескольких официальных источниках (в том числе в «Российской Газете» или в «Собрании законодательства Российской Федерации»).

В ходе процедуры подготовки заинтересованные лица вправе представить свои предложения по проектам схем территориального планирования РФ, ч.6 ст.11 ГрК. При этом к кругу заинтересованных лиц относятся органы исполнительной власти РФ, высшие органы субъектов РФ, органы местного самоуправления, также, как и физические и юридические лица. Последние должны быть затронуты данным проектом планирования и доказать возможность реального изменения их правового статуса в случае принятия плана⁶⁵.

б) Согласование

Процедура согласования урегулирована ст.12, 16 и 21 ГрК. Эти статьи регулируют взаимное согласование между Федерацией, субъектами и муниципальными образованиями в рамках выбора местоположения объектов федерального, регионального и муниципального значения. Подлежащие согласованию вопросы окончательно урегулированы в соответствующих предписаниях, прочие интересы, согласно ст. 12 (1), 16 (4), 21 (5) ГрК, не могут быть предметом согласований. Таким образом, проекты схем федерального уровня подлежат согласованию с высшим органом исполнительной власти субъекта, на чьей территории запланировано расположение объекта федерального значения, в случае:

- возможного влияния планируемых для размещения объектов федерального значения на социально-экономическое развитие такого субъекта РФ
- возможного негативного воздействия данных объектов на окружающую среду на территории такого субъекта РФ .

Соответственно ч.2 ст.12 ГрК, процедура согласования начинается с уведомления данного субъекта со стороны Федерации об обеспечении доступа к проекту схемы

территориального планирования Российской Федерации» N 198 от 23.03.2008 (ред. от 26.09.2012).

⁶⁵ НИИПГрадостроительства - Спирин, П. П.; Митягин, С. Д.; Варгина, Т. В. (2013): Внедрение экологических принципов в территориальное планирование России. Отчет по 2 этапу проекта ЭкоРус, С.21.

территориального планирования РФ и материалам по его обоснованию в информационной системе территориального планирования (ФГИС).

Максимальный срок согласования проекта схемы территориального планирования РФ - три месяца со дня поступления уведомления об обеспечении доступа данного субъекта к проекту схемы в ФГИС, ч.2 ст.12 ГрК. Непоступление от высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ в установленный срок сводного заключения на проект схемы территориального планирования РФ рассматривается как согласие, ч.3 ст.12 ГрК.

В определённых случаях органы местного самоуправления также вправе выразить свою позицию по поводу федерального проекта планирования. Положением ч.5 ст.12 ГрК устанавливается, что органы местного самоуправления и исполнительные органы субъектов Федерации уполномочены рассматривать проект схемы территориального планирования РФ на предмет:

- возможного влияния планируемых для размещения объектов федерального значения на социально-экономическое развитие муниципального образования
- возможного негативного воздействия таких объектов на окружающую среду на территории муниципального образования.

В данном случае максимальный срок рассмотрения проекта схемы органами местного самоуправления составляет тридцать дней со дня получения уведомления, ч.6 ст.12 ГрК. При непоступлении заключений органов местного самоуправления в установленный срок проект схемы территориального планирования Российской Федерации считается согласованным с этими органами.

При наличии заключения органов местного самоуправления, соответственно ч.7 ст.12 ГрК, высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ, в свою очередь, осуществляет подготовку сводного заключения на проект схемы территориального планирования РФ, которое может содержать положение о согласии с проектом схемы территориального планирования РФ или несогласии с таким проектом с обоснованием принятого решения.

В случае поступления от одного или нескольких субъектов РФ сводных заключений, содержащих положения о несогласии, соответственно ч. 8 ст.12 ГрК в течение тридцати дней принимается решение о создании согласительной комиссии. Состав и порядок работы согласительной комиссии устанавливается Правительством РФ⁶⁶.

⁶⁶ Приказ Министерства регионального развития Российской Федерации (Минрегион России) от 27 февраля 2012 г. N 69 «Об утверждении порядка согласования проектов документов территориального планирования муниципальных образований, состава и порядка работы согласительной комиссии при согласовании проектов документов территориального планирования муниципальных образований».

Максимальный срок работы согласительной комиссии - три месяца. После завершения работы, в соответствии с ч.9 ст.12 ГрК, согласительная комиссия представляет:

- документ о согласовании проекта схемы территориального планирования РФ и подготовленный для утверждения проект схемы территориального планирования РФ с внесенными в него изменениями
- материалы в текстовой форме и в виде карт по несогласованным вопросам.

При этом вышеназванные документы и материалы могут содержать:

- предложения об исключении из проекта схемы территориального планирования РФ материалов по несогласованным вопросам (в том числе путем их отображения на соответствующей карте в целях фиксации несогласованных вопросов до момента их согласования)
- план согласования таких вопросов после утверждения схемы территориального планирования РФ путем подготовки предложений о внесении в такую схему соответствующих изменений.

На основании документов и материалов, представленных согласительной комиссией, принимается решение об утверждении схемы территориального планирования РФ или об отклонении данного проекта и о направлении его на доработку, ч.11 ст.12 ГрК. При наличии материалов в текстовой форме и в виде карт по несогласованным вопросам Правительство Российской Федерации или в случае проекта схемы в области обороны страны и безопасности государства Президент Российской Федерации может утвердить схему территориального планирования РФ, предусматривающую размещение объектов федерального значения, ч.13 ст.12 ГрК.

Такое обязательное согласование распространяется также на субъекты РФ согласно ст. 16 ГрК. Процедура согласования при этом регулируется, подобно федеральной процедуре, аналогичным постановлением⁶⁷. Субъекты обязаны согласовывать свои проекты с Федерацией, если запланированные объекты регионального значения могут оказывать негативное воздействие на федеральные заповедники, или же если на их территории находятся особо охраняемые природные территории федерального значения (абз. 1). Кроме того, обязательно проведение согласования с соседними субъектами, если запланированный объект потенциально может оказать негативное воздействие на их окружающую среду (абз.2). При выполнении названных условий предписано согласование с муниципальными образованиями (абз. 3).

⁶⁷ Постановление Правительства РФ «О согласовании проектов схем территориального планирования субъектов РФ и проектов документов территориального планирования муниципальных образований» №166 от 24.03.2007.

Особенности процедуры согласования для муниципальных образований описаны в ст. 21 ГрК. Для муниципального уровня – как нижестоящего уровня – действуют очень обширные обязательства по согласованию с Федерацией, субъектами, районами и другими муниципальными образованиями.

ГрК РФ, однако, не регулирует проблемы, возникающие в случае, если планирующий уровень сочтет свой объект не подлежащим согласованию (например, потому что от объекта не ожидается негативных экологических последствий). По актуальному состоянию процедуры согласований для затронутого последствиями уровня не существует эффективной правовой защиты. Оценка обязательности согласований остается, таким образом, на усмотрении планирующего уровня.

2.7. Участие общественности

2.7.1. Орхусская конвенция и участие общественности в принятии решений по вопросам, касающимся окружающей среды

Конвенция Европейской Экономической Комиссии ООН «О доступе к информации, участии общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды» (Орхусская конвенция), подписанная в 1998 г. и вступившая в силу в 2001 г., играет важную роль на международном уровне⁶⁸. Орхусская Конвенция - первый международный договор, совмещающий экологические права с правами человека, наделяющая каждого человека правами в области окружающей среды. Эти права - также названные тремя «опорами» конвенции - содержат (1) право на доступ к информации по поводу вопросов, касающихся окружающей среды, (2) право на участие в административном делопроизводстве по проектам, влияющим на окружающую среду, также как (3) право на обращение в суд по причине негативного воздействия на окружающую среду. Конвенция устанавливает минимальные стандарты для осуществления данных прав.

Несмотря на активное участие Германии в согласовании договора, она не стала одной из первых участников, подписавших конвенцию. Однако этот пробел был восполнен незадолго после Парламентских выборов 21 декабря 1998 г. Выполнение международно-правовых обязанностей, вытекающих из Конвенции, было осуществлено самостоятельными законами. Так, например, 14 февраля 2005 г. вступил в силу федеральный закон «Об экологической информации» (Umweltinformationsgesetz)⁶⁹, а 9 декабря 2006 г. были приняты законы «Об участии общественности» (Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz)⁷⁰ и «Об обжаловании экологических вопросов» (Umweltrechtsbehelfsgesetz)⁷¹ С момента передачи ратификационной грамоты 15 января 2007 г. Германия является официальным участником конвенции. Однако наблюдаются и дефициты в выполнении обязанностей договора. Общественные экологические объединения критикуют лишь частичную имплементацию конвенции и ее исключительное применение на уровне проектирования⁷². При этом поводом для критики прежде всего являются закон «Об

⁶⁸ Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, Aarhus, Dänemark, 25.06.1998,
<http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>.

⁶⁹ Umweltinformationsgesetz vom 22. Dezember 2004 (BGBl. I S. 3704), das durch Artikel 2 Absatz 47 des Gesetzes vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154) geändert worden ist.

⁷⁰ Gesetz über die Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz – ÖffBetG) vom 9. Dezember 2006 (BGBl. I S. 2819).

⁷¹ Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. April 2013 (BGBl. I S. 753), das durch Artikel 2 Absatz 52 des Gesetzes vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154) geändert worden ist.

⁷² Zschiesche, Stellungnahme des Unabhängigen Instituts für Umweltfragen e.V. vom 24. Oktober 2013 in Abstimmung mit dem Naturschutzbund Deutschland (NABU), dem Bund für Umwelt und Naturschutz

участии общественности» и «Об унификации порядка подготовки планов» (Gesetz zur Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren) от 31 мая 2013⁷³. Ввиду изменений, вызванных вторым названным законом, был предпринят ряд шагов, направленных на обеспечение участия общественности на ранней стадии планирования, ч. 3 ст.25 Закона об административном делопроизводстве (VwVfG). Также, принятием ст. 27 а Закона об административном делопроизводстве (VwVfG) было введено обязательное опубликование в сети интернет. Однако остались и дальнейшие задачи, требующие законодательных поправок обеспечивающие, например, всеобщее участие общественности в процессе планирования, а не только непосредственно затронутых лиц⁷⁴.

Россия, также активно участвовавшая в согласовании договора, до сих пор не подписала конвенцию. Даже интенсивные попытки в 2013 году, объявленном годом охраны окружающей среды, не были успешны⁷⁵. Однако Министерство природных ресурсов и экологии РФ уже заявило о намеченной реформе, в результате которой Орхусская конвенция все же будет вскоре ратифицирована⁷⁶. Так, во время заседания данного Министерства 8.07.2014 было утверждено введение СЭО в России, а также высказано намерение подписать и ратифицировать Орхусскую конвенцию в ближайшее время⁷⁷.

В российском праве уже существуют нормативные акты, содержащие права общественности в сфере охраны окружающей среды. В ч.2 ст. 24 КРФ устанавливаются общие права и свободы касательно доступа к информации. Далее, в ст. 42 КРФ закреплены конкретные права на достоверную информацию об окружающей среде и на возмещение ущерба. Особые права граждан в области окружающей среды урегулированы в законе «Об охране окружающей среды» 2002 г. в 3-ей главе, ст.11 по 13⁷⁸. Ими, например, устанавливается право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды, право на предложения о проведении общественной

Deutschland (BUND) sowie dem Deutschen Naturschutzring (DNR) zum nationalen Fortschrittsbericht Umsetzung Aarhus-Konvention 2013, 2013, S. 1 und 2, http://www.aarhus-konvention.de/media/content/files/Umsetzung%20in%20Deutschland/Stellungnahme_UfU_24_10_2013.pdf.

⁷³ Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren (PIVereinHG) vom 31. Mai 2013 (BGBl. I S. 1388); Geltung ab 07.06.2013. Закон PIVereinHG направлен на улучшение участия общественности в инфраструктурном планировании, прежде всего в крупных проектах, таких как строительство вокзала в Штутгарте, строительство аэропорта в Берлине - Шёнефельде.и.т.д. Таким образом данный закон имеет значение и для территориального планирования, прежде всего для процесса планирования по ст. 15 ЗТО.

⁷⁴ Детально: Stüer, Das Planvereinheitlichungsgesetz, DVBL, Nr. 11, 2013, S. 700 – 707.

⁷⁵ <http://bellona.org/news/russian-human-rights-issues/2013-06-russia-wide-citizens-campaign-calls-on-moscow-to-join-the-uns-aarhus-convention-this-year>.

⁷⁶ http://www.mnr.gov.ru/news/detail.php?ID=134680&sphrase_id=461052

⁷⁷ См. Цитату председателя комиссии по международному сотрудничеству Министерства Н. Инамова: http://www.mnr.gov.ru/news/detail.php?ID=134680&sphrase_id=461052

⁷⁸ Об охране окружающей среды, № 7-ФЗ от 10.01.2002, действующая редакция от 10.01.2014.

экологической экспертизы, права на обращение в суд и в иные органы государственной власти, а также на возмещение вреда окружающей среде, см. ч.2 ст.11 закона. Таким образом можно аргументировать, что в России Орхусская Конвенция имплементирована частично, по крайней мере на федеральном уровне⁷⁹.

2.7.2. Участие общественности в германском территориальном планировании

В соответствии с общими законами об участии общественности и доступе к экологической информации, которые были приняты ввиду ратификации Орхусской конвенции, Закон о территориальной организации Федерации (ЗТО) содержит специальные нормы к участию общественности. Применительно к Федерации – это ст.18 ЗТО. К федеральным землям применяется ст.10 ЗТО.

В соответствии с п.1 ч.1 ст.10 ЗТО существуют обязанность оповестить общественность о подготовке плана территориальной организации. При этом она вправе выразить своё мнение по поводу (1) проекта плана территориальной организации и (2) документов его обоснования. В случае проведения обязательной экологической оценки для подготовки плана, в соответствии со ст. 9 ЗТО, общественность ставится в известность об отчёте по окружающей среде и (4) иных документах, включённым в проект планирования по усмотрению уполномоченного ведомства, п.2 ч.1 ст.10 ЗТО. Посредством п.1 ст.18 ЗТО участие общественности распространяется и на планы территориальной организации Федерации, п.1 ч.1 ст.18 ЗТО. Оповещение общественности о проектах планирования, также как и возможность выражения мнения, носят обязательный характер, т.е. без права на усмотрение уполномоченного ведомства. При этом законодатель различает между «общественностью» и «общественными учреждениями, чьи интересы могут быть затронуты»⁸⁰. Понятие «общественность» имеет в виду каждое физическое и юридическое лицо, заинтересованное в территориальном планировании. Статус правообладателя в этом случае не требуется, так же как не требуется и «заинтересованность» в юридическом смысле⁸¹. В отличие от «общественных учреждений», участие общественности в процедуре территориального планирования не обуславливается тем, что её права могут быть затронуты данным проектом.

Порядок участия общественности в процедуре территориального планирования состоит в официальном опубликовании проекта плана, в возможности ознакомления с материалами, а также в оповещении общественности о принятых решениях и при этом

⁷⁹ Kovalev and Koeppel, Democracy and the Environment in Russia, Journal of Environmental Assessment Policy and Management, Vol. 5 Nr. 3, 2009, S. 163.

⁸⁰ См. определение «общественных учреждений» в п.1 ч.1 ст. 3 ЗТО.

⁸¹ Schumacher, in: Schumacher/Werk/Albrecht, ROG Kommentar, 2012, § 10 Rn. 42.

возможности выразить свое мнение по этому поводу⁸². При этом нормы ЗТО содержат конкретные положения о месте и сроке размещения материалов, также, как и о порядке высказывания мнения, см. п.2 и 3 ч.1 ст.10 и ст.18 ЗТО. Минимальный срок публичного размещения проекта территориального планирования составляет один месяц на уровне Федерации, как и на уровне федеральных земель.

Однако, необходимо добавить, что позиции общественности лишь учитываются в рамках взвешивания всех факторов в процедуре территориального планирования, п.2 ч.7 ст.7 ЗТО. Следовательно, при взаимном взвешивании позиция общественности может уступить другим факторам. Данное правило действует на уровне Федерации, также, как и на уровне федеральных земель.

2.7.3. Участие общественности в российском территориальном планировании

Участие общественности, предусмотренное Градостроительным Кодексом в данный момент, существует исключительно на муниципальном уровне. Урегулированная ст.28 возможность участия общественности реализуется в публичных слушаниях. В соответствии с ч.1 данной статьи они проводятся в целях соблюдения права человека на благоприятные условия жизнедеятельности, прав и законных интересов правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства. Публичные слушания по проектам генеральных планов, в том числе по внесению в них изменений, проводятся с участием жителей поселений, городских округов в обязательном порядке. Порядок организации и проведения публичных слушаний определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования с учётом положений ст.28 ГрК. Важную роль в данном контексте играет принцип равенства, ч.4 ст.28 ГрК.

Цель данного положения состоит в обеспечении равных возможностей для выражения своего мнения всем заинтересованным лицам путем разделения территории населённого пункта. Предельная численность лиц, проживающих или зарегистрированных на такой части территории, устанавливается законами субъектов РФ. В связи с этим часто обсуждается вопрос участия будущих правообладателей т.е. лиц, приобретших собственность на данной территории, но не зарегистрированных в момент процесса территориального планирования и проведения публичных слушаний.

⁸² Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, „Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung: Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor“, November 2012, S. 43. Online unter: http://www.bmvbs.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/handbuch-buergerbeteiligung.pdf?__blob=publicationFile.

До сегодняшнего дня данным лицам отказывалось в участии в публичных слушаниях, несмотря на необходимость их участия⁸³.

Не менее важным является и обязанность доведения до населения информации о содержании проекта генерального плана в соответствии с ч.5 ст.28 ГрК, адресованная органу местного самоуправления поселения или органу местного самоуправления городского округа. В данном положении устанавливается обязательность организации демонстрации материалов проекта генерального плана, разъяснений представителей органов местного самоуправления, в печатных средствах массовой информации, по радио и телевидению. При этом участники публичных слушаний вправе представить в уполномоченные на проведение публичных слушаний органы местного самоуправления поселения или орган местного самоуправления городского округа свои предложения и замечания, касающиеся проекта генерального плана, для включения их в протокол публичных слушаний, ч.6 ст.28 ГрК.

Заключение о результатах публичных слушаний в соответствии с ч.7 ст. 28 ГрК подлежит опубликованию в порядке, установленном для официального опубликования муниципальных правовых актов или иной официальной информации, и размещается на официальном сайте поселения (при наличии официального сайта поселения), официальном сайте городского округа (при наличии официального сайта городского округа) в сети интернет. Срок проведения публичных слушаний с момента оповещения жителей муниципального образования о времени и месте их проведения до дня опубликования заключения о результатах публичных слушаний определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования и не может быть менее одного месяца и более трех месяцев, ч. 8 ст.28 ГрК.

Далее, глава местной администрации с учётом заключения о результатах публичных слушаний принимает решение о согласии с проектом генерального плана и направлении его в представительный орган муниципального образования, п.1 ч. 9 ст.28 или об отклонении проекта генерального плана и о направлении его на доработку, п.2 ч.9 ст.28 ГрК.

Другая, при этом более слабая возможность участия общественности установлена федеральным законом „Об экологической экспертизе “ 1995 г.⁸⁴. Подробнее она будет рассмотрена в следующей главе в рамках процедуры экологической экспертизы.

Далее, теоритически существует и право на прямое участия в принятии решений экологического характера в ходе референдума. В Российской Федерации референдум

⁸³ Сидорова М.Е., Публичные слушания по вопросам застройки муниципальных образований: нормативно-правовое регулирование, Конституционное и муниципальное право 2013, N 6, 2013.

⁸⁴ Об экологической экспертизе, № 174-ФЗ от 23.11.1995, действующая редакция от 28.12.2013.

возможен на всех трёх уровнях – федеральном, региональном и муниципальном. Специальные положения содержит закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" 2002 г.⁸⁵. В соответствии с ч.1 ст. 36 закона необходимое количество для выдвижения инициативы проведения референдума составляет не менее 20 человек, имеющих право на участие в референдуме на уровне субъекта Российской Федерации и не менее 10 человек - для проведения местного референдума.

Таким образом сформировавшаяся инициативная группа по проведению референдума обращается в избирательную комиссию соответствующего уровня с ходатайством о регистрации группы, ч.2 ст. 36 закона. Помимо данных участвующих лиц, указывается и вопрос (вопросы), предлагаемый (предлагаемые) инициативной группой для вынесения на референдум, ч. 3 ст. 36. Правовыми основами для выдвижения вопроса на экологический референдум являются отдельные положения разных законов, например, закона "Об охране окружающей среды" (ч.2 ст.11) или закона "Об экологической экспертизе" (ч.1 ст.9). Далее, избирательная комиссия проверяет соответствие указанных ходатайств и документов требованиям данного закона, конституции (устава), закона субъекта Российской Федерации или устава муниципального образования, ч.5 ст. 36. После проведения регистрации, в соответствии со ст. 37, проводится сбор подписей в поддержку выдвижения инициативы проведения референдума. В соответствии с п.21 ст. 38 Закона «Об основных гарантиях избирательных прав» избирательная комиссия в течение 15 дней со дня представления инициативной группой по проведению референдума подписных листов и протокола об итогах сбора подписей направляет эти подписные листы в законодательный орган государственной власти субъекта Российской Федерации либо представительный орган муниципального образования, которые принимают решение о назначении референдума. В период с 1990 по 2005 г. на уровне субъектов были зарегистрированы 20, на муниципальном уровне 100 референдумов по экологическим вопросам⁸⁶. На федеральном уровне за последние годы были предприняты две попытки экологических референдумов – в 2000 и 2001 годах – причём в обоих случаях обсуждался вопрос ввоза в страну ядерных отходов. Однако обе попытки были безуспешны⁸⁷.

Актуальный случай, вызвавший национальный и международный интерес – дискуссия по поводу Химкинского Леса в Московской области. Постановления правительства

⁸⁵ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", № 67-ФЗ от 12.06.2002, действующая редакция от 28.12.2013.

⁸⁶ Воробьёв, Экологические референдумы в России, 2005,
http://magazines.russ.ru/oz/2005/6/2005_6_14.html#s7.

⁸⁷ Там же.

Москвы в апреле 2006 г.⁸⁸ о строительстве автомобильной магистрали Москва - Санкт-Петербург вызвало массовые протесты населения. В ряду акций (сборы подписей, обращения к Президенту и прежде всего демонстрации и пикеты) участвовали не только местное население, но и международные организации защиты окружающей среды, такие как Greenpeace и WWF⁸⁹. Начальный успех названных акций привёл к приостановлению проекта в августе 2010 г. Однако уже в декабре того же года проект строительства магистрали был окончательно утверждён и обоснован компенсациями применительно к территории Химкинского Леса⁹⁰. В итоге, протесты по этому поводу продолжаются.

Неправительственные организации (НПО) играют важную роль в рамках привлечения общественности. Вышеупомянутый закон «Об охране окружающей среды» (2002) представляет им обширные возможности для участия по вопросам охраны окружающей среды. Так, ст. 11 и 12 закона детально формулируют их права по аспектам информации, организации, инициативы, участия и жалоб. Теоретически эти организации могли бы уже на основе названных статей играть решающую роль в процедуре привлечения общественности по вопросам охраны окружающей среды. В связи с этим следует, однако, упомянуть, что предписания, которым подчиняются российские НПО, получающие финансовую поддержку от других стран, в настоящее время изменились. Закон «О неправительственных организациях» 1996 года был основательно переработан в 2012 году. С целью более тщательного контроля финансовых потоков из-за рубежа, некоммерческим организациям (среди которых многие НПО), финансируемым другими странами и преследующим политические цели, был присвоен статус «международных агентов». Этот статус подразумевает обязательность регистрации, подачи отчетов каждые 3 месяца и проведения аудита российскими аудиторскими организациями (ст. 32 (3) Закона о некоммерческих организациях). На экологические организации, финансируемые из-за рубежа, не распространяется автоматически вышеупомянутая обязанность регистрации, т.к. охрана флоры и фауны не являются политическими целями (ст. 2 (б) закона). Однако многие мероприятия по охране флоры и фауны связаны с политическими апелляциями или демонстрациями, так что на практике избежать регистрации часто бывает невозможно. Результирующие из этого многочисленные обязательства существенно сокращают возможности НПО действовать непосредственно в направлении охраны окружающей среды.

⁸⁸ Постановление правительства Московской области 28 апреля 2006 № 358/16 "О мерах по строительству скоростной автомобильной магистрали Москва - Санкт-Петербург и развитию связанных с ней территорий Московской области".

⁸⁹ Постановление правительства Московской области 28 апреля 2006 № 358/16 "О мерах по строительству скоростной автомобильной магистрали Москва - Санкт-Петербург и развитию связанных с ней территорий Московской области".

⁹⁰ <http://ria.ru/society/20101214/308702535.html>.

2.8. Экологическая оценка

2.8.1. Международные соглашения и директивы Европейского Союза

Помимо международных соглашений, которыми регулируется порядок экологической оценки с учётом региональной специфики⁹¹, прежде всего нужно выделить Конвенцию об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Эспоо), принятую Европейской экономической комиссией ООН в 1991 г. и имеющий глобальное значение⁹². Применительно к проектам с возможными негативными трансграничными воздействиями на окружающую среду, данная конвенция обязует стороны договора к проведению экологической оценки, оповещению и обеспечению участия затронутых сторон. Обязанность оповещения и обеспечения доступа к участию выполняется по отношению к государственным учреждениям затронутых государств, также как к их общественности. Германия является участником этой конвенции, которая вступила в силу в её внутреннем праве посредством закона об Эспоо 2002 г. Россия подписала конвенцию 6 июня 1991 г., однако до сих пор не ратифицировала, вследствие чего конвенция не является обязательной для Российской Федерации⁹³. В мае 2003 г. конвенцию Эспоо дополнил Протокол по стратегической экологической оценке (Протокол СЭО), принятый Европейской экономической комиссией ООН. Законом о Протоколе СЭО от 3 июня 2006 г. протокол был имплементирован в право Германии. Россия не является участником протокола. Однако, за последние годы процесс ратификации приобрёл некую динамику.

В соответствии с Указаниями Президента РФ правительству РФ 2011 г., Конвенция Эспоо, включая Протокол СЭО, должна была быть ратифицирована до 1 марта 2012 г.⁹⁴ До недавних пор эти Указания оставались нереализованными. Однако 8.07.2014 Минприроды РФ утвердило Концепцию по введению СЭО в России. В связи с этим, в настоящее время проводится работа по подготовке подписания Эспоо-Конвенции.

На уровне Европейского Союза законодательство прежде всего осуществляется посредством директив. В связи с этим Директива об оценке воздействия на окружающую среду при реализации государственных и частных проектов (Директива

⁹¹Umweltschutzprotokoll zum Antarktisvertrag von 1991, in Kraft seit 1998, siehe: <http://www.ats.aq/e/ep.htm>.

⁹² UNECE (United Nations Economic Commission for Europe), Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context (Espoo-Convention), подписана в 1991г., вступившая в силу в 1997г.

4. декабря 2013 г. состояла из 45 участников, для которых конвенция является обязательной в силу ратификации, согласия или признания конвенции.

⁹³ Несмотря на это, Россия также принимает участие в трансграничных мероприятиях по экологической оценке как например, в рамках строительства Северного Потока от Выборга (Россия) до Лубмина (Германия). В данном случае экологическая оценка проводилась в рамках местного разрешения на строительство, а также установленного экологического мониторинга, см.: http://www.nord-stream.com/media/news/press_releases/en/2011/12/nord-stream-pipeline-has-no-significant-environmental-impact-in-russia_394_20111219_1.pdf.

⁹⁴ См. п. 2 б Перечня поручений Президента от 9.6.2011, <http://news.kremlin.ru/assignments/11642>.

ОВОС)⁹⁵ 1985 г. является одним из основных правовых базисов. С 1985 г. она определяет рамки реализации оценки воздействия на окружающую среду. В последующие годы она, в свою очередь, была отредактирована несколькими директивами⁹⁶. Соответственно Директиве СЭО государственные и частные проекты, перечисленные в приложениях I и II директивы, подлежат обязательной оценке воздействия на окружающую среду и обязательному разрешению на реализацию проекта. В целях распространения сферы применения Директивы СЭО на все уровни планирования и принятия решений, в 2001 г. на европейском уровне была принята Директива об оценке воздействий на окружающую среду определённых планов и программ⁹⁷. Посредством предварительной экологической оценки на уровне планов и программ, сфера применения директивы расширяется на все планы и программы территориальной организации, ч. 2(a) ст. 3 директивы, что придаёт ей особое значение. Для Германии, являющейся членом Европейского Союза, названные директивы обязательны и должны быть имплементированы во внутреннее право.

Россия, не являющаяся членом ЕС, является одним из её важнейших стратегических партнёров, прежде всего в области нефтяной и газовой индустрии. Правовую основу европейско-российских отношений составляет Соглашение о партнёрстве и сотрудничестве (СПС) от 1994 г., находящееся в стадии пересмотра с 2008 г.⁹⁸ В области окружающей среды в качестве примера сотрудничества можно привести «Северное измерение», участниками которого являются Россия, ЕС, Исландия и Норвегия. Проект был инициирован в 1996 г. и возобновлен в 2006 г. Особенно в рамках Экологического Партнёрства Северного Измерения (ЭПСИ) 2001 г.⁹⁹ удалась реализация важных проектов по усилению охраны окружающей среды и ядерной безопасности в северо-западной части России и в Калининграде.

2.8.2. Экологическая оценка в праве территориальной организации Германии

В Германии оценка воздействий на окружающую среду имеет большое значение в практически всех сферах деятельности. В связи с этим, важной правовой основой является Закон об оценке воздействия на окружающую среду (ЗОВОС)¹⁰⁰ от 25 июня 2005 г. По данному закону все проекты, перечисленные в приложении 1, подлежат

⁹⁵ Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (85/337/EWG).

⁹⁶ Например, UVP-Änderungsrichtlinie (97/11/EG), а также Richtlinie über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme (2003/35/EG).

⁹⁷ Richtlinie über die Prüfung von Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (2001/42/EG).

⁹⁸ Для подробностей см.: http://www.auswaertigesamt.de/DE/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/Russland/Russland-und_EU_node.html.

⁹⁹ См. сайт NDEP: <http://ndep.org/>.

¹⁰⁰ Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. Februar 2010 (BGBl. I S. 94), geändert durch Artikel 10 des Gesetzes vom 25. Juli 2013 (BGBl. I S. 2749).

обязательной оценке воздействий на окружающую среду в силу их вида, размера и мощности. При этом, ввиду имплементации названной директивы ЕС 2001/42/ЕС все планы и программы, перечисленные в приложении 3, подпадают под данное положение.

Именно к территориальному планированию, однако, применяются отраслевые нормы Закона о территориальной организации (ЗТО) как *lex specialis* по отношению к ЗОВОС. Следовательно, оценка воздействия на окружающую среду, которая в праве территориальной организации называется экологической оценкой, проводится как при разработке, так и при изменении территориальных планов.

Обязанность проведения экологической оценке урегулирована ст. 9 ЗТО. В соответствии с ч.1 ст. 9 она распространяется на все территориальные планы федеральных земель, а соответственно ст. 8 ЗТО и п.1 ч.5 ст.18 ЗТО также и на трансрегиональные планы размещения, инициированные Федерацией, и на исключительную экономическую зону (ч.3 ст.17 ЗТО). Исключением из данного правила являются лишь территориальные планы-принципы соответственно ч.1 ст. 17 ЗТО. В рамках экологической оценки, в соответствии с п.1 ч.1 ст.9 ЗТО, определяются вероятные существенные воздействия территориального плана на окружающую среду и её отдельные охраняемые ресурсы, также как взаимодействие между ними. В соответствии с приложением 1 к ЗТО составляется заблаговременный отчёт по окружающей среде, определяющий и оценивающий данные воздействия. К охраняемым ресурсам относятся например, растения и животные, а также биологическое разнообразие и ландшафт. Проведение экологической оценки назначается в общем порядке, т.е. без предварительной проверки единичного случая (скрининг). Отказ от проведения экологической оценки возможен исключительно в случаях незначительных изменений территориального плана, если по предварительной оценке с учётом критериев, названных в приложении 2 к ЗТО, было установлено, что данные изменения не окажут существенного влияния на окружающую среду (п.1 ч.2 ст. 9 ЗТО). Отчёт по окружающей среде является центральным элементом экологической оценки. Критерии её проведения, включая необходимый объём и уровень детальности, определяются с участием общественных учреждений, компетенции которых могут быть затронуты воздействиями на окружающую среду данного плана (скопинг, п.2 ч.1 ст.9 ЗТО).

В данном контексте стоит и обратить внимание на инструмент «обобщающего заключения» соответственно ч. 3 ст. 11 ЗТО. Его задача прежде всего состоит в воплощении предписаний ЕС (в данном случае Директивы об оценке воздействий на окружающую среду определённых планов и программ 2001/42/ЕС, см. выше). Данная директива устанавливает правовую обязанность уполномоченного лица включить в территориальный план обобщающее заключение о способе учёта экологических

требований и результатов участия общественности и учреждений в процессе подготовки плана. Данная обязанность вступает в силу после завершения процедуры планирования¹⁰¹. Применительно к правовым последствиям при возникновении ошибок, до сих пор обобщающее заключение имело относительно малое значение¹⁰². Однако это может измениться в будущем в связи с актуальной судебной практикой Федерального Административного Суда от сентября 2013 г.¹⁰³, которой было установлено значительное право экологических объединений на обращение в суд и право на участие, возникающее в связи с правонарушениями в области европейского экологического права. Прежде всего, данные права действуют в случаях отсутствия или неполноты необходимого обоснования территориального плана.

2.8.3. Оценка экологических воздействий на окружающую среду и экологическая экспертиза в России

В Российской Федерации оценка экологических воздействий на окружающую среду проводится на разных этапах проекта:

- а) В процессе планирования проекта
- б) При разработке и реализации соответствующих экологических и компенсационных мероприятий
- в) В процессе составления проектной документации, «экологической экспертизы»
- г) В стадии реализации проекта: контроль реализации¹⁰⁴.

Для этого предусмотрены два главных инструмента: экологическая экспертиза (ЭЭ) и её предварительный этап – оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС). Основы проведения обеих процедур урегулированы в главе 6 ФЗ «Об охране окружающей среды». В то время как экологическая экспертиза более подробно описана в специальном законе – ФЗ «Об экологической экспертизе», регулирование ОВОС гораздо скромнее и заключается лишь в Приказе Государственного Комитета по охране окружающей среды РФ от 16.05.2000¹⁰⁵. Согласно статье 1.1 этого Указа, под ОВОС понимается «процесс, направленный на поиск наиболее экологичного решения для запланированной хозяйственной или прочей деятельности путем выявления

¹⁰¹ Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG Kommentar, 2010, § 11 Rn. 22.

¹⁰² Vgl. u.a. Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG Kommentar, 2010, § 11 Rn. 24; Schumacher, in: Schumacher/Werk/Albrecht, ROG Kommentar, 2012, § 11 Rn. 29.

¹⁰³ Bundesverwaltungsgericht Urteil vom 05.09.2013, BVerwG 7 C 21.12.

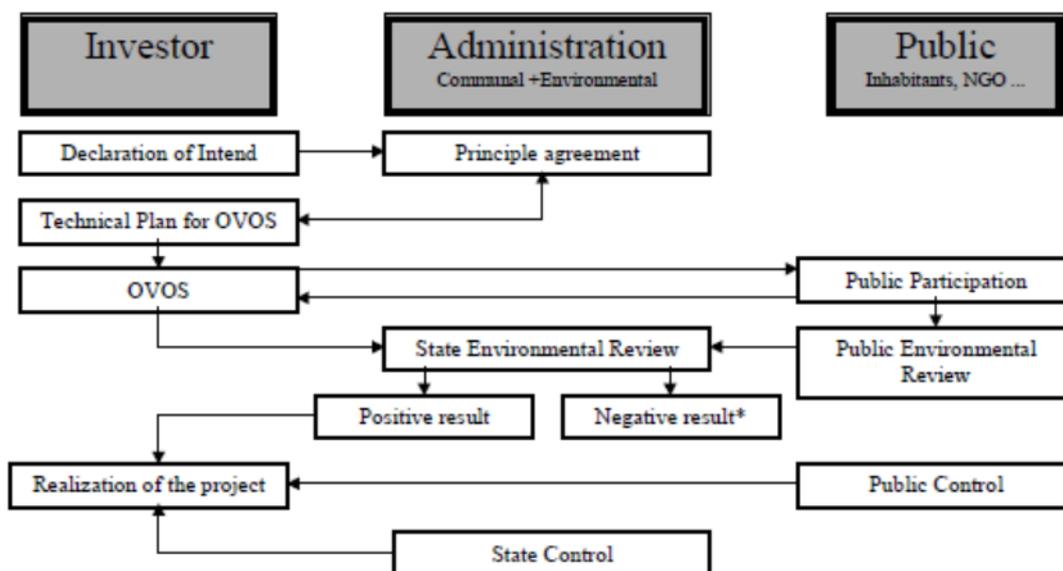
¹⁰⁴ Antipov et al., Bewertung von Umweltauswirkungen und ökologische Expertise: Deutsch-russisches Kompendium, Socava-Institut für Geografie, Irkutsk, 2009, S. 7.

¹⁰⁵ Приказ Госкомэкологии РФ от 16 мая 2000 г. N 372, "Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации"

возможных негативных воздействий, оценки этих воздействий, учета общественного мнения, а также назначения мероприятий по сокращению и предотвращению этих воздействий». Согласно ст. 1.3, ОВОС проводится для проектов, документы по обоснованию которых в дальнейшем подлежат экологической экспертизе. Правовой основой для обязательного проведения ОВОС могут быть, согласно ст. 1.4 Указа, помимо законодательства РФ и субъектов также и международно-правовые договоры, в которых Россия является одной из сторон, а также и решения граждан, принятые в рамках референдума или других форм прямой демократии.

Анализ в рамках ОВОС проводится проектировщиком в виде исследования и вместе с государственной экологической экспертизой служит для принятия государственного решения¹⁰⁶. В итоге решение принимается уполномоченным ведомством после проведения экологической оценки.

Общий порядок проведения ОВОС изображается в следующей схеме Н. Ковалёвой и И. Кёппеля:



Изображение Чегасова 1997 г. и Черпа 2000 г.¹⁰⁷

На всех важных процедурных этапах в процессе ОВОС предусмотрено привлечение общественности согласно ст. 2.5 и гл.4 Приказа, особенно это касается следующих шагов:

¹⁰⁷ Там же, С. 324.

- Согласование заявления о намерениях: Затронутое население и общественность имеют право на этом этапе ознакомиться с заявлением о намерении и высказать свое мнение о намечаемом проекте.
- Разработка технического задания (рамки исследования) для ОВОС: содержание технического исследования должно быть согласовано между исполнителем проекта и всеми заинтересованными сторонами, в том числе с затронутым населением и общественностью
- Согласование намечаемого проекта после проведения ОВОС и выбора местоположения: заказчик передает документы (пакет информативных документов – Исследование об ОВОС) ответственному ведомству и предоставляет возможность затронутому населению и общественности ознакомиться с этими документами.

На результатах ОВОС базируется экологическая экспертиза – согласно ст.4 ФЗ «Об экологической экспертизе» она представляет собой еще один инструмент для оценки экологических последствий. На основании результатов предварительно проведенной ОВОС, согласно ст. 1 закона, проверяется совместимость намеченной хозяйственной или иной деятельности, связанной с объектом экологической экспертизы, с экологическими требованиями, техническими нормами и природоохранным законодательством. Целью при этом является предотвращение негативных экологических воздействий.

Главными правовыми основами для проведения ОВОС, как и государственной экологической экспертизы, являются законы «Об охране окружающей среды» 2002 г.¹⁰⁸, в частности ст. 32 и 33, и закон «Об экологической экспертизе» 1995 г.¹⁰⁹.

Оба закона подлежали многочисленным изменениям со дня их принятия. Ввиду государственных реформ были приняты изменения в связи с полномочиями проведения государственной экологической экспертизы, а также были введены ограничения по поводу анализа экологически значимых аспектов¹¹⁰.

Помимо прочего, данные ограничения затронули перечень объектов, ранее подлежащих государственной экологической экспертизе. Таким образом, федеральным законом но. 232 от 18.12.2006¹¹¹ была отменена обязанность

¹⁰⁸ Gesetz über den Umweltschutz vom 10.01.2002, zuletzt geändert am 23.07.2013 („Федеральный закон от 10.01.2002 N 7-ФЗ (ред. от 23.07.2013) "Об охране окружающей среды").

¹⁰⁹ Об экологической экспертизе N 174-ФЗ от 23.11.1995 (ред. от 07.06.2013)

¹¹⁰ См. Henry/Douhovnikoff, Environmental Issues in Russia, Annual Review of Environment and Resources, 2008, S. 440.

¹¹¹ О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации N 232-ФЗ от 18.12.2006 г., вступил в силу 01 января.2007 г.

самостоятельного проведения экологических экспертиз с привлечением отраслевых ведомств для строительства, реконструкции и амортизации сооружений (к которым относились, например, эпидемиологическая экспертиза, экспертиза пожарной безопасности, историко-культурная экспертиза, также как и экспертиза заявлений о безопасности атомных электростанций, гидротехнических сооружений, нефтепроводов или химических и металлургических промышленных сооружений). Вследствие редакции закона данные разновидности объединяются в единую государственную экспертизу, учитывающую эпидемиологические, экологические и подобные требования лишь в рамках общих технических требований к заявительным документам¹¹².

Соответственно актуальному перечню объектов, подлежащих самостоятельной государственной экологической экспертизе, значение для территориального планирования нынче имеют лишь ч. 6 ст. 11 и ч.4 ст.12 закона «Об экологической экспертизе». На федеральном уровне данная экспертиза проводится на территориях с правовым статусом особо охраняемых природных территорий федерального значения, в зонах экологического бедствия или зонах чрезвычайной экологической ситуации. На уровне субъектов Федерации она применяется к особо охраняемым природным территориям регионального значения. До введения ограничений в диапазоне действия экологической экспертизы, «все виды документов планирования» т.е. и схемы территориального планирования, и генеральные планы подлежали обязательной экологической оценке, которая и была закреплена в предыдущем Градостроительном кодексе¹¹³.

Помимо прочего, согласно ст. 20 ФЗ «Об экологической экспертизе», возможно проведение *общественной экологической экспертизы* по инициативе граждан и общественных организаций (объединений), а также по инициативе органов местного самоуправления общественными организациями (объединениями) с основным направлением деятельности в области охраны окружающей среды. Однако, осуществление права граждан в итоге является малоэффективным, так как решение о проведении общественной экологической экспертизы принимается организациями и объединениями¹¹⁴. Дальнейшие ограничения состоят в том, что в ст.20 установленное право на организацию и проведение общественной экологической экспертизы имеют исключительно те организации и объединения, основной деятельностью которых, в соответствии с их уставами, является охрана окружающей среды, включая оценку

¹¹² См. Бринчук, Комментарий к закону «Об экологической экспертизе» 2009, ст.11, а также Kravchenko et al., *Bewertung von Umweltauswirkungen und ökologische Expertise – Deutsch-russisches Kompendium*. Irkutsk, Berlin/ Bonn, 2009, S. 10.

¹¹³ Например, ч.6 ст. 28 ГрК в редакции от 07.05.1998 Nr. 73.

~~» 2009, ст.20.~~

воздействия на окружающую среду¹¹⁵. Кроме того, согласно ст. 29 закона об экспертизе, расходы на проведение общественной экспертизы ложатся, как правило, на плечи её организаторов, так что этот инструмент мало привлекателен.

В рамках экологической экспертизы предусмотрено привлечение затронутого намечаемой деятельностью населения и общественности. Важные правовые основы участия в государственной экологической экспертизе заложены в ст. 19 ФЗ «Об экологической экспертизе», а также в Положении об организации и проведению государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий¹¹⁶ (2007г.).

Еще одним инструментом экологической оценки в отношении планов и программ является стратегическая экологическая оценка (СЭО), которая в России находится на начальном этапе внедрения. Ранее этот вид оценки не находил отражения в российском праве, однако в ходе современных инициатив по внедрению стратегической экологической оценки уже сделаны решающие шаги в этом направлении. Концепция по внедрению СЭО в России, как уже упоминалось, была утверждена 8 июля 2014 г. За ней должен последовать проект закона по внесению изменений в закон «Об охране окружающей среды», а также другие правовые акты, чтобы соединить инструмент СЭО с уже существующими процедурами ОВОС и государственной экологической экспертизы.

Как уже упоминалось выше, экспертиза проводится только для некоторых проектов на этапе проектирования. С помощью СЭО в будущем можно будет проводить более обширную оценку уже на стадии территориального планирования.

¹¹⁶ Постановление Правительства РФ № 145 от 5.3.2007 г, Положение об организации и проведении государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий

3. Сравнительный анализ преимуществ и недостатков настоящих положений, связанных с учётом экологических требований

3.1. Сходства нормативных основ

3.1.1. Уровни планирования

Принципиальные сходства германской территориальной организации и российского территориального планирования состоят прежде всего в разграничении отдельных уровней планирования – уровня Федерации, уровня федеральных земель/федеральных субъектов и муниципального уровня, - являющихся следствием федеративного устройства обоих государств.

Однако, при детальном рассмотрении наблюдается ряд различий, вероятно связанных с плотностью населения и географическим пространством обоих государств. Так, на пример, германское пространственное планирование различает на уровне федеральных земель планы территориальной организации, охватывающие территорию всей земли и региональные планы, касающиеся отдельных регионов на территории федеральной земли. В отличие от этого, в российском территориальном планировании на уровне субъектов РФ дальнейшая дифференциация не предвидится (причём данный уровень так же называется «региональным»). С другой стороны, в России разрабатываются и территориальные планы на уровне муниципального района, не существующие в территориальном планировании Германии.

3.1.2. Основные направления и цели

Как уже установлено в вводной части, сходства обеих систем планирования наблюдаются и применительно к принципиальному учёту экологических требований. В то время как основные направления германской территориальной организации, соответственно ч.2 ст.1 ЗТО, требуют устойчивого пространственного развития, также обеспечивающего баланс социальных и экономических требований, российское территориальное планирование устанавливает принцип устойчивого развития территорий с учётом социальных, экономических, экологических и иных факторов соответственно ч.1 ст. 9 ГрК.

3.1.3. Основные правила и принципы

Сходства применительно к учёту экологических требований, на первый взгляд, наблюдаются между основными правилами германской территориальной организации и принципами российского территориального планирования. Обе системы планирования выделяют устойчивое развитие и охрану культуры и ландшафта (в германском праве), или же охрану культурного наследия и особо охраняемых территорий (в российском праве) основными правилами разработки и реализации положений территориального планирования. Однако, при детальном рассмотрении

наблюдаются различия применительно к содержанию, т.е. уровню конкретизации и практической применимости.

По поводу содержания прежде всего нужно отметить, что правовое регулирование охраны культуры и ландшафта в Германии более детально и обширно, чем российское. Далее, в отличие от германских правовых норм, в частности п.1 ч.2 ст.2 ЗТО, российские принципы территориального планирования не делают акцент на свободные территории. Основные различия также существуют в учёте экологических требований. В то время как германское право территориальной организации по этому поводу устанавливает принцип экологической предусмотрительности (и в соответствии с ним превентивные меры), см. п.6 ч.2 ст.2 ЗТО, соответствующий принцип охраны окружающей среды и экологической безопасности ч.9 ст.2 ГрК прежде всего предписывает реактивные меры, т.е. меры, предпринятые в целях возмещения ущерба после его возникновения.

По поводу нормативного регулирования практической применимости можно констатировать, что германские основные правила, описанные в главе 2.3.1, не только учитываются на всех уровнях планирования (хотя и исключительно при взаимном взвешивании всех требований), но также и содержат конкретные рекомендации действий и регулирования (цели и детализированные основные принципы в планах). В Принципах российского территориального планирования Градостроительного Кодекса подобные положения отсутствуют. На практике такое отсутствие обязательности учета и детализации, в сочетании с многозначностью некоторых содержаний, может повлечь за собой проблемы в правоприменении, связанные с отличиями в представлении и системе ценностей отдельных правоприменителей¹¹⁷.

3.1.4. Экологическое регулирование

Также в обеих системах планирования существует ряд инструментов для регулирования экологического характера, хотя различия наблюдаются применительно к содержанию и детальности регулирования. В германской системе территориальной организации прежде всего стоит отметить положения о структуре свободных территорий (в частности, дифференцированное регулирование территорий приоритетного использования, территорий ограниченного использования и пригодных территорий), также, как и положения о территориях возмещения. При этом в российском праве регулирования экологического характера устанавливаются в рамках определения особых зон, в частности таких как зоны с особыми условиями использования (например водоохранные зоны, зоны охраняемых объектов, зоны санитарной охраны водных объектов, используемых для питьевого, хозяйственно-

¹¹⁷ Богучилов, Комментарий к ГрК 2010, ст. 2, С. 3.

бытового водоснабжения и в лечебных целях и.т.д.) и функциональных зон на муниципальном уровне (например, озелененные городские зоны).

В целом, стоит обратить внимание на тот факт, что правовая система РФ подвержена большой динамике развития. Правовая система РФ относительно молода (существенные изменения Градостроительного Кодекса вступили в силу в 2005 г.)

3.2. Основные различия правового регулирования

3.2.1. Соотношения планов пространственной организации и территориальных планов: обязательства адаптации и принятия во внимание

Применительно к соотношению германских планов территориальной организации действует следующее правило: устройство, развитие и сохранение частей территорий должно сочетаться с требованиями всей территории. Имея в виду, что в ФРГ не существует план организации всей территории, планы частей территории обязаны выполнять данную задачу (см. п.1 ч.3 ст.1 ЗТО)¹¹⁸. В свою очередь, и общее территориальное развитие обязано учитывать условия и требования частей территории (см. п. 2 ч.3 ст. 1 ЗТО). Взаимный учёт в планировании – при этом не только «сверху вниз», но и «снизу-вверх», в германской территориальной организации называется «встречным принципом» (см. п. 2.2.1). Помимо обязанности взаимного учёта, далее порождаются обязанности принятия во внимание и адаптации условий и требований территорий¹¹⁹.

В целях координации планов, соответствующим уполномоченным лицам предоставляется возможность в течение установленного срока выразить свое мнение по поводу проекта планирования. Данная позиция учитывается при последующем решении в рамках взаимного взвешивания всех факторов¹²⁰. Таким образом, нормативным закреплением встречного принципа обеспечивается взаимное согласование всех уровней планирования.

В отличие от германской системы территориальной организации, которая устанавливает лишь частичные полномочия для принятия планов территориальной организации на уровне Федерации, в российском праве также существуют и территориальные планы на уровне Федерации. Ими регулируются транспорт, оборона и безопасность, энергетика, высшее образование и здравоохранение.

Впоследствии также возникает необходимость согласования с нижестоящими уровнями. Российский Градостроительный Кодекс учитывает эту необходимость, однако с существенными ограничениями по сравнению с германскими нормами. Так, в ст. 12, 16, 21 ГрК предусмотрено взаимное согласование между уровнями (подобно принципу противотока)¹²¹. Однако это обязательство ограничивается, в-основном, условием возникновения социально-экономических последствий или негативных экологических воздействий от запланированного объекта. Также оценка

¹¹⁸ Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG Kommentar, 2010, § 1 Rn. 38.

¹¹⁹ Vallée, Umsetzung der Raumplanung, in: Borchard eds., Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung, 2011, S. 571.

¹²⁰ Ebenda.

¹²¹ Nobis, Rechtliche Rahmenbedingungen für die Abwicklung von Bauvorhaben in der russischen Föderation, 2012, S. 53, 54.

необходимости согласования осуществляется на усмотрение планирующего органа без эффективных правовых инструментов для защиты затронутого уровня.

3.2.2. Соотношения планов пространственной организации и территориальных планов с отраслевым экологическим планированием: интеграция / субсидиарность

В Германии территориальная организация относится к конкурирующим полномочиям Федерации и федеральных земель, ч.1 ст. 72 и п.31 ч.1 ст.74 Основного закона. Однако данные полномочия не распространяются на отраслевое планирование. В данном случае необходимы специальные законодательные полномочия, установленные соответствующими отраслевыми правовыми актами¹²². В этом отношении полномочия территориальной организации и отраслевого планирования не скоординированы и, на первый взгляд, существуют независимо друг от друга. Однако содержание отраслевого планирования должно соответственно ч.6 ст. 8 ЗТО быть интегрировано в территориальную организацию. Это справедливо и для ландшафтного планирования, так же как и для остального отраслевого планирования, например в области водоохраны, охраны чистоты воздуха соответственно германскому федеральному закону об охране окружающей среды от воздействия экологически вредных выбросов. Таким образом преимущественно происходит вторичная интеграция, т.е. сперва разрабатываются отдельные отраслевые планы, а позже их содержание интегрируется в планы территориальной организации при взаимном взвешивании. Однако особо значимый способ интеграции состоит в первичной интеграции. В данном случае отраслевые планы не разрабатываются отдельно, а изначально включаются в планы территориальной организации. Данный метод применяется некоторыми федеральными землями в целях интеграции ландшафтного планирования в территориальную организацию. В итоге можно сказать, что, несмотря на самостоятельность законодательных полномочий в области территориальной организации и отраслевого планирования, в большинстве случаев отраслевое планирование интегрировано в территориальную организацию Германии и таким образом является предметом планов территориальной организации.

Подобная интеграция отраслевого экологического планирования не существует в территориальном планировании РФ. Соответственно ч.1 д ст. 72 КРФ, в области природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, особо охраняемых природных территорий, охраны памятников истории и культуры, российское территориальное планирование находится в совместном ведении РФ и субъектов РФ. Применительно к экологическому отраслевому планированию (например касательно вод, земель, леса, особо охраняемых территорий

¹²² Kunig, in: von Münch eds., Kommentar zum Grundgesetz, Band 3, München 2003, Kommentierung zu Artikel 75 Rn. 34.

и защиты окружающей среды в целом), ч.3 ст. 4 ГрК устанавливает, что данные отраслевые законы применяются субсидиарно к нормам ГрК т.е в тех случаях, когда данные отношения (в области территориального планирования) не урегулированы законодательством о градостроительной деятельности. Данное правило обосновывается особенностями правового режима ограниченного землепользования и возведения строительных сооружений, требующих независимости от экологического отраслевого планирования¹²³.

Из-за такой независимости на практике возможны коллизии и противоречия между положениями территориального и отраслевого планирования. Например, данные коллизии могут возникнуть в области зон с особыми условиями использования в соответствии с ч. 5 ст. 87 Земельного Кодекса. Такие зоны могут быть установлены на всех трёх уровнях российского территориального планирования (см. 2.5.2. а). Исходя из предписания ч.4 ст. 1 ГрК, соответственно которому зоны с особыми условиями использования устанавливаются в соответствии с законодательством Российской Федерации (т.е. и отраслевым федеральным законодательством), подразумевается некая координация т.е. согласованность со стороны законодателя. Однако вопрос о её реализации на практике остается открытым.

3.2.3. Различия в направлении планирования и в его содержании

Несмотря на установленные в п. 3.1. принципиальные сходства относительно целей германской территориальной организации и российского территориального планирования, наблюдаются и существенные различия в направлении планирования, также как в содержании, т.е. предмете обеих систем.

Основываясь на вышестоящем принципе устойчивого развития, ввиду редакции 2008 г. в ЗТО были заново распределены задачи германской территориальной организации, причём были установлены 3 основных направления территориального развития: развитие и инновация, гарантия жизнеобеспечения и сохранение ресурсов, формирование культурного ландшафта¹²⁴. Отношение названных принципов к окружающей среде особенно отражается в третьем принципе, направленном не только на сохранение экологических функций, на эффективное использование пространства и ресурсов и на взвешивание различных территориальных притязаний, но и на создание крупных экологических систем свободных территорий¹²⁵.

¹²³ Егоров/Шишелова, Комментарий к ГрК 2012, ч.3 ст.4.

¹²⁴ Domhardt et al., Konzepte und Inhalte der Raumordnung, in: Borchard eds., Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung, Hannover 2011, S. 230.

¹²⁵ Там же, S. 232.

В соответствии с этими основными направлениями, территориальные планы Федерации и земель содержат не только положения об устройстве и сохранении пространства применительно к отдельным видам использования и функций, но и к его развитию, см. п.1 ч.1 ст. 7 ЗТО. При этом, в связи с ранее названными акцентами, экологические функции играют центральную роль в германском территориальном планировании, что и отображается в многочисленных положениях об охране и использовании свободных территорий. Таким образом, немецкая территориальная организация может рассматриваться как комплексное планирование, направленное не только на экономическое и социальное развитие, но и на сохранение и развитие экологических функций.

В сложности систем планирования заключается в то же время их важная отличительная черта. В отличие от территориальной организации Германии, российское территориальное планирование прежде всего направлено на строительное развитие под воздействием идей рыночной экономики, роста и конкуренции¹²⁶. Данный вывод прежде всего вытекает из классификации территориального планирования как разновидности «градостроительной деятельности», помимо прочего охватывающей и градостроительное зонирование, планировку территории, капитальный ремонт и реконструкцию объектов капитального строительства, а также эксплуатацию зданий и сооружений, см. п.1 ст.1 ГрК. Из данной направленности также вытекает и основное содержание российского территориального планирования, планы которого *исключительно* направлены на сферы транспорта (железнодорожный транспорт, водные и воздушные пути, трубопроводы, автомагистрали), оборону и безопасность, энергетику, высшее образование и здравоохранение. Специальные схемы в области экологии или целенаправленное развитие отдельных экологических функций в данном контексте не предусмотрены.

3.2.4. Виды экологического регулирования и его диапазон действия

Хотя обе системы планирования содержат ряд инструментов для установления экологических требований (см. 3.1.), наблюдаются и существенные различия в детальности и интенсивности регулирования.

Как установлено отчётом по этапу проекта «Учёт экологических требований в германском территориальном планировании и перспективном строительном проектировании»¹²⁷, обязанность учёта экологических требований прежде всего осуществляется посредством конкретизации основных положений ч. 2 ст.2 ЗТО (прежде всего положений об охране свободных территорий, охраны ландшафта и

¹²⁶ Богулюбов, Комментарий к ГрК 2010, ст. 9, С. 41; sowie Egorov/Shishelova, in: Filatova, Kommentar StBauGB, Artikel 1, S. 4.

¹²⁷ Albrecht/Klimmer/Büttner, Die Berücksichtigung ökologischer Belange im deutschen Raumordnungs- und Bauleitplanungsrecht, Dresden August 2013.

экологической предусмотрительности) и с помощью целей и основных положений территориальной организации, ч.1 ст.7 ЗТО.

Дальнейшими специальными инструментами, обеспечивающими учёт экологических требований в германской территориальной организации, являются положения о структуре свободных территорий, о восстановлении и развитии территориальных функций, таких как предотвращение наводнений (см. 2.5.1.а.), территориально-организационное правило компенсации соответственно п.2 ч.5 ст. 8 ЗТО (см. 2.5.1.б.), а также и интеграция экологического отраслевого планирования соответственно ч.6 ст. 8 ЗТО. Сюда же относятся и положения о территориях приоритетного использования, территориях ограниченного использования и пригодных территориях в соответствии с ч.7 ст. 8 ЗТО. При этом важным способом сохранения значительных территорий в природоохранных целях и в целях ухода за ландшафтом является выделение территорий приоритетного использования и территорий ограниченного использования. В данном случае это происходит способом территориально-организационного закрепления запланированных охраняемых территорий (территорий приоритетного использования), урегулированных отраслевым законодательством. Вторым способом является закрепление запланированных охраняемых территорий и сетей биотопов (территорий ограниченного использования), которые в данный момент не согласованы с отраслевым законодательством¹²⁸.

Все названные инструменты имеют конкретные нормативные определения, либо непосредственно в положениях ЗТО, либо в законах о территориальном планировании федеральных земель. Несмотря на частичные недостатки и критику инструментов реализации природоохранных требований в ходе территориальной организации¹²⁹, германское территориальное планирование является значимым инструментом для осуществления территориальной охраны окружающей среды¹³⁰.

Хотя защита окружающей среды в Российской Федерации закреплена федеральным законом «Об охране окружающей среды» 2002 г¹³¹., как и иными отраслевыми нормами, экологические нормы российского градостроительного законодательства в большей части ограничиваются определением зон с особыми условиями использования (на всех трёх уровнях планирования), а также функциональных зон (исключительно на муниципальном уровне), см. 2.5.2. При этом данные инструменты не направлены напрямую на осуществление экологических требований: так, для того и другого вида зон могут быть установлены и иные виды пользования (например,

¹²⁸ Там же, с.м. С. 14 – 16.

¹²⁹ Von Haaren und Jessel, Umwelt und Raumentwicklung, in: Borchard eds., Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung, 2011, S. 672.

¹³⁰ Там же.

¹³¹ Gesetz über den Umweltschutz vom 10.01.2002, zuletzt geändert am 23.07.2013 („Федеральный закон от 10.01.2002 N 7-ФЗ (ред. от 23.07.2013) "Об охране окружающей среды").

промышленное назначение функциональных зон). Далее, решения территориальных планов, направленные на охрану окружающей среды, не устанавливаются ГрК, а прежде всего отраслевыми экологическими нормами (в том числе Земельным Кодексом, федеральным законом «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», федеральным законом «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов» и т.д.). Как было сказано ранее, это обстоятельство может привести к коллизиям и противоречиям ввиду отсутствия интеграции и согласованности экологических отраслевых норм и территориальных планов.

Однако, несмотря на названные дефициты, также существуют и перспективы для усиленного учёта экологических требований в положениях о территориальном планировании РФ.

Во-первых, можно воспользоваться созданными ранее инструментами ТерКСОП на региональном уровне и ТерКСООС на локальном уровне. Ориентируясь на методику этих схем, можно было бы достичь повсеместной и обширной оценки состояния окружающей среды затронутых территорий, что послужило бы основанием для составления территориальных планов.

Другим примером усиления учёта экологических требований является установленный законом «Об охране окружающей среды» принцип компенсации за вред, причинённый окружающей среде, ч.6 ст. 3. С одной стороны, им устанавливается компенсация в виде платы за природопользование, с другой стороны, компенсация в виде возмещение вреда окружающей среде. Таким образом, она отличается от обязанности компенсации, вытекающей из причинения вреда здоровью или собственности в связи с нарушением экологических норм. Далее, ее диапазон действия является шире по сравнению с последующим возмещением вреда, т.е. в первом случае устанавливается принцип предварительной оплаты пользования природными ресурсами¹³². Даже если германский и российский принципы территориально-организационной компенсации не тождественны, российский подход все же содержит основы и перспективы для дальнейшего развития экологической компенсации. В российской научной литературе приводятся примеры положений о компенсации, которые в данный момент, однако, ограничиваются компенсацией выброса вредных веществ промышленными сооружениями, прежде всего в сфере загрязнения воздуха и воды¹³³. Актуальная редакция ГрК РФ содержит обязательства компенсации в ст. 2 (12) и заключается лишь в возмещении вреда, результирующего из нарушения правовых предписаний градостроительного права.

¹³² См. Дубовик, Комментарий к закону „Об охране окружающей среды» 2010, ст. 2, принцип 6.

¹³³ Пучинина, Основы экологического права 1999, гл. 19/26 „Принцип компенсации“.

3.2.5. Участие общественности

Несмотря на имеющиеся возможности для усиления участия общественности в германском процессе планирования (см. 2.7.1.), актуальные законодательные реформы уже являются важными этапами систематической имплементации международных и европейских предписаний. Важными изменениями при этом являются введение участия общественности на ранней стадии планирования и введение обязательного опубликования в сети интернет всех объявлений, перечисленных в правовых нормах ФРГ. При этом обязательное опубликование в сети интернет расширит круг обязанностей всех уполномоченных ведомств территориальной организации Германии. Наряду с ними существуют и специальные нормы об участии общественности в законе о территориальной организации. Как установлено в п. 2.7.2, они применяются к планам территориальной организации Федерации и федеральных земель. Право общественности на участие в процессе разработки плана имеет большое практическое значение, так как оно предоставляется каждому физическому и юридическому лицу, заинтересованному в данном планировании. Соответствующий статус правообладателя при этом не требуется. Ограничивающим фактором, однако, является возможность отклонения предложений общественности в рамках взаимного взвешивания всех факторов и принятия окончательного решения в процессе планирования.

В российском территориальном планировании участие общественности в данный момент возможно лишь на муниципальном уровне (см. ст. 28 ГрК). Данным регулированием исключается уровень Федерации и её субъектов. Далее, существуют и дефициты относительно круга представителей общественности на муниципальном уровне. Несмотря на то, что законодателем установлен широкий круг уполномоченных лиц, включающий каждое заинтересованное физическое и юридическое лицо, на практике, однако, данный круг часто ограничивается лицами, непосредственно затронутыми в их правах. Это приводит, например, к исключению будущих правообладателей (собственников участка) в ранней стадии планирования (см. 2.7.3.)

Помимо формального участия общественности в соответствии со ст. 28 ГрК теоретически существуют и возможность участия, установленная ст. 20 закона «Об экологической экспертизе», также, как и право на участие в виде референдума. Оба вида, предусмотренные на всех трёх уровнях, за последние годы приобретают большее значение для российского населения. Однако фактические и юридические преграды, прежде всего на уровнях РФ и субъектов РФ, умаляют их значение в территориальном планировании. Ближайшее изменение ситуации возможно, с одной стороны, на международном уровне - в случае ратификации Орхусской Конвенции 1998 г., и, с другой стороны, на национальном уровне - посредством расширения и конкретизации прав общественности на участие в принятии природоохранных решений в соответствии

с Конституцией и законом «Об охране окружающей среды» 2002г., также распространяя данные права на территориальное планирование.

3.2.6. Экологическая оценка

Оценка воздействий на окружающую среду, которая принципиально имеет высокое значение в праве Германии в силу европейских предписаний, также играет важную роль в области территориального планирования. Законом о территориальной организации установлены специальные нормы, регулирующие экологическую оценку на уровне Федерации и федеральных земель. Данные нормы являются обязательными, так что право на усмотрение уполномоченного лица о проведении экологической оценки не предвидено (см. 2.8.2). Центральным элементом оценки является отчёт по окружающей среде. Его дополняет ранее названный инструмент «обобщающее заключение», значение которого будет расти в связи с европейскими предписаниями и современной судебной практикой Федерального Административного Суда, укрепляющей будущую роль экологических организаций.

В Российской Федерации оценка воздействий на окружающую среду, так же как и экологическая экспертиза, относится к устоявшимся инструментам экологического права. Основными правовыми основами являются закон «Об охране окружающей среды» 2002 г. и закон «Об экологической экспертизе» 1995 г. (см. 2.8.3). В то время как развитие экологического права РФ до середины 90-х годов осуществлялось принятием многочисленных экологических стратегий и законных актов, ситуация резко изменилась в начале 2000-х годов ввиду экономического кризиса, а также и административных реформ, принятых в этот период. Данные реформы в большой мере и отразились на прежде названных экологических законах, ограничивая разновидности и диапазон проектов, ранее подлежащих экологической оценке. Ограничения также распространялись на территориальные и генеральные планы ГрК. В то время как в редакции 1998 г. соответственно ч.6 ст. 28 ГрК экологической оценке подлежали «все виды документов планирования», в том числе и схемы и генеральные планы российского территориального планирования, в ГрК 2005 г. подобная обязанность уже не предвидится. В соответствии с актуальным законодательством РФ, обязанность на проведение экологической оценки территориальных планов не существует.

Однако, благодаря ранее названным реформам по введению СЭО, теперь могут быть сделаны решающие шаги в нужном направлении. Концепция введения СЭО в России была утверждена 8 июля 2014 года. Вслед за этим должен последовать законопроект по внесению изменений в закон «Об охране окружающей среды», а также другие правовые акты, позволяющие увязать СЭО с инструментами ОВОС и государственной экологической экспертизой.

Помимо этого существующий инструмент общественной экологической экспертизы на практике является малозначимым в связи с существенными ограничениями в сфере

применения. Дальнейшие преграды административного и финансового характера также существуют для некоммерческих организаций, действующих в сфере охраны окружающей среды в связи с принятием изменений в закон «О некоммерческих организациях» в 2012 г. (см. Раздел 2.8.3).

4.Рекомендации

На основе предыдущего анализа можно сформулировать следующие рекомендации для лучшего учёта экологических требований в территориальном планировании России:

1) Помимо строительного развития (размещения объектов), являющегося основным направлением территориального планирования РФ, следует создать возможность для включения и иных целей развития, например, цели, связанные с экологической функцией территорий. Для этого необходимо расширить основные содержания российских территориальных планов, которые в данный момент ограничиваются транспортом, обороной и безопасностью, энергетикой, высшим образованием и здравоохранением. Основные природоохранные цели должны быть закреплены в соответствующем экологическом/природоохранном законодательстве и конкретизированы ответственными за это планировщиками. Конкретизация может заключаться в составлении комплексных схем охраны природы и окружающей среды, рационального природопользования, а также обеспечения экологической безопасности на всех уровнях.

Для усиленного учета экологических требований следует расширить содержание схем ТП на федеральном, региональном и муниципальном уровнях или на отдельных территориях (ст. 10, 14, 19, 23 Градостроительного Кодекса РФ). Необходимо включить в документы планирования дополнительные материалы, направленные на учет экологических требований (в графической и текстовой форме). Под экологическими требованиями при этом подразумеваются прежде всего обеспечение благоприятной окружающей среды для населения, а также обеспечение функционирования природных экосистем. На основании анализа использования территорий, их возможного развития и ограничений в использовании необходимо включить в перечень документов обоснования ТП на всех уровнях следующие карты:

- Карты актуального состояния и использования территорий
- Карты территорий приоритетного использования (с предварительным функциональным зонированием) на основе ландшафтных планов, с правилами рационального использования
- Карты охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

2) Принципы территориального планирования РФ, которые уже сейчас в некоторых пунктах учитывают экологические аспекты, должны иметь правовую форму обязательств и требуют детализации, т.е. конкретных указаний к действиям для

отдельных организаций/ведомств в области планирования. Такая детализация должна включать в себя конкретизацию экологически значимых принципов статьи 2 Градостроительного кодекса, а именно: принципа 1 (устойчивое развитие), принципа 2 (равный учет социальных, экономических и экологических факторов), принципа 9 (градостроительная деятельность с учетом экологических требований), принципа 10 (градостроительная деятельность с учетом объектов культурного наследия и территорий природных заповедников) и принципа 12 (возмещение ущерба при несоблюдении предписаний ГрК), с применением дополнительных инструментов. В отношении уже существующего принципа экологической безопасности рекомендуется расширить его аспектами экологической предусмотрительности. Отправными точками для этого могут служить уже применяемые на практике методы компенсации территорий, задействованных для определенной хозяйственной деятельности в документах территориального планирования, или же правила компенсации с взиманием платежей за выбросы вредных веществ. Эти примеры могут стать основой для формирования обязательного правила возмещения вреда в территориальном планировании, закрепленного в ГрК. В целях более эффективной экологической предусмотрительности требуются, помимо прочего, превентивные мероприятия по предотвращению и уменьшению негативных изменений окружающей среды.

3) Требования к согласованию при разработке территориальных планов нужно установить равным образом на всех уровнях планирования с сохранением принципа ведомственной независимости. Статьи 12, 16 и 21 ГрК предусматривают обоюдное согласование между уровнями, подобно встречному принципу, однако эти требования распространяются только на случаи социально-экономических последствий, а также негативных экологических воздействий запланированного объекта. Также проводится оценка подлежащих согласованию объектов по усмотрению планирующего уровня, без эффективной правовой защиты затронутого планированием уровня. Особенно ограничены в рамках согласований возможности влияния нижних уровней на планирование, осуществляемое вышестоящими уровнями. Чтобы улучшить обоюдный учет экологических требований на различных уровнях, следует не ограничивать согласование пунктами, названными в статьях 12 (1), 16 (1), 21 (3,4) ГрК, а расширить эти рамки. Таким образом можно будет избежать различных интерпретаций необходимости проведения согласования. Эффективное сотрудничество всех уровней здесь наиболее целесообразно, особенно в отношении улучшенного учета локальных или региональных экологических требований также и на федеральном уровне, а также касательно современной проблематики агломераций вокруг крупных городов.

4) Экологическое отраслевое планирование должно быть интегрировано в территориальное планирование. Такая интеграция может быть реализована, например, с применением принципа субсидиарности ч.3 ст. 4 ГрК. таким образом, что ГрК сам интегрирует эколого-правовые нормы отраслевого законодательства или отсылает к нормам отраслевого законодательства (например, посредством разработки или адаптации отраслевого планирования, связанного с природой и ландшафтом, учреждением территориального планирования). В связи с этим было бы целесообразно прибегнуть ранее существовавшим территориальным комплексным схемам охраны природы (ТерКСОП) на региональном уровне и территориальным комплексным схемам охраны окружающей среды (ТерКСООС) на муниципальном уровне. С помощью отраслевых и методических основ этих комплексных схем удалось бы провести повсеместную обширную оценку состояния окружающей среды в качестве основы для составления дальнейших схем территориального планирования. Однако эти документы требуют корректуры/доработки в соответствии с актуальной экологической ситуацией и с учетом Стратегии 2030.

5) Актуальный перечень экологического регулирования, который в российском территориальном планировании ограничивался определением зон с особыми условиями использования или функциональных зон, должен быть расширен иными инструментами. Ориентируясь на германскую территориальную организацию, стоит, например, усилить защиту свободного пространства и, в связи с этим, ввести особые категории свободного пространства (например, региональные зеленые коридоры). В отношении зон с особыми условиями использования территорий должна быть исключена возможность параллельного регулирования, существующая на данный момент согласно Градостроительному кодексу и Земельному кодексу.

6) Существующее регулирование привлечения общественности на муниципальном уровне в форме общественных слушаний (ст. 28 ГрК) следует расширить в должной форме на региональный уровень (субъекты РФ) и федеральный уровень. Целесообразно при этом было бы участие граждан, ведомств и объединений в письменной и электронной форме. Предпосылкой для этого служит, однако, широкое информирование общественности, как это предусмотрено в статье 28 ГрК для муниципального уровня. Кроме того, нужно строго придерживаться предписанного законом «широкого» круга привлечения, который подразумевает лишь заинтересованность, а не непосредственную затронутость планированием. Рекомендуется включение в процесс планирования и общественных организаций, объединений и НКО. Многочисленные примеры из практики показывают, что широкое

участие общественности на ранней стадии планирования способствует улучшению учёта экологических требований.

7) В области экологической оценки/экспертизы имеет смысл ратификация конвенции Эспоо о трансграничной экологической оценке и протокола о СЭО. Нынешние законодательные инициативы Министерства природных ресурсов и экологии по введению стратегической экологической оценки в России должны быть поддержаны. При этом следует интегрировать СЭО в систему стратегического планирования и увязать её с существующими предписаниями по оценке экологических последствий (ОВОС) и с государственной экологической экспертизой. Основополагающее значение имеет выделение категорий проектов, которые должны подвергаться СЭО. В общие предписания градостроительного законодательства (ст. 9 ГрК) должно быть введено требование учета СЭО в документах планирования. Необходимо также в рамках предписаний ГрК расширить содержание документов планирования с выделением обязательных этапов СЭО: скрининг, скопинг, экологический отчет, проведение консультаций и привлечение ведомств и общественности, принятие решения и мониторинг.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

МЕЖДУНАРОДНЫЕ И ЕВРОПЕЙСКИЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ

Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, Aarhus, 25.06.1998, <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>.

Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context (Espoo-Konvention), <http://www.unece.org/env/eia/eia.html>.

Richtlinie des Rates über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten vom 27.06.85 (85/337/EWG), (ABl. EG Nr. L 175 S. 40).

[Директива Совета ЕС «Об экологической оценке при осуществлении некоторых публичных и частных проектов» от 27.06.85 (85/337/EWG), (ABl. EG Nr. L 175 S. 40)].

Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Prüfung von Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme vom 27.6.2001 (2001/42/EG), (ABl. EG Nr L 197 S.30).

[Директива Европейского Парламента и Совета ЕС «Об оценке воздействия на окружающую среду некоторых проектов и программ» от 27.6.2001 (2001/42/EG), (ABl. EG Nr L 197 S.30)].

Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten (2003/35/EG) vom 26.5. 2003 (2003/35/EG). ABl. EU Nr. L 156 S. 17).

[Директива Европейского Парламента и Совета ЕС «Об участие общественности при разработки некоторых проектов и программ, касающихся окружающей среды и изменения в Директиву 85/337/EWG и 96/61/EG Совета ЕС «Об участии общественности и доступа к правосудию» от 26.5. 2003 (2003/35/EG). ABl. EU Nr. L 156 S. 17)].

The Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty, Madrid 4.10.1991, <http://www.ats.aq/e/ep.htm>.

ЗАКОНЫ И ИНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Земельный кодекс Российской Федерации/ Федеральный закон РФ № 136-ФЗ от 25.10.2001 (действующая редакция от 01.01.2014).

Градостроительный кодекс Российской Федерации/ Федеральный закон РФ № 190-ФЗ от 29.12.2004 N 190-ФЗ (действующая редакция от 01.01.2014).

О внесении в государственный кадастр недвижимости сведений о зонах с особыми условиями использования территорий/ Письмо Минэкономразвития России № 22066-ИМ/Д23 от 17.12.2009.

О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента/ Федеральный закон № 121-ФЗ от 20.7.2012.

О дополнительных мерах по усилению охраны природы и улучшению использования природных ресурсов/ Постановление ЦК КПСС, Совмина СССР N 984 от 01.12.1978, ред. от 03.08.1988.

О мерах по осуществлению мероприятий по контролю за соблюдением особых условий использования земельных участков, расположенных в границах охранных зон объектов электросетевого хозяйства/ Постановление Правительства РФ № 103 от 27.02.2010, действующая редакция от 05.06.2013.

О мерах по строительству скоростной автомобильной магистрали Москва - Санкт-Петербург и развитию связанных с ней территорий Московской области/ Постановление правительства Московской области № 358/16 от 28.4.2006

О некоммерческих организациях/Федеральный закон РФ № 7-ФЗ от 12.01.1996, действующая редакция от 21.02.2014.

О порядке подготовки и согласования проекта схемы территориального планирования Российской Федерации/ Постановление Правительства РФ № 198 от 23.03.2008, действующая редакция от 26.09.2012.

О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов/ Федеральный закон РФ № 166-ФЗ от 20.12.2004 N 190-ФЗ (действующая редакция от 28.12.2013).

О согласовании проектов схем территориального планирования субъектов Российской Федерации и проектов документов территориального планирования муниципальных образований/ Постановление Правительства РФ № 166 от 24.03.2007.

О составе и порядке подготовки документов территориального планирования и внесения изменений в документы территориального планирования муниципального образования «Кижингинский район»/ Положение Кижинского района № 117 от 26.03.2012 г.

О составе схем территориального планирования Российской Федерации, Постановление Правительства РФ № 680 от 13.11.2006 (в редакциях № 198 от 23.03.2008, № 99 от 06.02.2012).

О схеме развития и размещения особо охраняемых природных территорий в городе Москве/ Закон г. Москвы № 34-7 (действующая редакция от 01.01.2014).

Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ/ Федеральный закон РФ № 131-ФЗ от 06.10.2003, действующая редакция от 30.01.2014.

Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации / Федеральный закон РФ № 73-ФЗ от 25.06.2002 действующая редакция от 01.01.2014).

Об организации и проведении государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий / Положение утв. постановлением Правительства РФ № 145 от 5 марта 2007 г.

Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации/ Федеральный закон РФ, № 67-ФЗ от 12.06.2002 (действующая редакция от 28.12.2013).

Об особо охраняемых природных территориях/ Федеральный закон РФ № 33-ФЗ от 14.03.1995 (действующая редакция от 28.12.2013).

Об особо охраняемых природных территориях регионального значения в Санкт-Петербурге/ Закон г. Санкт-Петербург № 34-7 (действующая редакция от 8 февраля 2013 года).

Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов/ Федеральный закон РФ № 209-ФЗ от 24.07.2009 (действующая редакция от 01.09.2013).

Об охране озера Байкал/ Федеральный закон РФ № 94-ФЗ от 01.05.1999 (действующая редакция от 21.11.2011).

Об охране окружающей среды / Федеральный закон РФ № 7-ФЗ от 10.01.2002 (действующая редакция от 10.01.2014).

Об утверждении инструкции о составе, порядке разработки, согласования и утверждения градостроительной документации/ Постановление Госстроя РФ № 18-58 от 22.12.1993.

Об утверждении положения о составе, порядке подготовки документов территориального планирования Пермского муниципального района/ Решение Пермского муниципального района №753 от 29.1.2009.

Об экологической экспертизе/ Федеральный закон РФ № 174-ФЗ от 23.11.1995, (действующая редакция от 28.12.2013).

Перечень поручений Президента РФ по итогам заседания президиума Госсовета от 9.6.2011, Дзержинск.

ЗАКОНЫ ФЕДЕРАЛЬНОЙ РЕСПУБЛИКИ ГЕРМАНИИ

Baugesetzbuch vom 23.9.2004 (BGBl. I S. 2414), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 11.6.2013 (BGBl. I S. 1548)

[Строительный Кодекс ФРГ от 23.9.2004, действующая редакция от 11.6.2013].

Bundes-Naturschutzgesetz vom 29.7.2009 (BGBl. I S. 2542), zuletzt geändert durch Artikel 4 Absatz 100 des Gesetzes vom 7.8. 2013 (BGBl. I S. 3154)

[Закон «Об охране природы» от 29.7.2009, действующая редакция от 7.8.2013].

Gesetz über die Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten (Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz – ÖffBetG) vom 9.12. 2006 (BGBl. I S. 2819).

[Закон «Об участии общественности в экологических вопросах от 9.12.2006].

Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren (PIVereinHG) vom 31.5.2013 (BGBl. I S. 1388)

[Закон «Об улучшении участия общественности и унификации порядка подготовки планов», от 31.5.2013].

Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 24.2.2010 (BGBl. I S. 94), zuletzt geändert durch Artikel 10 des Gesetzes vom 25.7.2013 (BGBl. I S. 2749)

[Закон об экологической оценке от 24.2.2010, действующая редакция от 25.8.2013].

Raumordnungsgesetz des Bundes vom 22.12.2008 (BGBl. I S. 2986), zuletzt geändert durch Artikel 9 des Gesetzes vom 31.7.2009 (BGBl. I S. 2585)

[Закон «О территориальной организации Федерации» от 22.12.2008, действующая редакция от 31.7.2009].

Umweltinformationsgesetz vom 22.12.2004 (BGBl. I S. 3704), zuletzt geändert durch Artikel 2 Absatz 47 des Gesetzes vom 7.8.2013 (BGBl. I S. 3154)

[Закон «Об информации об окружающей среде» от 22.12.2004, действующая редакция от 7.8.2013].

Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz vom 8.4.2013 (BGBl. I S. 753), zuletzt geändert durch Artikel 2 Absatz 52 des Gesetzes vom 7.8.2013 (BGBl. I S. 3154)

[Закон «Об обжаловании экологических вопросов» от 8.4.2013, действующая редакция от 7.8.2013].

НАУЧНАЯ ЛИТЕРАТУРА И ДРУГИЕ ИСТОЧНИКИ

На русском языке

БОГОЛЮБОВ, С.А. (2010), Постатейный комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации, Проспект, Москва.

БРИНЧУК, М.М. (2009), Комментарий к федеральному закону от 23.11.1995 г. N 174-ФЗ „Об экологической экспертизе“, Wolters Kluwer, Москва.

ВОРОБЬЕВ, Д.В. (2005), Экологические референдумы в России,
http://magazines.russ.ru/oz/2005/6/2005_6_14.html#s7

ДЕМЕНТЬЕВА, О.А. (2012), Градостроительная деятельность муниципальных образований: тенденции законодательного регулирования // Конституционное и муниципальное право. № 2. Москва, 58 - 66.

ДУБОВИК, О.Л., Комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. КОММЕНТАРИЙ, N 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2010).

ЕГОРОВ, В.Ю./ШИШЕЛОВА, С.А. (2012), Постатейный комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации, под редакцией А. ФИЛАТОВОЙ, Москва.

ЗИБАРЕВ, А.Г., РОЗЕНБЕРГ, Г.С., САКСОНОВ, С.В. (2012) Экологические инновации для устойчивого развития города, Известия Самарского научного центра Российской академии наук. № 1. Том 14, Тольятти.

НИИПГрадостроительства (2012) - Лаппо, А. Д.; Спирин, П. П. (2012): Внедрение экологических принципов в территориальное планирование России. Отчет по 1 этапу проекта ЭкоРус,.

НИИПГрадостроительства (2013) - Спирин, П. П.; Митягин, С. Д.; Варгина, Т. В.: Внедрение экологических принципов в территориальное планирование России. Отчет по 2 этапу проекта ЭкоРус.

НИИПГрадостроительства (2014) - Внедрение экологических принципов в территориальное планирование России. Отчет по 3 этапу проекта ЭкоРус.

ПУЧНИНА, Т.Г. (1999), Основы экологического права, Красноярск.

РАПСИ, Хронология событий вокруг Химкинского леса,
http://rapsinews.ru/incident_publication/20100827/250613334.html.

РИА Новости (21:48, 14.12.2010) <http://ria.ru/society/20101214/308702535.html>.

СИДОРОВА, М.Е (2013), Публичные слушания по вопросам застройки муниципальных образований, Конституционное и муниципальное право № 6, С. 50-54б, Москва.

ФГИС ТП, Федеральная государственная информационная система территориального планирования: <http://fgis.minregion.ru/fgis/>.

На немецком и английском языках

ALBRECHT, J./ KLIMMER, L./ BÜTTNER, C. (2013), Rechtsgrundlagen des deutschen Raumplanungssystems, Dresden [Правовые основы системы германской территориальной организации]

AUSWÄRTIGES AMT, Die Europäische Union und Russland, http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/Russland/Russland-und-EU_node.html.
[Министерство иностранных дел ФРГ, Европейский Союз и Россия].

BANKES, N. (2008), Legal and institutional framework: A comparative analysis, in: Aslaug/Mikkelsen/Langhelle (Hrsg.), Arctic oil and gas: sustainability at risk, London, New York, S. 111-139.

BELLONA (2013) ,<http://bellona.org/news/russian-human-rights-issues/2013-06-russia-wide-citizens-campaign-calls-on-moscow-to-join-the-uns-aarhus-convention-this-year>.

BENZEL, L.(2011), Zentrale Planelemente im Bereich "Siedlungsstruktur", in: Borchard. (Hrsg.), Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung, Hannover, S. 239-248.
[Центральные элементы планирования в области «структур поселения»]

BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU UND STADTENTWICKLUNG (Hrsg.) (2012), Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung: Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor, http://www.bmvbs.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/handbuch-buergerbeteiligung.pdf?__blob=publicationFile
[Министерство транспорта, строительства и городского развития, Инструкция для активного участия граждан в крупных транспортных проектах].

BUNDESMINISTERIUM FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ, BAU UND REAKTORSICHERHEIT (Hrsg.) (2011), Kurzinfo Europa und Umwelt, <http://www.bmub.bund.de/themen/europa-international/europa-und-umwelt/kurzinfo/>.
[Федеральное министерство экологии, охраны природы и безопасности ядерных реакторов Германии, Краткая информация: Европа и окружающая среда].

DANIELZYK, R./**KNIELING**, J. (2011), Informelle Planungsansätze, in: Borchard (Hrsg.), Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung, S. 473-498, Hannover
[Неформальные методы планирования, под ред. Borchard: Основы территориальной организации и территориального развития].

DEHNE, P. (2005) Leitbilder in der räumlichen Entwicklung, in: Ritter (Hrsg.), Handwörterbuch der Raumordnung, S. 610-614, Hannover

[Основные направления территориального развития, под. ред. Ritter., Справочник территориальной организации].

DOMHARDT, H. J (2011) et al., Konzepte und Inhalte der Raumordnung, in: Borchard (Hrsg.), Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung, Hannover

[Планы и содержание территориальной организации, под ред. Borchard: Основы территориальной организации и территориального развития].

HAAREN, C. v./JESSEL, B. (2011), Umwelt und Raumentwicklung, in: Borchard (Hrsg.), Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung, S. 671-694., Hannover

[Окружающая среда и развитие пространства, под ред. Borchard: Основы территориальной организации и территориального развития].

HENRY, L./ DOUHOVNIKOF, F V. (2008), Environmental Issues in Russia, Annual Review of Environment and Resources Vol. S. 33, 433-460.

HOPPE, W./ BECKMANN, M./ KAUCH P. (2000), Umweltrecht, 2. Aufl., München

[Экологическое право].

JANSSEN, G. (2009), Raumordnerische Ausgleichsregelung - Rechtlicher Gehalt und praktische Relevanz von § 7 Abs. 2 Satz 2 ROG, in: Siedentop S./ Egermann M. (Hrsg.): Herausforderungen und methodisch-instrumentelle Perspektiven, ARL, (Arbeitsmaterial / ARL; 349), Hannover, S. 156-172

[Территориально-организационное правило компенсации - правовое содержание и практическая применимость п.2 ч.2 ст.7 ЗТО под ред. Siedentop S./ Egermann, Задачи и методические перспективы].

KOVALEV, N./ KOEPEL, J. (2003), Introduction to the Environmental Impact Assessment System and Public Participation in the Russian Federation, JEAPM, Vol. 5, No. 3, S. 321-338.

KOVALEV, N./ KOEPEL, J. (2009), Democracy and the Environment in Russia, JEAPM Vol.11, No. 2, S. 161-173.

KÖZLE, E./WIRTH, P./WENDE, W./ALBRECHT, J. (2014), AP 2/5 Planungsverfahren in Deutschland, Dresden

[Процедура планирования в Германии].

KRAVCHENKO, V.; MAY, A.; IGNATOV, A.; WENDE, W.; HOPPENSTEDT, A.; VENCHIKOVA, V. (2009), Bewertung von Umweltauswirkungen und ökologische Expertise – Deutsch-

russisches Kompendium. Irkutsk, Berlin, Bonn. Verlag des Sochava-Instituts für Geographie der Sibirischen Abteilung der Russischen Akademie der Wissenschaften
[Оценка воздействия на окружающую среду и экологическая экспертиза].

KUNIG, P.(2003), Art. 75 GG in: von Münch eds., Kommentar zum Grundgesetz, Band 3, München
[Комментарий к Основному Закону ФРГ].

MIKKELSEN, A. /LANGHELLE, O. (Hrsg.), Arctic oil and gas: sustainability at risk, London, New York, S. 111-139.

NORDSTREAM, Press Release,
http://www.nord-stream.com/media/news/press_releases/en/2011/12/nord-stream-pipeline-has-no-significant-environmental-impact-in-russia_394_20111219_1.pdf.

NOBIS, V. (2012), Rechtliche Rahmenbedingungen für die Abwicklung von Bauvorhaben in der russischen Föderation, Berlin
[Правовые предпосылки для осуществления мер строительства в Российской Федерации].

NIIP GRADOSTROITELSTVA (2012), Integration ökologischer Belange in die Territorialplanung Russlands – Bericht zur Phase 1: Geschützte Komponenten und Nutzungsarten im Planungssystem der Russischen Föderation, St. Petersburg.

NIIP GRADOSTROITELSTVA (2013), Integration ökologischer Belange in die Territorialplanung Russlands – Bericht zur Phase 2 (Rechtsteil), St. Petersburg.

RUNKEL, P. (2010), § 46 ROG in: SPANNOWSKY W./ RUNKEL P./ GOPPEL K. (Hrsg.) ROG Kommentar, Verlag C.H.Beck, München.
[Комментарий к Закону о территориальной организации ФРГ].

SAPOZHNIKOVA, V.V. (2005), Environmental Protection in Russia: The Evolution from Strict Enforcement Measures and Compliance Control to New Combined Approaches Based Upon Preventive Strategies, Seventh International Conference on Compliance and Enforcement, Moscow, S. 183-188.

SCHUMACHER, J.(2012), § 11 ROG in: SCHUMACHER J./WERK K./ALBRECHT J.(Hrsg.) ROG Kommentar, , Wiesbaden.
[Комментарий к Закону о территориальной организации ФРГ].

STÜER, A. (2013), Das Planvereinheitlichungsgesetz, DVBl. Nr. 11, 2013, S. 700 – 707.
[Закон «Об улучшении участия общественности и унификации порядка подготовки планов]

TRUTNEV, E.K. et al., Progress and Problems in Reforming Urban Land Use and Development Regulation in the Russian Federation, Journal of Urban Studies, Vol. 41, Nr. 7, 2004, S. 1269 – 1282.

UNECE, Aarhus Convention and its Protocol, <http://www.unece.org/env/pp/welcome.html>

UNESCO, The State Parties, <http://whc.unesco.org/en/statesparties/ru>.

VALLÈE, D. (2011) Umsetzung der Raumplanung, in: Borchard (Hrsg.), Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung, S. 567-604, Hannover
[Реализация территориального планирования, под ред Borchard: Основы территориальной организации и территориального развития].

WERK, K.(2012) §1 ROG in: SCHUMACHER J./WERK K./ALBRECHT J.(Hrsg.) ROG Kommentar, Wiesbaden.
[Комментарий к Закону о территориальной организации ФРГ].

WOLLMANN, H. / GRITSENKO, E. (2009), Local Self-Government in Russia: between de-centralisation and re-centralisation, in: Ross,Cameron/ Campbell, Adrian (eds.), Federalism and local politics in Russia, London/New York, S. 227-248.

ZSCHIESCHE, M. (2013), Stellungnahme des Unabhängigen Instituts für Umweltfragen e.V. vom 24.Oktober 2013 in Abstimmung mit dem Naturschutzbund Deutschland (NABU), dem Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) sowie dem Deutschen Naturschutzring (DNR) zum nationalen Fortschrittsbericht Umsetzung Aarhus-Konvention 2013,http://www.aarhuskonvention.de/media/content/files/Umsetzung%20in%20Deutschland/Stellungnahme_UfU_24_10_2013.pdf.
[Позиция независимого института по вопросам, касающимся окружающей среды, Имплементация Орхусской Конвенции].