

ПРИРОДНОХОЗЯЙСТВЕННОЕ ПРОСТРАНСТВЕННОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В АРКТИКЕ

NATURAL AND ECONOMIC SPATIAL PLANNING IN ARCTIC

Жуков М.А.
Телеснина В.М.

Zhukov M.A.
Telesnina V.M.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

Арктика, режимы хозяйственной деятельности, особо охраняемые природные территории, территории традиционного природопользования, коренные народы Севера и Арктики, пространственное планирование.

KEY WORDS:

Arctic, economic activity regimes, specially protected natural areas, territories of traditional nature management, indigenous peoples of the North and the Arctic, spatial planning.

АННОТАЦИЯ

Современная практика территориального экологического регулирования в законодательстве об ООПТ (особо охраняемых природных территориях), к сожалению, основана на преимущественном использовании механизмов запретов и разграничений. Регулирование хозяйственной деятельности в нём вообще не предусматривается. Градостроительный и Земельный кодекс только декларируют экологические цели. Между тем в Арктике практически нет запаса устойчивости природной и социальной среды. И всё же неконфликтное совмещение недропользования с традиционным природопользованием, сохранением природной среды, экологическим туризмом и рекреацией вполне возможно. Предлагаемое решение: специальные требования к видам хозяйственной деятельности, закрепляемые через механизм зон с особыми условиями использования территорий и устанавливающие режимы хозяйствования любого уровня гибкости вне связи с системой ООПТ или ТТП (территории традиционного природопользования) в документах территориального планирования субъектов Российской Федерации или муниципальных образований..

ABSTRACT

The current practice of territorial environmental regulation in the legislation on Specially Protected Natural Area (SPNA) is based, unfortunately, on the predominant use of mechanisms of prohibitions and delimitations. The regulation of economic activity is not provided for in this legislation at all. The Town Planning Code and the Land Code only declare environmental goals. Meanwhile, the reserve of sustainability of the natural and social environment in the Arctic is practically absent. And yet there is an opportunity to combine subsurface use with traditional nature management, preservation of natural environment, ecological tourism and recreation in a nonconflict way. The proposed solution: special requirements for types of economic activity. These requirements should be enshrined in the territorial planning documents of the subjects of the Russian Federation or municipalities. It is possible to fix the requirements on the basis of the mechanism of defining and existence of zones with special conditions of use of territories. This is how management regimes of any level of flexibility can be established outside the system of specially protected natural areas or territories of traditional use of natural resources (TTNRU).



Жуков М.А.

Кандидат биологических наук, Учёный секретарь Научного совета АНО «Научнокоординационный центр по проблемам Севера, Арктики и жизнедеятельности малочисленных народов Севера»

—
nkcsever@gmail.com

Zhukov M.A.

Candidate in Biological Sciences, Scientific Secretary of the Scientific Council of the ANO "Scientific Coordination Center for the problems of the North, the Arctic and the life of the indigenous peoples of the North"

—
nkcsever@gmail.com



Телеснина В.М.

Кандидат биологических наук, старший научный сотрудник Факультета почвоведения МГУ

—
vtelesnina@mail.ru

Telesnina V.M.

Candidate in Biological Sciences. Senior Researcher, Faculty of Soil Science, Moscow State University

—
vtelesnina@mail.ru

Территориальное экологическое регулирование в законодательстве об особо охраняемых природных территориях

В основу территориальных форм охраны природы положена система особо охраняемых природных территорий (ООПТ), регулируемая Федеральным законом от 14 марта 1995 года № 33ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях». Закон предусматривает разные уровни строгости запрета на использование ООПТ, но производственная деятельность в них в любом случае не допускается.

- В государственных природных заповедниках разрешена только та деятельность, которая направлена на обеспечение функционирования заповедника и жизнедеятельности граждан, проживающих на его территории.
- На территориях национальных парков дифференцированный режим позволяет рекреационную и историкокультурную деятельность по обслуживанию посетителей, а хозяйственную деятельность — исключительно для обеспечения функционирования парка.
- На территориях природных парков разрешена рекреационная деятельность и внедрение эффективных методов охраны природы в условиях рекреационного использования территорий.
- Государственные природные заказники предназначаются для целей познавательного туризма, а также сохранения и восстановления природных комплексов, редких, ценных и исчезающих видов растений и животных, ископаемых объектов, ценных водных объектов и экологических систем, ценных объектов и комплексов неживой природы.
- Памятники природы, дендрологические парки и ботанические сады — природоохранные учреждения, в задачи которых входит научная, учебная и просветительская деятельность.

Из этого перечня видно, что в системе ООПТ территориальные формы экологического регулирования хозяйственной деятельности как таковой не предусматриваются в принципе [1].

Территориальное регулирование хозяйствования в форматах зон с особыми условиями использования территорий

В системе особо охраняемых природных территорий территориальные формы экологического регулирования хозяйственной деятельности не предусматриваются в принципе

Помимо системы ООПТ, в российском законодательстве существует такая форма территориального экологического регулирования хозяйствования, как зоны с особыми условиями использования территорий (ЗООИТ). По существу они представляют собой функциональные зоны: охранные, санитарнозащитные, зоны охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации (далее — объекты культурного наследия), защитные зоны объектов культурного наследия, водоохранные зоны, зоны затопления, подтопления, зоны санитарной охраны источников питьевого и хозяйственнобытового водоснабжения, зоны охраняемых объектов, приаэродромные территории, иные зоны, устанавливаемые в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Среди целей установления ЗООИТ преобладает обеспечение безопасности в ее общем содержании, включая безопасность жизни и здоровья людей. Экологическое регулирование предусмотрено главным образом применительно к защите источников водных ресурсов. Часть ЗООИТ регулируется федеральными законами, часть — актами Правительства Российской Федерации, утверждающими положения о видах зон с особыми условиями использования территорий.

В статье 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации от 29 декабря 2004 года № 190ФЗ предусматривается отображение в материалах территориального планирования:

- зон с особыми условиями использования территорий, устанавливаемых в соответствии с законодательством Российской Федерации (п. 4);
- функциональных зон, для которых документами территориального планирования определены границы и функциональное назначение (п. 5);
- территориальных зон — зон, для которых в правилах землепользования и застройки определены границы и установлены градостроительные регламенты (п. 7).

Градостроительный регламент — устанавливаемые в пределах границ соответствующей территориальной зоны виды разрешённого использования земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе их застройки и последующей эксплуатации объектов капитального строительства (п. 9) [2].

ЗООИТ определяют, отталкиваясь от их конкретных функций. Перечень видов зон с особыми условиями использования территорий соответствует аналогичному перечню в ст. 105 Земельного кодекса Российской Федерации от 25 октября 2001 года № 136ФЗ [3].

Поскольку виды разрешённого использования земельных участков по существу представляют собой виды функционального назначения, то все перечисляемые в Кодексе виды зон — функциональные. В перечнях областей рассмотрения экология и охрана окружающей среды отсутствуют, но есть положение: «иные области в соответствии с полномочиями» различных уровней власти (ст. 10, п. 1; ст. 14, п. 3; ст. 19, п. 3; ст. 23, п. 5). В перечнях материалов по обоснованию схем территориального планирования различного уровня административного и муниципального управления в виде карт отображают зоны с особыми условиями использования территорий, а также иные объекты, иные территории и (или) зоны (ст. 10, п. 9; ст. 13_1, п. 7; ст. 14, п. 9; ст. 19, п. 6; ст. 23, п. 8).

Установление ЗООИТ Кодекс связывает с объектами капитального строительства, иными объектами, территориями, зонами, которые оказывают влияние на определение планируемого размещения объектов (ст. 10, п. 9; ст. 13_1, п. 7; ст. 14, п. 9; ст. 19, п. 6; ст. 23, п. 8). На практике это означает, что закрепление для какихлибо территорий особых условий использования в материалах территориального планирования возможно только в связи с планированием на этой территории градостроительной деятельности. До начала работ по градостроительному планированию установление

особых условий использования территории Кодекс не предусматривает, что может быть исправлено в дальнейшем при усовершенствовании законодательства.

Глава XIX Земельного кодекса Российской Федерации от 25 октября 2001 года № 136ФЗ «Зоны с особыми условиями использования территорий» предусматривает (ст. 104) установление ЗОУИТ в том числе в целях охраны окружающей среды, в том числе защиты и сохранения природных лечебных ресурсов, предотвращения загрязнения, засорения, заиления водных объектов и истощения их вод, сохранения среды обитания водных биологических ресурсов и других объектов животного и растительного мира (п. 1, пп. 4). При этом устанавливаются ограничения использования земельных участков, которые распространяются на все, что находится над и под поверхностью земель, если иное не предусмотрено законами о недрах, воздушным и водным законодательством; ограничивается или запрещается использование земельных участков для осуществления иных видов деятельности, которые несовместимы с целями установления ЗОУИТ (п. 2) [3].

Если в соответствии с Градостроительным кодексом документы территориального планирования различного уровня утверждают органы государственного управления и местного самоуправления соответствующего уровня, то в соответствии с Земельным кодексом положение в отношении каждого вида ЗОУИТ утверждает Правительство Российской Федерации, за исключением ЗОУИТ, которые возникают в силу федерального закона — водоохранные (рыбоохранные) зоны, прибрежные защитные полосы, защитные зоны объектов культурного наследия (ст. 106, п. 1). Внесение сведений о ЗОУИТ и изменений в сведениях о такой зоне производится в соответствии с Земельным кодексом в Единый государственный реестр недвижимости (ст. 106, п. 24). В целом Земельным кодексом регулируются не природоохранные аспекты функционирования ЗОУИТ, а вопросы реализации прав собственности и их оборота в отношении таких зон или включённых в них земельных участков.

Территориальное регулирование хозяйствования в законодательстве о территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера

Ещё одна норма территориального правового регулирования процессов хозяйствования — Федеральный закон от 07 мая 2001 года № 49ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации». Статья 10 Федерального закона зонировывает территории традиционного природопользования (ТТП) коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ (далее — КМНС) с использованием слова «части», выделяя:

- 1) поселения;
- 2) участки земли и водного пространства, используемые для ведения традиционного природопользования и традиционного образа жизни;
- 3) объекты историкокультурного наследия, объекты, имеющие религиозную ценность;
- 4) иные части ТТП, предусмотренные законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации.

Статья 11 Федерального закона устанавливает, что правовой режим ТТП определяется положениями о них, утверждёнными соответственно уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления с участием лиц, относящихся к малочисленным народам, и общин малочисленных народов или их уполномоченных представителей. Предусматриваются также возможности устанавливать сервитуты на земельных участках, находящихся в пределах ТТП для обеспечения конкретных хозяйственных целей, включая прокладку и эксплуатацию линий электропередачи, связи и трубопроводов, других нужд. Охрана окружающей среды в пределах ТТП упоминается в общем виде и адресуется исполнительным органам власти [4].

Природнохозяйственное пространственное планирование как формат территориального экологического регулирования процессов хозяйствования

Природнохозяйственное пространственное планирование предполагает использование разнообразных техникотехнологических решений, привязанных к конкретным ландшафтными и климатическим условиям с учётом совмещения задач хозяйственных и задач охраны природы и ресурсосбережения. Значимым элементом такого планирования являются специальные требования к видам хозяйственной деятельности (режимы хозяйствования), которые могут получить нормативное закрепление в документах территориального планирования субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Такое планирование решает задачу совмещения различных видов хозяйствования с задачей сохранения среды обитания. Оно представляет собой углубленную детализацию материалов территориального планирования и описывает (помимо ресурсного потенциала территорий и пространственного положения) пороговые значения допустимых антропогенных трансформаций и поиск вариантов техникотехнологических решений в пределах конкретных местностей. Планирование такого рода может осуществляться поэтапно для конкретных местностей в зависимости от первоочередных задач по ним.

Совмещённое в рамках природнохозяйственного планирования описание ресурсов, планов их вовлечения в хозяйственный оборот, а также природных ограничений хозяйствования даёт возможность предусмотреть сразу всю систему мероприятий хозяйственного развития, учесть требования сохранения благоприятной среды обитания и совмещения традиционных и индустриальных видов хозяйствования. Формулировки Градостроительного и Земельного кодексов достаточно общи и в целом не препятствуют включению в описания функциональных зон и зон с особыми условиями использования территорий специальных требований к видам деятельности.

Особенности природнохозяйственного пространственного планирования в Арктике

Арктическая зона особенно сложна как пространство хозяйствования ввиду необходимости одновременного решения нескольких задач, игнорировать часть из которых невозможно из-за отсутствия запаса устойчивости природной и социальной среды. Современная экономика пришла в Арктику преимущественно за её минеральными ресурсами. Но окружающая среда настолько ранима, что даже малые её нарушения могут вызвать серьёзные негативные последствия. Усреднённые требования к видам хозяйственной деятельности, сформулированные применительно к территории всей страны, могут в целом отвечать задачам экологического регулирования в регионах с достаточным запасом устойчивости природной среды. Но в Арктике технические устройства и технологические схемы сразу необходимо вписывать в конкретную природную обстановку с учётом того, что её способность ассимилировать нарушающие воздействия не так велика. В социальной сфере на территории Арктики практически повсеместно необходимо совмещать два хозяйственных уклада — современный индустриальный с традиционным укладом жизни и хозяйствования КМНС, ориентированным преимущественно на очень уязвимые биологические ресурсы. Обычная практика охраны природных объектов в системе ООПТ и защиты прав КМНС на традиционное природопользование, как правило, реализуется в режиме конфликта, а не баланса интересов.

В условиях Арктики неконфликтное совмещение недропользования с традиционным природопользованием, сохранением природной среды, экологическим туризмом и рекреацией возможно — но на основе детального учёта в проектах хозяйственной деятельности специфики конкретных ландшафтов и особенностей расселения и хозяйствования КМНС. При таком подходе чаще всего нет необходимости прибегать к тотальным запретам каких-то видов деятельности. Баланса можно достичь, установив необходимые и достаточные ограничения в рамках специальных режимов хозяйствования и жизнедеятельности населения конкретных местностей в материалах природнохозяйственного пространственного планирования. Аналогом стали давно отработанные процедуры установления режимов функционирования ООПТ по результатам их проектирования, закрепляемые в положениях об этих территориях. Хозяйствующие субъекты, разрабатывая проекты освоения природных ресурсов, обязаны включать в проект раздел ОВОС

Современная экономика пришла в Арктику преимущественно за её минеральными ресурсами. Но окружающая среда настолько ранима, что даже малые её нарушения могут вызвать серьёзные негативные последствия

(оценка воздействия на окружающую среду), материалы которого зачастую имеют высокую информационную ценность, могут и должны быть использованы для целей эффективного природнохозяйственного пространственного планирования.

Заключение

Современная практика территориального экологического регулирования в законодательстве об ООПТ, к сожалению, основана на преимущественном использовании механизмов запретов и разграничений

Современная практика территориального экологического регулирования в законодательстве об ООПТ, к сожалению, основана на преимущественном использовании механизмов запретов и разграничений. Она не ориентирована на решение задач совмещения природоохранной и хозяйственной деятельности за исключением сферы туризма и рекреации, а также обеспечения хозяйственных нужд самих ООПТ. В Градостроительном и Земельном кодексах есть потенциально очень удобный инструмент территориального экологического регулирования хозяйствования — зоны с особыми условиями использования территорий. Но экологические цели кодексами только декларируются. Градостроительный кодекс регулирует вопросы территориального планирования только в зонах градостроительной деятельности, в части фиксации видов разрешённого использования земельных участков. Земельный кодекс регулирует в первую и главную очередь права собственности и их оборот в отношении земельных участков, включённых в функциональные зоны. При этом формулировки обоих кодексов достаточно общие и позволяют закреплять специальные режимы хозяйствования применительно к тем или иным направлениям. Федеральный закон от 07 мая 2001 года № 49ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» в его последней редакции от 08 декабря 2020 года № 429ФЗ использует потенциально гибкий инструмент регулирования хозяйственной деятельности — положение о ТТП, утверждаемое актом Правительства России. Но многолетняя практика регулирования хозяйствования на ТТП потенциально конфликтна, пока не выработан устойчивый алгоритм совмещения различных видов и укладов хозяйственной деятельности.

Специальные требования к видам хозяйственной деятельности, закрепляемые через механизм зон с особыми условиями использования территорий, потенциально позволяют устанавливать режимы хозяйствования любого уровня гибкости вне связи с системой ООПТ или ТТП в документах территориального планирования субъектов Российской Федерации или муниципальных образований. Тщательная разработка специальных техникотехнологических решений, обеспечивающих условия совмещения различных задач и интересов на конкретных локальных территориях, потенциально могла бы позволить одновременно и развивать экономику, и решать экологические проблемы вне рамок системы ООПТ. Специальные требования в документах территориального планирования можно прописать в гибком временном режиме с учётом конкретной ситуации и прогнозируемой динамики природных процессов. В частности, запланированные специальные режимы могут использоваться в качестве компенсационных мер и временных мер обеспечения условий восстановления природной среды в случае возникновения чрезвычайных ситуаций и нанесения ущерба природной среде и биологическим ресурсам. Описываемый подход в планировании, с одной стороны, позволяет использовать весь доступный диапазон регулирующих воздействий, с другой — использовать территориальные режимы регулирования хозяйствования повсеместно.

Литература:

1. Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях».
2. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190ФЗ.
3. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136ФЗ.
4. Федеральный закон от 07.05.2001 № 49ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации».

Literature:

1. Federal Law No. 33FZ dated March 14, 1995 «On Specially Protected Natural Areas».
2. Urban Planning Code of the Russian Federation dated December 29, 2004 No. 190FZ.
3. Land Code of the Russian Federation dated October 25, 2001 No. 136FZ.
4. Federal Law No. 49FZ dated May, 07, 2001 «On the Territories of Traditional Nature Use of indigenous smallnumbered peoples of the North, Siberia and the Far East of the Russian Federation».