

ПРИРОДНО-ХОЗЯЙСТВЕННОЕ ПРОСТРАНСТВЕННОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В АРКТИКЕ

NATURAL AND ECONOMIC SPATIAL PLANNING IN ARCTIC



Жуков М. А.

Кандидат биологических наук, Учёный секретарь Научного совета АНО «Научно-координационный центр по проблемам Севера, Арктики и жизнедеятельности малочисленных народов Севера» (НКЦ «Север»), nkcsever@gmail.com

Zhukov M. A.

PhD 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" (ANO «North»), nkcsever@gmail.com



Телеснина В. М.

Кандидат биологических наук, старший научный сотрудник Факультета почвоведения МГУ, vtelesnina@mail.ru

Telesnina V. M.

PhD in Biological Sciences, Senior Researcher, Faculty of Soil Science, Moscow State University, vtelesnina@mail.ru

Аннотация. Экологизация хозяйственной деятельности в России осуществляется преимущественно посредством технико-технологических решений. Территориальные формы экологического регулирования хозяйственной деятельности используют в основном инструменты запретов и исключений. Инструменты совмещения хозяйственных и природоохранных задач посредством установления специальных режимов хозяйствования используются не в полной мере.

Annotation. The ecological direction of economic activity in Russia is carried out mainly by technical and technological solutions. Territorial forms of environmental regulation of

economic activity mainly use the instruments of prohibitions and exceptions. The tools for combining economic and environmental tasks through the establishment of special modes of management are not fully used.

Ключевые слова: Арктика, режимы хозяйственной деятельности, особо охраняемых природных территорий, территории традиционного природопользования, коренные народы Севера и Арктики.

Keywords: Arctic, economic activity regimes, specially protected natural areas, territories of traditional nature management, Indigenous Peoples of the North and the Arctic.

Территориальное экологическое регулирование в законодательстве об особо охраняемых природных территориях

В основу территориальных форм охраны природы положена система особо охраняемых природных территорий (далее — ООПТ), регулируемая Федеральным законом от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях». Закон предусматривает разные уровни строгости запрета на использовании территории ООПТ, но к производственной деятельности эти режимы не имеют отношения. В государственных природных заповедниках допускается деятельность, направленная только на обеспечение функционирования заповедника и жизнедеятельности граждан, проживающих на его территории. На территориях национальных парков дифференцированный режим позволяет рекреационную и историко-культурную деятельность по обслуживанию посетителей, а хозяйственную деятельность — только для обеспечения функционирования парка. На территориях природных парков допускается рекреационная деятельность и внедрение эффективных методов охраны природы в условиях рекреационного использования территорий. Государственные природные заказники предназначаются для целей познавательного туризма, сохранения и восстановления природ-

ных 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. Территориальные формы экологического регулирования хозяйственной деятельности как таковой не в системе ООПТ не предусматриваются в принципе [1].

Территориальное регулирование хозяйствования в форматах зон с особыми условиями использования территорий

Помимо системы ООПТ из российского законодательства известна такая форма территориального экологического регулирования хозяйствования, как зоны с особыми условиями использования территорий (далее — ЗОУИТ): охранные, санитарно-защитные зоны, зоны охраны памятников истории и культуры, водоохранные зоны, зоны затопления, подтопления, зоны санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, зоны охраняемых объектов, приаэродромная территория, иные зоны, устанавливаемые в соответствии с законодательством Российской Федерации. Среди це-

лей установления ЗОУИТ преобладают цели обеспечения безопасности в её общем содержании, включая безопасность жизни и здоровья людей. Экологическое регулирование предусмотрено главным образом применительно к защите источников водных ресурсов. Часть ЗОУИТ 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 29.12.2004 № 190-ФЗ 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 описываются отталкиваясь от их функций и по существу представляют собой функциональные зоны: охранные, санитарно-защитные зоны, 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 хозяйственно-бытового водоснабжения, зоны охраняемых объектов, приаэродромная территория, иные зоны, устанавливаемые в соответствии с законодательством Российской Федерации (п. 4). Перечень видов зон с особыми условиями использования территорий соответствует аналогичному перечню в ст. 105 Земельного кодекса Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ.

Поскольку виды разрешённого использования земельных участков по существу — виды функционального назначения — все три указанных в Кодексе вида зон суть зоны 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 в материалах территориального планирования для каких-либо территорий особых условий использования 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.

Глава XIX Земельного кодекса Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ «Зоны с особыми условиями использования территорий» предусматривает (ст. 104) установление ЗООИТ в том числе в целях охрана окружающей среды, в том числе защита и сохранение природных лечебных ресурсов, предотвращение загрязнения, засорения, заиления водных объектов и истощения их вод, сохранение 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 всё, 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 ЗООИТ (п. 2) [3].

Если в соответствии с Градостроительным кодексом документы территориального планирования различного уровня утверждают органы государственного управле-

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

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

Ещё одна норма территориального правового регулирования процессов хозяйствования — Федеральный закон от 07.05.2001 № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации». Статья 10 Федерального закона зонировает территории традиционного природопользования (далее — ТТП) коренных малочисленных народов Севера и Арктики (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 историко-культурного 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, утвержденными соответственно уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления с участием лиц, относящихся к малочисленным народам и общинам 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 исполнителем органам власти [4].

Природно-хозяйственное пространственное планирование как формат территориального экологического регулирования процессов хозяйствования

Природно-хозяйственное пространственное планирование предполагает использование конкретных технико-технологических

решений применительно к конкретным ландшафтным 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 задачи совмещения различных видов хозяйствования с задачами 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 вариантов технико-технологических решений в пределах конкретных местностей. Планирование такого рода может осуществляться поэтапно для конкретных местностей в зависимости от текущей актуальности.

Совмещённое в рамках материалов природно-хозяйственного планирования описание ресурсов, планов их вовлечения в хозяйственный оборот и природных ограничений хозяйствования обеспечивает возможность планирования системы мероприятий хозяйственного развития с учётом требований 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.

Природно-хозяйственное пространственное планирование в Арктике

Арктическая зона особенно сложна как пространство хозяйствования из-за необходимости одновременного решения сразу нескольких задач, игнорировать часть из которых невозможно из-за отсутствия запаса устойчивости природной и социальной среды. Современная экономика пришла в Арктику в первую очередь за её минеральными ресурсами. Но окружающая среда настолько неустойчива, что даже малые нарушения могут вызвать серьёзные неприятные 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 её способности ассимилировать нарушающие воздействия. В социальной сфере практически повсеместно в Арктике необходимо совмещать два хозяйственных уклада — современный индустриальный и традиционный уклад жизни и хозяйствования КМНС, ориентированный 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 «либо-либо», а не «и-и».

В условиях Арктики неконфликтное совмещение недропользования с традиционным природопользованием и сохранением природной среды, с экологическим туризмом и рекреацией возможно 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 запретам чего-либо полностью. Цели достигаются установлением необходимых и достаточных ограничений в рамках специальных режимов хозяйствования и жизнедеятельности населения конкретных местностей в материалах природно-хозяйственного пространственного планирования. Аналогом являются давно отработанные процедуры установления режимов функционирования территорий ООПТ по результатам их проектирования и закрепляемые в положениях о них. Хозяйствующие субъекты, разрабатывая проекты освоения природных ресурсов, обязаны включать в проект раздел ОВОС (оценка воздействия на окружающую среду), материалы которого зачастую имеют высокую информационную ценность и могут быть использованы для целей природно-хозяйственного пространственного планирования.

Заключение

Практика территориально-экологического регулирования в законодательстве об ООПТ основана на преимущественном использовании механизмов запретов и разграничений, не ориентирована на решение задач совмещения природоохранной и хозяйственной деятельности за исключением сферы туризма и рекреации, обеспечения хозяйственных нужд самих ООПТ. Градостроительный и Земельный кодексы имеют потенциально удобный инструмент территориального экологического регулирования хозяйствования — зоны с особыми условиями использования территорий. Но экологические цели кодексами только декларируются. Градостроительный кодекс регулирует вопросы территориального планирования в зонах градостроительной деятельности в части фиксации ви-

дов разрешённого использования земельных участков, которые суть — функциональные. Земельный кодекс регулирует в первую и главную очередь права собственности и их оборот в отношении земельных участков, включённых в функциональные зоны. Формулировки обоих кодексов достаточно общие и в принципе позволяют закрепить специальные режимы хозяйствования применительно к тем или иным его направлениям. Федеральный закон от 07.05.2001 № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» в его последней редакции от 08.12.2020 № 429-ФЗ использует потенциально гибкие инструменты регулирования хозяйственной деятельности — положение о ТТП, утверждаемое актом Правительства России. Но многолетняя практика регулирования хозяйствования на ТТП пока потенциально конфликтна и ещё не выработан устойчивый алгоритм неконфликтного совмещения различных видов и укладов хозяйственной деятельности.

Специальные требования к видам хозяйственной деятельности, закрепляемые через механизм зон с особыми условиями исполь-

зования территорий потенциально позволяют устанавливать режимы хозяйствования любого уровня гибкости вне связи с системой территорий ООПТ или ТТП в документах территориального планирования субъектов Российской Федерации или муниципальных образований. Специальные технико-технологические решения, обеспечивающие условия совмещения различных задач и интересов на конкретных локальных территориях, потенциально позволяют и экономику развивать, и экологические проблемы решать вне рамок системы ООПТ. Специальные требования в документах территориального планирования могут устанавливаться в гибком временном режиме с учётом конкретной ситуации и прогнозируемой динамики природных процессов. В частности, 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 с одной стороны позволяет использовать весь доступный диапазон регулирующих воздействий, с другой стороны использовать территориальные режимы регулирования хозяйствования повсеместно.

Литература

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

Literature

1. Federal Law of March 14, 1995 No. 33-FZ "On Specially Protected Natural Areas".
2. Urban Planning Code of the Russian Federation dated December 29, 2004 No. 190-FZ.
3. Land Code of the Russian Federation dated October 25, 2001 No. 136-FZ.
4. Federal Law No. 49-FZ of 07.05.2001 "On the Territories of Traditional Nature Management of the Indigenous Minorities of the North, Siberia and the Far East of the Russian Federation".