

**РЕЦЕНЗИЯ НА КНИГУ «ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ
БЛАГОПРИЯТНОЙ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В ГОРОДАХ».
УЧЕБ. ПОСОБИЕ / С. А. БОГОЛЮБОВ, Е. С. БОЛТАНОВА,
Г. В. ВЫПХАНОВА И ДР.; ОТВ. РЕД. Н. В. КИЧИГИН. М., 2014**

Автор выделяет наиболее актуальные проблемы правового регулирования использования природных ресурсов в городах, рассмотренные в рецензируемом научно-практическом пособии. В частности, отмечен комплексный подход авторов пособия к рассмотрению особенностей использования земли, почв, дна, берегов, акватории водных объектов, зеленых насаждений, подземного пространства недр и атмосферного воздуха в городах в современных условиях и существующие проблемы, связанные с различием правового режима использования и охраны указанных объектов. Авторы рецензируемого пособия выделяют особенности градостроительной деятельности на урбанизированных территориях в современных условиях, в результате которой формируется городской ландшафт как часть территории города, что требует определения правового режима городского ландшафта, а также обеспечения экологической устойчивости для городской территории, критерии которой должны быть определены в законодательстве. В рецензируемой книге отмечается, что водный объект в городах и на пригородных зонах рассматривается как комплексный, для которого необходимы особая охрана и детальное правовое регулирование режима его использования, при этом отмечается неопределенность правового режима берега водного объекта. Авторы пособия отмечают необходимость определения понятий, а также режима охраны и использования территорий, занятых зелеными насаждениями или озелененных территорий в городах, а также городских почв и городской растительности. В рецензируемой книге уделяется внимание вопросу правового регулирования обращения с отходами производства и потребления в городах. Авторы предлагают правовые, организационно-управленческие и экономические меры для решения проблем с отходами в городах, в частности выделение специальных зон размещения твердых бытовых отходов, введение утилизационных сборов. Комплексный подход авторов рецензируемой книги позволит читателям увидеть существующие проблемы правового регулирования в сфере использования природных ресурсов в городах с предложениями авторов по разрешению рассмотренных проблем.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: земли населенных пунктов, градостроительная деятельность, градостроительные правоотношения, экологическая устойчивость городской территории, озелененные территории, водные объекты, зона водохозяйственного использования, селективный отбор отходов, утилизационный сбор.

BOOK REVIEW "LEGAL FRAMEWORK FOR THE FAVOURABLE ENVIRONMENT IN CITIES". LEARNING GUIDE / S. A. BOGOLYUBOV, E. S. BOLTANOVA, G. V. VYPKHANOVA AND OTHERS; MANAGING EDITOR N. V. KICHIGIN. M., 2014

The author points out the most urgent problems of the legal regulation of using natural resources in cities which have been considered in the reviewed scientific

and practical learning guide. In particular, the author points out the integrated approach of the learning guide's authors to consideration of the peculiarities of using land, soil, bottom, shores, surface area of water bodies, green planting, sub-soils, and atmospheric air in cities in modern conditions as well as the existing problems connected with the difference in legal regime of using and protecting these resources. The authors of the reviewed learning guide point out the peculiarities of town-planning activity on urbanized territories in modern conditions which form the urban landscape as a part of a city's territory. It requires the definition of the legal regime for the urban landscape, as well as provision for environmental sustainability for an urban territory the criteria of which shall be established in the legislation. The reviewed book states that a water body in cities and in suburban areas is considered as an integrated one. It requires a special protection and detailed legal regulation of its usage regime. At the same time the authors state that the legal regime of a shore of a water body is uncertain. The authors of the reviewed learning guide point out the necessity to define the notions, as well as of the regime of protection and usage of territories with green planting and green areas in cities, as well as urban soils and urban planting. The reviewed book focuses on the issue of legal regulation of production and consumption waste handling in cities. The authors propose legal, organizational and administrative, as well as economic measures to solve the waste problems in cities, in particular creation of special zones for emplacement of municipal solid wastes, introduction of disposal charges. The authors' integrated approach will enable the readers to become aware of existing problems of legal regulation in the sphere of using natural resources in cities together with the authors' proposals to solve these problems.

KEYWORDS: settlement lands, town-planning activity, town-planning relations, environmental sustainability of an urban territory, green areas, water bodies, zone of hydroeconomic usage, selection of wastes, disposal charge.

Исследование специфики правового регулирования природопользования на территориях городов представляется актуальным в современных условиях. Процесс укрупнения городов приводит к созданию территории, связанной единой инженерно-транспортной инфраструктурой, планирование использования которой должно осуществляться комплексно, правовой режим такой территории должен быть единым. В таких условиях существенное значение имеет правовое регулирование процесса обеспечения устойчивого развития не только городских, но и смежных с ними территорий. Единая система инженерных коммуникаций, объектов транспортной инфраструктуры создает необходимый уровень безопасности и комфортности жизни и деятельности граждан в пределах городских и прилегающих к ним территорий. Обеспечение условий проживания определенного уровня комфортности для граждан на городских и прилегающих к ним территориях относится к публичным функциям. Создание таких условий на городских и прилегающих к ним территориях осуществляется с использованием различных природных ресурсов, при этом такое использование земли, подземного пространства недр, водных объектов, лесных ресурсов и нелесной растительности, атмосферного воздуха характеризуется комплексным характером. Выполнение таких функций органами публичной власти возможно при тщательном изучении специфики объектов, субъектов и содержания правоотношений по комплексному использованию земли, недр, водных и лесных ресурсов, атмосферного воздуха, других видов природных ресурсов, а также городской среды как антропогенного объекта

для создания безопасных и благоприятных условий жизни и деятельности человека.

Актуальность вопроса в настоящее время, по нашему мнению, обусловлена развитием градостроительного законодательства, подготовкой условий для выделения комплексной отрасли градостроительного права на основе действующего кодифицированного акта, с учетом признаваемой учеными-правоведами специфики градостроительных правоотношений в современных условиях, а также осознанной обществом необходимости специального регулирования данного вида правоотношений.

Авторским коллективом Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации подготовлено в 2014 г. научно-практическое пособие, в котором освещены, на наш взгляд, наиболее важные вопросы правового регулирования использования природных ресурсов при осуществлении градостроительной деятельности в городах. При этом авторы комплексно подошли к исследованию проблем правового регулирования использования земли, подземного пространства недр, водных и лесных ресурсов, атмосферного воздуха, объектов животного мира при осуществлении градостроительной деятельности и создания благоприятных и безопасных условий для жизни и деятельности человека в городах.

Пособие разделено на главы, посвященные особенностям правового регулирования по наиболее важным направлениям использования природных ресурсов в условиях городской застройки. Авторы рассмотрели принципы (глава 1) и эколого-информационное обеспечение (глава 2) градостроительной деятельности, обоснованно выделяя природоохранный характер принципов градостроительной деятельности (§ 1). В современных условиях очень медленно проходит процесс осознания обществом приоритета принципов экологических над экономическими. Авторы пособия рассматривают природоохранные возможности институтов градостроительного законодательства, таких как территориальное планирование, зонирование, планировка территорий, экспертиза проектной документации и инженерных изысканий (§ 4 с. 101–117) градостроительной деятельности. Заслуживают поддержки предложения авторов, касающиеся необходимости проведения «стратегической экологической оценки» по аналогии с европейским опытом (с. 92), которая позволит некоторым образом компенсировать отсутствие стройной системы принятия градостроительных решений. Отсутствие санкций за ненадлежащее проведение ОВОС (с. 91), а также сокращение перечня видов деятельности, которые должны являться объектами экологической экспертизы как потенциально вредные для окружающей среды (с. 93), снижают потенциал экологической экспертизы и не обеспечивают создание благоприятных и безопасных условий жизни и деятельности людей. Территории городов, а также прилегающие к ним территории подвергаются повышенной антропогенной нагрузке, нуждаются в особом режиме охраны и использования. Создание органами публичной власти безопасных и благоприятных условий для жизни и деятельности людей на территориях, подверженных повышенной антропогенной нагрузке, на урбанизированных территориях, является одной из важнейших функций, осуществляемых в публичных интересах, интересах общества. Публичность принятия градостроительных решений обеспечивает безопасные и благоприятные условия для жизни и деятельности людей. Авторы обоснованно отмечают, что степень развития норм, регулирующих участие общественности в принятии градостроительных решений, является показателем уровня развития гражданского общества и самоорганизации граждан (с. 96).

Авторы обращают внимание на следующие недостатки в законодательстве: а) неопределенность таких понятий как «общественность», «заинтересованная общественность» (с. 96); б) различия по правовым последствиям общественных и публичных слушаний (с. 97–98); в) неурегулированность процедуры публичных слушаний, а также неисполнение решений по экологически значимым вопросам, принятых на референдумах (с. 100). Анализ указанных недостатков позволяет согласиться с выводами авторов о недостаточной эффективности законодательства об участии общественности в принятии экологически значимых решений.

Следует заметить, что в законодательстве, по нашему мнению, отсутствуют также критерии, по которым лицо может быть признано заинтересованным, допускается к согласованию градостроительного решения. Нормы, содержащиеся в региональном законодательстве, также не отличаются определенностью. Признак общей границы предполагает, что заинтересованным может быть лицо, которое является правообладателем смежного земельного участка (имеющего общую границу) или участка, расположенного на «близком» расстоянии (100, 200, 500 метров и т. п.) от участка, на котором предполагается осуществление градостроительной деятельности. В первом случае для отнесения субъектов к числу заинтересованных могут использоваться сведения из государственного кадастра недвижимости о смежных земельных участках и их правообладателях; во втором случае для определенности содержания нормы должно быть указано, что означает «близкое расстояние» и кто может определить конкретное расстояние 100, 200, 500 и т. д. метров (какой орган специальной компетенции, на основании каких информационных ресурсов).

Авторы выделяют проблемы правового регулирования осуществления контрольных полномочий органами местного самоуправления. В частности, рассматривается имеющаяся в законодательстве неопределенность в сфере муниципального контроля в отношении лесных участков (с. 131–132). Кроме того, авторы отмечают необходимость разграничения государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля по предмету (соблюдение ПЗЗ) и объекту (земли населенных пунктов, земли сельскохозяйственного назначения, для ведения личного подсобного хозяйства, индивидуального жилищного строительства) (с. 130–131). Деятельность органов местного самоуправления не подпадает под действие Федерального закона о защите прав юридических лиц при осуществлении контрольной деятельности. При выявлении нарушений органы местного самоуправления направляют лицам, ответственным за эксплуатацию зданий, рекомендации, в которых указываются меры по устранению выявленных нарушений (с. 134).

Авторы, анализируя региональное законодательство о делегировании контрольных полномочий органам местного самоуправления, предлагают наделять органы местного самоуправления такими полномочиями, как участие в проведении государственного экологического мониторинга на территории муниципального образования; развитие системы экологического образования; обеспечение населения информацией о состоянии окружающей среды на территории муниципального образования (с. 138).

Развитие информационных ресурсов, содержащих градостроительную информацию о городской территории, необходимо в первую очередь органам публичной власти для обеспечения безопасных и благоприятных условий жизни и деятельности человека, удовлетворения социальных, культурных, экологических интересов граждан, создания условий для устойчивого развития городской территории. Городская территория рассматривается как

единое пространство, которое должно быть пригодным для жизни и деятельности человека. Авторы выделяют критерии, по которым признается экологическая устойчивость городской территории (с. 50).

При осуществлении застройки уделяется внимание внешнему облику города как поселения. Термин «ландшафт» применительно к городской застройке получает иное значение «городского ландшафта» как антропогенного или природно-антропогенного объекта. Но комплексный подход при определении содержания самого понятия и особенностей правового режима охраны и использования городских ландшафтов представляется важным и актуальным. Интересным представляется анализ зарубежного опыта использования ландшафтного подхода при защите права собственности и общественных интересов (с. 71–73).

Проблемными являются термины «озелененные территории» и «городская растительность». В градостроительных регламентах предусматривается минимальное соотношение озелененных и застроенных территорий для каждой зоны, тем самым признается важность данной характеристики территории, обеспечивающей благоприятные условия жизни и деятельности человека. Озелененными признаются территории, занятые «зелеными насаждениями» общего и не общего пользования, «древесно-кустарниковой растительностью», «нелесной растительностью», «газонами». Законодатель не дает определения понятия «озелененные территории». Особый режим охраны и использования предусмотрен для «зеленых зон», «пригородных зон», которые также можно отнести к озелененным территориям. В большинстве своем эти территории располагаются в границах рекреационных зон в городах. Упорядочение режима использования и охраны озелененных территорий в городах как особо ценных, обеспечивающих очистку атмосферного воздуха, улучшающих состояние городской среды для жизни и деятельности человека, безусловно, является важным.

В главе 6 авторы обособленно отмечают особенности городской растительности как особого объекта правового регулирования с учетом влияния городской растительности на качество окружающей среды в городе, на состояние здоровья людей (с. 163–165). Авторы выявляют такие недостатки, как отсутствие четкого правового регулирования режима использования нелесной растительности в городах (с. 165–168), имеющиеся противоречия и пробелы в регулировании режима охраны и использования лесной растительности в городах (городских лесов), нерешенность вопроса собственника городских лесов и нелесной растительности (с. 168). Анализ вышеуказанных проблем позволяет авторам заключить, что наиболее оптимальной будет муниципальная собственность на нелесную растительность в поселении как основная форма собственности (с. 168–170).

Делается вывод, что региональное законодательство, регулирующее охрану городской растительности, является по отраслевой принадлежности не природоохранным, а административным или градостроительным (с. 174). Вместе с тем из анализа региональных актов, проведенных авторами, видно отсутствие единого подхода к терминологии при определении понятия «городская растительность», что осложняет правоприменительную практику (с. 175–178). Для описания городской растительности используются различные термины: «зеленые насаждения», «зеленый фонд городских и сельских поселений», «городские леса», «озелененные территории», «зеленые зоны». Городские леса следует отнести к городской растительности. Городские леса не являются самостоятельной территориальной единицей управления (с. 175), следовательно, органы местного самоуправления ограничены в полномочиях относительно данного объекта.

Для городской растительности характерна специфика особого режима охраны и использования на местном уровне, поэтому авторы обоснованно отмечают тенденцию формирования «нормативного регулирования в отношении городской растительности» на уровне муниципальных актов (с. 178). Представляет интерес, по нашему мнению, как для практиков, так и для ученых рассмотрение авторами особенностей правовой охраны городской растительности. При этом авторами выделяются проблемы теории муниципального права, в частности применение модели организации местного самоуправления на территориях, присоединенных к городу федерального значения Москве (с. 181).

Заслуживает внимания исследуемая авторами проблема использования городских почв (с. 196); специфики правового режима животных в городах (с. 225–226), который отличается от режима диких, домашних и безнадзорных животных.

Важное значение для обеспечения благоприятного состояния городской среды и прилегающих территорий имеет правовой режим охраны и использования водных объектов. В главе 9 авторы рассматривают правовой режим водных объектов на территориях городов и пригородных зон и отмечают неопределенность в законодательстве статуса берега водного объекта (с. 228–229). С учетом протяженности реки как водного объекта и расположения берегов реки на землях различных категорий — земель населенных пунктов, земель специального назначения, особо охраняемых территорий, правовой режим такого водного объекта в современных условиях носит смешанный характер. Такое положение обусловлено различиями в уровнях правового регулирования охраны и использования берегов реки. В границах города это, как правило, земли общего пользования, за границами населенного пункта это земли иных категорий, межселенные территории. В целях урегулирования статуса берегов рек в населенных пунктах авторы предлагают выделение зоны водохозяйственного использования (с. 229–230), иллюстрируя свои предложения примером правового регулирования данного вопроса в Хабаровске. Для Санкт-Петербурга такой подход может быть актуальным, учитывая местоположение города.

Сам водоем обоснованно относится авторами к комплексному объекту, в состав которого входят дно, берега, акватория, лесные и нелесные насаждения, а также система водоемов. Особенности правового регулирования водных объектов рассматриваются авторами на примере притока реки Москвы — озерной системы в истоке реки Пехорки (с. 232). Следует отметить, что законодателем не определен и правовой режим дна водного объекта, что также не позволяет установить режим охраны и использования водного объекта как комплексного.

В законодательстве выделяют «зоны сельскохозяйственного использования» как зоны в границах населенного пункта и «земли сельскохозяйственного назначения» как отдельную категорию земель. Правовой режим их различается. Такая ситуация создает проблемы в правоприменительной практике. Авторы предлагают распространить на зоны сельскохозяйственного использования, выделяемые в границах земель населенных пунктов, правила охраны, установленные для земель сельскохозяйственного назначения (с. 194). Зоны сельскохозяйственного использования в городах и земли сельскохозяйственного назначения объединяет общее целевое назначение — как средство производства в сельском хозяйстве. Разница в том, что такое использование зон сельскохозяйственного назначения не является приоритетным на территории городов. Приоритет в городах — развитие территории города, застройка объектами различного назначения.

Основной проблемой в городах является проблема отходов производства и потребления. Проблема селективного отбора отходов может быть обеспечена только на уровне местного самоуправления (с. 255–256), эффективность в сфере обращения отходов производства и потребления во многом зависит от применения новых технологий при переработке отходов (с. 262). Решение проблемы отходов производства и потребления решается в рамках благоустройства городских территорий. Основной задачей в сфере благоустройства авторы называют создание правовых, организационно-управленческих и экономических мер (с. 247–254). Заслуживает внимания и изучения предложение авторов о делегировании субъектами Российской Федерации органам местного самоуправления дополнительных полномочий в сфере обращения с отходами за счет средств муниципального бюджета после прохождения установленной в законе процедуры доказывания возможностей муниципального образования их исполнения (с. 250–251).

Выделение авторами особенностей правового регулирования обращения некоторых видов твердых бытовых отходов, в частности тары и упаковки (с. 265), строительных отходов (с. 266), вышедшей из строя бытовой техники (с. 268), автомобилей (с. 269), позволило предложить в качестве средств решения указанных проблем введение утилизационного сбора и внедрение городской системы авторециклинга.

Создание такого рода пособия, в котором проводится комплексное исследование правового регулирования природопользования в городах в целях обеспечения благоприятной и безопасной среды для жизни и деятельности человека в условиях городской застройки, полезно как для научных и практических работников, так и для студентов высших учебных заведений.

Иванова Татьяна Геннадьевна,
кандидат юридических наук, доцент, преподаватель кафедры
правовой охраны окружающей среды СПбГУ

Ivanova Tatyana Gennadievna,
candidate of legal sciences, associate professor,
lecturer of the Department of Legal Protection of the Environment,
St. Petersburg State University

E-mail: Ivanova.Ta@jurfak.spb.ru
© Иванова Т. Г., 2014