

Научная статья
УДК 349
DOI 10.33184/pravgos-2024.4.5

Original article

ВОЛКОВ Геннадий Александрович
Московский государственный
университет имени М.В. Ломоносова,
Москва, Россия,
e-mail: gennadiv@mail.ru

VOLKOV Gennadiy Alexandrovich
Lomonosov Moscow State University,
Moscow, Russia.

ПРОБЛЕМЫ СИСТЕМАТИЗАЦИИ ПРАВОВЫХ СРЕДСТВ, ОБЕСПЕЧИВАЮЩИХ РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИИ (НА ПРИМЕРЕ ГЕОПАРКОВ)

**SOME PROBLEMS OF SYSTEMATISING LEGAL MEANS TO ENSURE THE DEVELOPMENT OF A
TERRITORY (ON THE EXAMPLE OF GEOPARKS)**

Аннотация. В настоящее время реформируется законодательство об особо охраняемых природных территориях в части обеспечения развития туризма. Появляются новые территории, в границах которых, с одной стороны, имеются уникальные природные объекты, в том числе геологические, соответствующие критериям особо охраняемых природных территорий, а с другой – этим территориям не придается режим особой охраны, они пересекаются с уже созданными ранее особо охраняемыми природными территориями. Это вызывает беспокойство о надлежащем сохранении уникальных природных объектов и обуславливает необходимость определения совокупности правовых средств, которые могли бы обеспечить и экономическое развитие таких территорий (прежде всего, активного туризма), и сохранение природных объектов, представляющих особую научную, культурную и эстетическую ценность, – устойчивое развитие территорий. На основе межотраслевого, инструментального и формально-юридического подхода в статье рассмотрены теоретические основы правового режима особо охраняемых природных территорий (вариант – придание этого режима геопаркам) для целей обеспечения и сохранения уникальных геологических объектов и экономического развития территории, в том числе туризма; альтернативные правовые средства обеспечения этих целей, в том числе правовые институты планировки территории и комплексного развития территории; преимущества и недостатки рассмотренных вариантов применения этих правовых средств. Предложены система правовых средств и изменения законодательства для развития геопарков.

Abstract. The legislation on specially protected natural areas is currently being reformed to ensure tourism development. New territories emerge, within the boundaries of which, on the one hand, there are unique natural sites, including geological ones, corresponding to the criteria of specially protected natural areas, and on the other hand, these areas are not given a special protection regime and they intersect with the previously established specially protected natural areas. This raises concerns about the proper preservation of unique natural sites and necessitates the definition of a set of legal means that could ensure both the economic development of such territories (primarily active tourism) and the preservation of natural sites of special scientific, cultural and aesthetic value, that means sustainable development of territories. Based on the intersectoral, instrumental and formal-legal approach, the article considers theoretical foundations of the legal regime of specially protected natural areas (option – to give this regime to geoparks) for the purposes of ensuring and preserving unique geological sites and economic development of the territory, including tourism; alternative legal means of ensuring these purposes, including legal institutions for territory planning and integrated territorial development; advantages and disadvantages of the considered options for the application of these legal means. The article proposes a system of legal means and legislative changes for the development of geoparks.

Ключевые слова: особо охраняемые природные территории, геопарки, правовой режим, уникальные геологические объекты, экономическое развитие, туризм, проекты планировки территории, комплексное развитие территории

Финансирование. Статья подготовлена при информационной поддержке Справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

Для цитирования: Волков Г.А. Проблемы систематизации правовых средств, обеспечивающих развитие территории (на примере геопарков) / Г.А. Волков. – DOI 10.33184/pravgos-2024.4.5 // Правовое государство: теория и практика. – 2024. – № 4. – С. 35–43.

Keywords: specially protected natural areas, geoparks, legal regime, unique geological sites, economic development, tourism, territory planning projects, integrated territorial development

Financing. The article is prepared with the information support of the Reference Legal System «ConsultantPlus».

For citation: Volkov G.A. Some Problems of Systematising Legal Means to Ensure the Development of a Territory (On the Example of Geoparks). *Pravovoe gosudarstvo: teoriya i praktika = The Rule-of-Law State: Theory and Practice*, 2024, no. 4, pp. 35–43. (In Russian). DOI 10.33184/pravgos-2024.4.5.

ВВЕДЕНИЕ: ОСНОВЫ ТЕОРИИ

Решение проблемы поиска правовых средств, обеспечивающих и экономическое развитие территорий, включающих уникальные природные объекты, имеющих особую научную, культурную и эстетическую ценность, и их сохранение, должно быть основано на достижениях правовой доктрины, послуживших формированию законодательства об охране окружающей среды, в том числе связанного с реализацией прав и свобод человека.

Важнейшие достижения правовой доктрины охраны природы и рационального использования природных ресурсов нашли отражение в ряде природоресурсных законов СССР и РСФСР 1960–1975 гг.¹, оказали влияние на развитие международного права, в частности нашли отражение в общепризнанных принципах и нормах международного права, прежде всего в Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (Хельсинки, 1 августа 1975 г.)², в ко-

тором реализация прав человека и основных свобод, а по сути – их содержание, впервые была определена и через сотрудничество по охране и улучшению окружающей среды, охране природы, рациональному использованию природных ресурсов³.

Положения законов СССР и РСФСР 1960–1975 гг., общепризнанных принципов и норм международного права отразились на содержании Конституции СССР 1977 г., в которой была закреплена норма-принцип: «в интересах настоящего и будущих поколений в СССР принимаются необходимые меры для охраны и научно обоснованного, рационального использования земли и ее недр, водных ресурсов, растительного и животного мира, для сохранения в чистоте воздуха и воды, обеспечения воспроизводства природных богатств и улучшения окружающей человека среды» (ст. 18). Она стала преемственной и в Конституции РФ, и в законодательстве Российской Федерации об охране окружающей среды и использовании природных ресурсов.

В 2009 г. Конституционный Суд РФ выразил правовую позицию, согласно которой одним из основных принципов правового регулирования отношений в области охраны окружающей среды является принцип при-

1 Об охране природы в РСФСР : Закон РСФСР от 27.10.1960 // Ведомости ВС РСФСР. 1960. № 40, ст. 586 ; Об утверждении Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик : Закон СССР от 13.12.1968 № 3401-VII // Ведомости ВС СССР. 1968. № 51, ст. 485 ; Об утверждении Основ водного законодательства Союза ССР и союзных республик : Закон СССР от 10.12.1970 № 564-VIII // Ведомости ВС СССР. 1970. № 50, ст. 566 ; Об утверждении Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах : Закон СССР от 09.07.1975 № 1840-IX // Ведомости ВС СССР. 1975. № 29, ст. 435.

2 Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XXXI. М., 1977. С. 544–589.

3 Позднее в СССР были приняты: Об утверждении Основ лесного законодательства Союза ССР и союзных республик : Закон СССР от 17.06.1977 № 5906-IX // Ведомости ВС СССР. 1977. № 25, ст. 388 ; Об охране и использовании животного мира : Закон СССР от 25.06.1980 № 2355-X // Ведомости ВС СССР. 1980. № 27, ст. 530).

оритета публичных интересов⁴. Эта позиция воспроизведена в не менее чем 30 других решениях Конституционного Суда РФ, в том числе применительно к обеспечению рационального использования природных ресурсов, что свидетельствует о высокой стабильности толкования Конституции РФ.

Указанная позиция Конституционного Суда РФ соответствует именно разрешительно-му типу правового регулирования (дозволено лишь то, что прямо предусмотрено в законе) как отношений в области охраны окружающей среды, так и неразрывно связанных с ними отношений по охране и использованию природных ресурсов, являющемуся важнейшим основным началом экологического и природоресурсных отраслей права, который не изменился с начала проведения правовой реформы в России, то есть с 1990 г.

Следует отметить, что В.В. Петров, один из основоположников науки экологического права, на основе своего жизненного опыта и мудрости деликатно критиковал правоведов, политиков и чиновников высшего звена за использование ими юридической формулы «что не запрещено, то дозволено», которая примерялась ко всем без разбора отраслям права в переходный период начала 1990-х годов. Он был солидарен с теми, кто полагал, что «указанная формула может быть применима в хозяйственном обороте в рамках законности, но ее использование недопустимо в административных отношениях власти и подчинения, в том числе по природопользованию и охране природной среды. Здесь необходимо строго придерживаться буквы закона по формуле: "...не все разрешено, что прямо не запрещено законом"» [1, с. 73–74].

Суждение В.В. Петрова следует оценивать с учетом времени публикации и той обстановки, в которой ему пришлось защищать свой проект закона об охране окружающей природной среды (1988–1991) [2]. Исходя из общего смысла рассуждений, оно означает

4 По делу о проверке конституционности положения подпункта «б» пункта 4 постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» в связи с запросом Верховного Суда Республики Татарстан : постановление Конституционного Суда РФ от 14.05.2009 № 8-П, п. 2 // Собрание законодательства РФ. 2009. № 22, ст. 2752.

не что иное, как именно формулу «дозволено лишь то, что прямо предусмотрено законом», и является одной из заповедей ученого.

В ст. 42 и 58 Конституции РФ закреплено право на благоприятную окружающую среду и обязанность сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам. Эти нормы знаменуют общий запрет на любое воздействие на окружающую среду, в том числе на использование природных ресурсов.

По смыслу ст. 1 и 4 Федерального закона «Об охране окружающей среды»⁵ под охраной окружающей среды понимается деятельность всех субъектов (публичных и частных), направленная не только на сохранение природной среды, предотвращение негативного воздействия на нее любой деятельности, а также на ликвидацию последствий такого воздействия, но и на рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов. В законе также закреплена презумпция экологической опасности любой планируемой хозяйственной и иной деятельности (ст. 3)⁶.

Из положений Конституции РФ и принятых в ее исполнение федеральных законов следует, что исходя из общего запрета на любое взаимодействие с окружающей средой, в том числе с природными ресурсами, по общему правилу, требуется получение предусмотренных законом разрешений, то есть правовые нормы экологического и природоресурсных отраслей права – это прежде всего нормы-дозволения, допускающие воздействие на окружающую среду, в том числе на природные ресурсы, с ограничивающими условиями и предписаниями (2-й уровень нормативного регулирования). В свою очередь, из этих дозволений бывают исключения – запреты, являющиеся нормами уже 3-го уровня регулирования этих отношений. Например, в случае возведения на земельном участке здания, даже при наличии разрешения на

5 Об охране окружающей среды : Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 2, ст. 133.

6 Ранее такая презумпция в предельно близкой редакции (презумпция потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной и иной деятельности) была закреплена в ст. 3 Федерального закона от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» (Собрание законодательства РФ. 1995. № 48, ст. 4556).

строительство, но полученного с нарушением публичных правовых требований, такая постройка подлежит сносу, если она создает угрозу жизни и здоровью людей, причинения вреда окружающей среде или памятникам истории и культуры. То есть, несмотря на полученное дозволение, снос является следствием запрета на использование такой самовольной постройки [3].

ОСОБО ОХРАНЯЕМЫЕ ПРИРОДНЫЕ ТЕРРИТОРИИ И ГЕОПАРКИ

В своей концепции взаимодействия общества и природы В.В. Петров видел лишь один путь сохранения качества окружающей среды – сочетание экологических и экономических интересов. Приоритет экологии над экономикой должен быть обеспечен при учете незыблемости законов естественного мира, невозможности изменить их человеком, обязанности их познать и использовать в жизни. В качестве меры такого соотношения ученый видел нормативы качества окружающей природной среды, соблюдение которых обеспечивается экологическими требованиями. Исключением из соотношения экологических и экономических интересов, когда вместо сочетания устанавливается преобладание экологических интересов, по мнению В.В. Петрова, является режим особо охраняемых природных территорий (далее – ООПТ), предусматривающий полный или частичный запрет хозяйственной или иной деятельности, противоречащей целям и задачам охраняемой территории [1; 4; 5].

Проблема обеспечения сочетания частных и публичных интересов при приоритете последних в регулировании рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды в целом ярко проявляется в отношении геопарков.

Для нашей страны геопарки – относительно новое понятие. Их сущность и правовой режим подробно рассмотрены в диссертации Р.А. Шагаповой. Автор обоснованно пришла к выводу, что уникальные геологические объекты, представляющие особую научную, культурную и эстетическую ценность, соответствуют установленному в Федеральном законе «Об особо охраняемых природных

территориях» (подп. «в» п. 1 ст. 2) критерию создания ООПТ и самостоятельно не могут быть какой-либо иной категорией ООПТ, кроме как ООПТ регионального значения, созданной на основе закона субъекта Российской Федерации. В то же время правовой режим имеющихся в настоящее время геопарков не соответствует требованиям Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» (в том числе п. 3 ст. 2), Земельному кодексу РФ (ст. 94, 95, 96, 98, 100 и 105), остается неопределенным, не урегулирован в законодательстве, по сути, находится «вне закона». Соответственно, создание геопарков само по себе не решает ни проблему сохранения уникальных геологических объектов, ни проблему обеспечения безопасности туристической и рекреационной деятельности [6, с. 10].

В Законе Республики Башкортостан «О геопарках в Республике Башкортостан»⁷ геопарки не отнесены к самостоятельной категории ООПТ регионального значения, соответственно, их правовой режим не определяется правовыми нормами Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях». Поэтому, несмотря на формальное создание геопарков, комплексная охрана и развитие туристической и рекреационной деятельности в полной мере не обеспечивается.

Поскольку на основе ч. 2 ст. 77 Конституции РФ формируется система органов управления в сфере использования и охраны земель по предмету совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, которые должны образовывать единую систему исполнительной власти, управление геопарком как территорией с уникальными геологическими объектами, не взаимосвязанное с федеральными органами исполнительной власти, может стать причиной споров о соответствии такого управления Основному закону страны.

Особую точку зрения на проблемы создания и развития геопарков имеет Е.В. Лунова. Представляет интерес ее анализ пересечения территории геопарка с объектом всемирного наследия или биосферным резерватом, их отличий с учетом миссий, при котором мис-

⁷ О геопарках в Республике Башкортостан : Закон Республики Башкортостан от 27.09.2022 № 609-З [Электронный ресурс]. URL: <https://nps.bashkortostan.ru/36586/> (дата обращения: 15.09.2024).

сия Глобальных геопарков ЮНЕСКО состоит в защите георазнообразия при активном взаимодействии с местным населением для устойчивого экономического развития, и вывод о том, что каких-либо дополнительных элементов в правовом режиме геопарка после получения им статуса ЮНЕСКО не появляется [7, с. 34–35], то есть Е.В. Лунева обозначает в том числе проблему сочетания правового режима геопарка с режимом находящегося в его границах ранее созданных ООПТ, но уникальные геологические объекты геопарка не находятся в границах ООПТ.

В зависимости от особенностей организации и правового режима геопарков в России Е.В. Лунева выделила четыре типа региональных геопарков: 1) признание геопарка туристско-рекреационной зоной, в границах которой расположены ООПТ, другие природные, культурные и рекреационные объекты, с сохранением их правового режима (геопарк «Алтай»); 2) геопарки без правового режима туристско-рекреационной зоны и без правового режима ООПТ, когда в их границах находятся ООПТ, геологические и иные природные объекты, объекты культурного наследия и т. д. (геопарки «Янган-Тау» и «Торатау»); 3) геопарк с правовым режимом ООПТ в виде государственного палеонтологического, минералогического или геологического заказника (геопарк «Ундория»); 4) геопарк как самостоятельная категория ООПТ, вводимая региональными нормативными правовыми актами (в Экологическом кодексе Республики Татарстан предусмотрено создание двух ООПТ местного значения – рекреационных местностей и микрозаказников) [7, с. 37–42].

Вместе с тем следует отметить, что отсутствие у геопарков режима самостоятельной категории ООПТ регионального значения исключает применение административной ответственности – ст. 8.39 КоАП РФ «Нарушение правил охраны и использования природных ресурсов на особо охраняемых природных территориях», и уголовной ответственности – ст. 262 УК РФ «Нарушение режима особо охраняемых природных территорий и природных объектов», имеющих важное значение для предупреждения соответствующих правонарушений и преступлений.

ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА ОБЕСПЕЧЕНИЯ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИИ ГЕОПАРКОВ

Какие правовые средства и варианты управления могут обеспечить развитие территории геопарков? Если проблему правового режима геопарков рассмотреть с точки зрения формы управления такой территорией, то, с одной стороны, планирование создания геопарков осуществляется в документах стратегического развития и документах территориального планирования субъектов Российской Федерации. С другой стороны, несмотря на важность этих документов, они имеют «громоздкий» характер административных процедур, не рассчитаны на подробное и оперативное решение проблем сохранения уникальных геологических объектов, обеспечение рационального использования природных ресурсов и экономическое развитие территории.

Следует признать, что законодатель не стоит на месте. Однако, например, даже такая новелла 2022 г. Градостроительного кодекса РФ, как единый документ территориального планирования и градостроительного зонирования поселения, муниципального, городского округа (ст. 28.1), подвергалась критике в части увеличения бюрократических издержек, в том числе по времени внесения в этот правовой документ изменений⁸.

Следует отметить, что градостроительное зонирование как самостоятельный правовой институт само по себе вряд ли может обеспечить решение задач сохранения уникальных геологических объектов и экономического развития территории, в том числе туризма, поскольку действие градостроительного регламента не распространяется на земельные участки в границах территорий общего пользования (п. 2 ч. 4 ст. 36 Градостроительного кодекса РФ) и градостроительные регламенты не устанавливаются для земель лесного фонда, земель, покрытых поверхностными водами, земель запаса, земель ООПТ, сельскохозяйственных

⁸ Остапчук П. Единый документ территориального планирования и градостроительного зонирования: плюсы и минусы [Электронный ресурс]. URL: <https://www.advgazeta.ru/mneniya/edinyy-dokument-territorialnogo-planirovaniya-i-gradostroitel'nogo-zonirovaniya-plyusy-i-minusy/> (дата обращения: 15.09.2024).

угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения, земельных участков, расположенных в границах особых экономических зон и территорий опережающего развития (ч. 6 ст. 36 Градостроительного кодекса РФ).

Другим правовым средством, которое при отсутствии у геопарков режима самостоятельной категории ООПТ регионального значения отчасти может обеспечить и сохранение уникальных геологических объектов, и экономическое развитие территории, в том числе туризма, является документация по планировке территории. Так, в Градостроительном кодексе РФ предусмотрено, что эта документация обеспечивает устойчивое развитие территорий, в том числе выделение элементов планировочной структуры, установление границ земельных участков, установление границ зон планируемого размещения объектов капитального строительства (ч. 1 ст. 41). При этом в целях размещения объектов капитального строительства подготовка документации по планировке территории является обязательной, в частности в случаях их размещения в границах ООПТ или в границах земель лесного фонда (п. 6 ч. 3 ст. 41) и если планируется осуществление комплексного развития территории (п. 7 ч. 3 ст. 41).

По смыслу используемых в Градостроительном кодексе РФ понятий устойчивое развитие территорий – это обеспечение при осуществлении градостроительной деятельности безопасности и благоприятных условий жизнедеятельности человека, ограничение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и обеспечение охраны и рационального использования природных ресурсов в интересах настоящего и будущего поколений (п. 3 ст. 1).

Среди документации по планировке территории особо значение имеет проект планировки территории, который в результате ряда изменений законодательства обрел весьма существенное юридическое значение.

Следует отметить, что исходя из разъяснения, содержащегося в п. 2 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения

законодательства и обладающих нормативными свойствами», проекты планировки территории (их отдельные положения) могут быть квалифицированы как имеющие нормативное содержание, то есть как нормативные правовые акты [8].

Действительно, проект планировки территории применяется в случаях, когда права неопределенного круга лиц могут быть ограничены или могут быть затронуты чьи-то законные интересы:

- для образования земельных участков из земель и (или) земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности (п. 7 ст. 11.2, п. 2.1 ст. 11.3 Земельного кодекса РФ);

- для подготовки схемы расположения земельного участка на кадастровом плане территории (п. 2 ст. 11.10 Земельного кодекса РФ);

- как основание отказа в предоставлении земельного участка (п. 14 ст. 39.16 Земельного кодекса РФ), перераспределении земельных участков (подп. 12 п. 9 ст. 39.29 Земельного кодекса РФ) – ограничении оборотоспособности земельных участков;

- как обоснование необходимости установления публичного сервитута и основание отказа в его установлении (подп. 2 п. 2 ст. 39.41, подп. 7 п. 1 ст. 39.44 Земельного кодекса РФ);

- как основание резервирования и изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд (ст. 56.1, подп. 2 п. 1 ст. 56.3, п. 2 ст. 70.1 Земельного кодекса РФ).

Также имеются правовые основания толкования значения проектов планировки территории в качестве:

- критерия отказа в выдаче разрешения на строительство (ч. 7 и 13 ст. 51, ст. 57.3 Градостроительного кодекса РФ) в связи с несоответствием проектной документации требованиям к строительству, реконструкции объекта капитального строительства, прежде всего в случаях, когда подготовка документации по планировке территории является обязательной;

- определения разрешенного использования земельного участка (например, ч. 2 ст. 3 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 254-ФЗ «Об особенностях регулирования отдельных отношений в целях модернизации и расширения магистральной инфраструкту-

ры и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»);

- сужения предельных параметров застройки территории (п. 2 ч. 3 ст. 42 Градостроительного кодекса РФ);

- установления предельных параметров разрешенного строительства, не соответствующих правилам землепользования и застройки (п. 5 ч. 1 ст. 67 Градостроительного кодекса РФ);

- основания для изменения генеральных планов и правил землепользования и застройки через одновременное проведение публичных слушаний (ч. 26 ст. 5.1, ч. 2.1 ст. 24, ч. 14 ст. 31 Градостроительного кодекса РФ) [см. подробнее: 9, с. 135–148].

Кроме этого, проекты планировки территории играют особую роль в реализации правового института комплексного развития территории.

В соответствии с ч. 10.2 и 10.3 ст. 45 Градостроительного кодекса РФ⁹ подготовка документации по планировке территории в целях реализации решения или договора о комплексном развитии территории осуществляется в соответствии с таким решением без учета ранее утвержденной в отношении этой территории документации по планировке, если иное не предусмотрено таким решением или договором. Если для этого требуется внесение изменений в генеральные планы муниципальных образований, правила землепользования и застройки, то подготовка документации по планировке территории осуществляется одновременно с подготовкой изменений в эти документы территориального планирования, правила землепользования и застройки. При этом утверждение документации по планировке территории допускается до утверждения изменений в них, а ранее утвержденная документация по планировке этой территории признается утратившей силу.

Таким образом, документация по планировке территории лишь отчасти может служить целям сохранения уникальных геологических объектов с одновременным обеспечением экономического развития территории, в том числе туризма. Однако в отсутствие

у геопарков режима самостоятельной категории ООПТ эффективность этого правового средства ограничена узкими для таких задач его целями и сферой применения. Более того, в таком случае при осуществлении градостроительной деятельности только «учет» экологических факторов в отсутствие необходимости соблюдения требований сохранения природных объектов геопарков как ООПТ (п. 10 ст. 2 Градостроительного кодекса РФ) документация по планировке территории может служить инструментом дисбаланса цели сохранения уникальных геологических объектов с целями обеспечения экономического развития территории, в том числе туризма.

КОМПЛЕКСНОЕ РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИИ ГЕОПАРКОВ

В настоящее время важным дополнением документации по планировке территории и других правовых средств регулирования градостроительной деятельности является правовой институт комплексного развития территории (далее – КРТ), которому посвящена гл. 10 Градостроительного кодекса РФ, введенная в действие в конце 2020 г.

Под КРТ понимается совокупность мероприятий, выполняемых в соответствии с утвержденной документацией по планировке территории и направленных на создание благоприятных условий проживания граждан, обновление среды жизнедеятельности и территорий общего пользования поселений, муниципальных и городских округов (п. 33 ст. 1 Градостроительного кодекса РФ). Соответственно, ссылка в определении на документацию по планировке территории означает, что КРТ должно обеспечивать ее устойчивое развитие.

Следует отметить, что приоритет публичных интересов и разрешительный тип правового регулирования отношений в области охраны окружающей среды и неразрывно связанных с ними отношений по охране и использованию природных ресурсов, являющийся важнейшим основным началом экологического и природоресурсных отраслей права, проявляется и в регулировании отношений по КРТ как отношений, прежде всего, по использованию и охране земель.

⁹ С изменениями, внесенными федеральными законами от 30.12.2020 № 494-ФЗ, от 13.06.2023 № 240-ФЗ и от 25.12.2023 № 627-ФЗ.

Важное юридическое значение КРТ заключается в том, что поскольку решением о КРТ определяется территория, в границах которой предполагается установление особого правового режима, направленного на изменение или прекращение существующих правоотношений, и комплексное градостроительное развитие данной территории, связанное в том числе с возможным сносом, строительством или реконструкцией объектов капитального строительства, находящихся в собственности неопределенного круга лиц, или возможным принудительным ограничением и (или) изъятием этих объектов недвижимости для государственных или муниципальных нужд в целях КРТ, то решение о КРТ признается нормативным правовым актом¹⁰.

Среди видов КРТ, которые могли бы обеспечить и сохранение уникальных геологических объектов, и экономическое развитие территории, в том числе туризма, можно выделить либо комплексное развитие территории нежилой застройки, либо комплексное развитие незастроенной территории.

Вместе с тем цели КРТ (ст. 64 Градостроительного кодекса РФ), виды КРТ (ст. 65 Градостроительного кодекса РФ) и особенности правового режима земельных участков в границах территории КРТ (п. 5 ч. 1 ст. 67 Градостроительного кодекса РФ) могли бы быть уточнены для целей обеспечения сохранения уникальных геологических объектов и экономического развития территории, в том числе туризма.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

1. Геопарк как самостоятельная категория ООПТ регионального значения – опти-

¹⁰ Кассационное определение Верховного Суда РФ от 20.07.2022 № 5-КАД22-34-К2 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

мальный вариант для использования всех правовых средств, необходимых и для сохранения уникальных геологических объектов, и для экономического развития территории, в том числе туризма.

2. Помимо создания самостоятельной категории ООПТ регионального значения – геопарка, требуется внесение изменений в ФЗ об ООПТ в части установления охранных зон геопарков и форм управления ими как иными категориями ООПТ регионального значения, созданными законами субъектов Российской Федерации [6, с. 13], а также в части дозволения оборотоспособности земельных участков в границах категории ООПТ, созданной законами субъектов Российской Федерации.

3. Альтернативным вариантом развития геопарков без создания самостоятельной категории ООПТ регионального значения может стать применение правовых институтов планировки и комплексного развития территории. Однако в этом варианте набор правовых средств ограничен, решение получится не системным – «лоскутным», потребуется внесение изменений в Градостроительный кодекс РФ в части уточнения цели КРТ (ст. 64), видов КРТ (ст. 65) и особенностей правового режима земельных участков в границах территории КРТ (п. 5 ч. 1 ст. 67).

4. При «лоскутном» варианте (геопарк не ООПТ) при осуществлении градостроительной деятельности только «учет» экологических факторов в отсутствие требования сохранения ООПТ (п. 10 ст. 2 Градостроительного кодекса РФ) документация по планировке территории и связанная с ней документация КРТ могут стать инструментами управления, которые способны привести к дисбалансу цели сохранения уникальных геологических объектов с целями обеспечения экономического развития территории, в том числе туризма.

Список источников

1. Петров В.В. Экологическое право России : учебник для вузов / В.В. Петров. – Москва : БЕК, 1995. – 557 с.
2. Петров В.В. Проект Закона СССР «Об охране окружающей природной среды» / В.В. Петров // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. – 1990. – № 1. – С. 3–35.

REFERENCES

1. Petrov V.V. Environmental Law of Russia. Moscow, BEK Publ., 1995. 557 p.
2. Petrov V.V. Draft Law of the USSR «On Environmental Protection». *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 11: Pravo = Bulletin of Moscow University. Series 11: Law*, 1990, no. 1, pp. 3–35. (In Russian).

3. Волков Г.А. Уровни нормативного регулирования экологических отношений / Г.А. Волков // Экологическое право. – 2018. – № 6. – С. 3–7.

4. Петров В.В. Закон Российской Федерации об охране окружающей природной среды: концепция и механизм реализации / В.В. Петров // Государство и право. – 1992. – № 11. – С. 73–84.

5. Петров В.В. Экологический кодекс России (к принятию Верховным Советом Российской Федерации Закона «Об охране окружающей природной среды») / В.В. Петров // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. – 1992. – № 3. – С. 3–13.

6. Шагапова Р.А. Правовой режим геопарков как особо охраняемых природных территорий : дис. ... канд. юрид. наук : 5.1.2 / Р.А. Шагапова. – Москва, 2023. – 224 с.

7. Лунева Е.В. Организация геопарков в России и особенности их правового режима / Е.В. Лунева // Lex Russica. – 2021. – № 9. – С. 32–43.

8. Отрощенко П.В. Кто проверит законность проекта планировки территории? / П.В. Отрощенко // Арбитражные споры. – 2019. – № 1. – С. 104–118.

9. Башарин А.В. Значение документации по планировке территории при выдаче разрешения на строительство и легализации самовольных построек / А.В. Башарин, С.В. Стрембелев // Закон. – 2021. – № 10. – С. 135–148.

3. Volkov G.A. Levels of the Statutory Regulation of Environmental Relationships. *Ekologicheskoe pravo = Environmental Law*, 2018, no. 6, pp. 3–7. (In Russian).

4. Petrov V.V. Law of the Russian Federation on Environmental Protection: Concept and Mechanism of Implementation. *Gosudarstvo i pravo = State and Law*, 1992, no. 11, pp. 73–84. (In Russian).

5. Petrov V.V. Environmental Code of Russia (to the adoption by the Supreme Council of the Russian Federation of the Law «On Environmental Protection»). *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 11: Pravo = Bulletin of Moscow University. Series 11: Law*, 1992, no. 3, pp. 3–13. (In Russian).

6. Shagapova R.A. Legal Regime of Geoparks as Specially Protected Natural Areas. *Cand. Diss. Moscow*, 2023. 224 p.

7. Luneva E.V. Organization of Geoparks in Russia and Peculiarities of their Legal Regime. *Lex Russica*, 2021, no. 9, pp. 32–43. (In Russian).

8. Otroshchenko P.V. Who Will Check the Legality of a Territorial Planning Project? *Arbitrazhnye spory = Arbitration Disputes*, 2019, no. 1, pp. 104–118. (In Russian).

9. Basharin A.V., Strembelev S.V. The Value of the Territory Planning Documentation for Granting Building Permits and Legalisation of Unauthorised Constructions. *Zakon*, 2021, no. 10, pp. 135–148. (In Russian).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Волков Геннадий Александрович – доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры экологического и земельного права юридического факультета.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Volkov Gennadiy Alexandrovich – Doctor of Law, Associate Professor, Professor of the Department of Environmental and Land Law, Faculty of Law.

Статья поступила в редакцию 09.10.2024; одобрена после рецензирования 18.10.2024; принята к публикации 18.10.2024. The article was submitted 09.10.2024; approved after reviewing 18.10.2024; accepted for publication 18.10.2024.