

ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЕ, ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ И ПРИРОДОРЕСУРСНОЕ ПРАВО

Н. Г. Жаворонкова*,
В. Б. Агафонов**

Современные тенденции нормотворчества в сфере земельного, градостроительного и природоресурсного права

***Аннотация.** Статья посвящена выявлению особенностей нормотворчества в сфере земельного, градостроительного и природоресурсного права, в том числе основных новелл в сфере нормативного правового регулирования земельных, градостроительных и природоресурсных отношений, тенденций развития государственной политики в данной сфере, влияния документов государственного стратегического планирования на нормотворчество в сфере земельных, градостроительных и природоресурсных отношений, а также общих тенденций и перспектив развития современного российского земельного, градостроительного и природоресурсного законодательства. По итогам проведенного исследования авторы приходят к выводу о необходимости принятия базового документа, в котором будет заложена концептуальная основа для формирования цельной, непротиворечивой, системной, институциональной среды для экологического (в том числе природоресурсного), земельного и градостроительного правотворчества. Создание «институтов развития» нормотворчества, опирающихся на конкретные, достижимые, перспективные цели, задачи, средства и методы, является, пожалуй, самым сложным, но необходимым этапом перехода на новые характеристики нормотворчества в сфере земельного, градостроительного и природоресурсного права.*

***Ключевые слова:** правотворчество; нормотворчество; оценка регулирующего воздействия; государственная политика; стратегическое планирование; земельное, градостроительное и природоресурсное законодательство; тенденции развития.*

DOI: 10.17803/1994-1471.2019.102.5.193-204

© Жаворонкова Н. Г., Агафонов В. Б., 2019

* *Жаворонкова Наталья Григорьевна, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)*

gavoron49@mail.ru

125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

** *Агафонов Вячеслав Борисович, доктор юридических наук, профессор кафедры экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)*

Vagafonoff@mail.ru

125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Современные процессы нормотворчества в сфере земельного, градостроительного и природоресурсного права в настоящее время приобрели признаки системного кризиса и требуют радикальных изменений в части целеполагания, совершенствования процедуры подготовки и принятия, повышения качества документов, их гармонизации и развития. Можно выделить несколько проблемных областей, которые относятся ко всему нормотворчеству в рассматриваемой сфере:

- **Пробельность.** Многие области анализируемых правоотношений недостаточно урегулированы, другие, напротив, подвержены чрезмерной регуляции. Соотношение между ограничениями, содержащимися в нормах права, и правозащитными мерами нарушено и смещено в сторону усиления наказаний, без обеспечения соответствующих механизмов защиты.
- **Неопределенность.** Отмечается терминологическая путаница, нечеткость основных базовых институтов в сфере земельного, градостроительного и природоресурсного права.
- **Бланкетность.** Наличие многочисленных «рамочных» норм в законодательных актах в сфере земельного, градостроительного и природоресурсного права приводит к чрезмерному развитию отраслевого ведомственного нормотворчества, которое зачастую исходит из собственных ведомственных понятий и интересов.
- **Спорность (конфликтность) норм права.** Большое количество законов и подзаконных актов в сфере земельного, градостроительного и природоресурсного права не согласованы друг с другом или противоречат друг другу.
- **Изменчивость.** Постоянное внесение поправок в действующие нормативные правовые акты в сфере земельного, градостроительного и природоресурсного права лишают всю правовую систему устойчивости, надежности, предсказуемости.
- **Несогласованность.** В процессе нормотворчества в сфере земельного, градостроительного и природоресурсного права все реже

применяются процедуры согласования и координации.

Данный перечень факторов также может быть дополнен проблемами взаимодействия при осуществлении нормотворчества на федеральном, региональном, местном уровне, на уровне законодательной и исполнительной власти различных уровней. Отмечается разница качества правового регулирования по отдельным отраслям права и отдельным правоотношениям.

Все вышеперечисленное дает основание и право говорить о системном кризисе правотворчества в сфере земельного, градостроительного и природоресурсного права. Но мы наблюдаем еще более опасную тенденцию нормотворчества в сфере экологического (природоохранного) права и «права рационального природопользования». Само разделение на «охрану» и «рациональное природопользование» говорит о кризисе всего экологического законодательства, так как «рациональность» или «нерациональность» добычи, эксплуатации, использования природных ресурсов все больше определяется экономической «целесообразностью». Многочисленные примеры изменений земельного, горного, водного, лесного, градостроительного законодательства показывают постепенный отказ от ранее принятых базовых «экологических» концепций, норм, доктрин, правил.

Именно эти и многие другие проблемы нормотворчества стали основой для подготовки данной статьи.

В теории права нормотворчество является видом правотворчества, представляющего собой общий процесс создания правовых норм и принятия правовых актов независимо от их вида, и включает в себя «деятельность уполномоченных субъектов по разработке, рассмотрению, принятию и официальному обнародованию нормативных правовых актов, которая осуществляется в соответствии с определенной процедурой».

Более глубокое рассмотрение различий и особенностей правотворчества и нормотворчества не является целью данной работы, поэтому условно мы будем следовать принципу единства принципов и задач как правотворчества, так и нормотворчества.

Целью нормотворчества является создание адекватных, устойчивых и эффективных правовых конструкций как частей правовой системы, совершенствование правовой регламентации существующих общественных отношений, направленное на их развитие, поиск правовой гармонии и обеспечение согласованности социальных интересов посредством создания, изменения или прекращения действия общеобязательных правил поведения.

Таким образом, одним из центральных смыслов нормотворчества является формирование «среды обитания», правил, условий, институтов, процедур, смыслов для всех участников отношений, включая создание новых и адаптацию существующих источников права, продукт нормотворчества — изданные нормативные акты, регулирующие те или иные сферы отношений. В процессе нормотворчества государственная воля получает свое социально-формальное закрепление¹, при этом учитываются интересы всех заинтересованных социальных групп.

Между тем нормотворчество в сфере земельного, градостроительного и природоресурсного права необходимо рассматривать системно во взаимосвязи с нормотворчеством в сфере экологического (природоохранного) права или более общего «права окружающей среды», которое, в свою очередь, также имеет свои специфические особенности, основными из которых следует назвать:

- социальный аспект — «экологические» правовые нормы и правила затрагивают такие основополагающие нормы, отраженные в Конституции РФ, как социальное государство, благоприятная окружающая среда, право на защиту окружающей среды, право на проведение общественных слушаний и референдумов по экологическим проблемам, и многое другое;
- экономический — экологические нормы всегда влияют на экономику, технологии и в конечном итоге на вектор и темпы экономического развития страны и отдельных регионов;

- политический — экологические нормы и отношение к ним могут служить основой для формирования социальных движений, партий, лозунгов, других объединений;
- экологический — экологические нормативы (нормативы сохранения природы, допустимого уровня воздействия на окружающую среду, выживания и воспроизводства биосферы и т.д.) являются основой жизнедеятельности человека как биологического вида;
- психологический — экологические нормы отражают уровень восприятия обществом ценностей природы как в целом, так и ее отдельных компонентов — земли, ландшафтов, водоемов, животного и растительного мира;
- системный — экологические нормы, даже если их условно разделить на нормы в области водных, лесных, горных, атмосферных, биосферных отношений, в действительности связаны друг с другом, так же как в природе все связано со всем.

Тем не менее для удобства анализа и рассмотрения особенностей нормотворчества в сфере земельного, градостроительного и природоресурсного права целесообразно разделить их по следующим критериям:

1) *земельное, градостроительное и природоресурсное законодательство носит полисистемный характер*, выражающийся в том, что объекты правового регулирования земельных, градостроительных и природоресурсных отношений (земли и земельные участки, природные ресурсы и объекты, территории и их части и т.д.) принадлежат в качестве элемента (части) окружающей среды одновременно нескольким системам (отношениям в сфере охраны и рационального использования ресурсов, отношениям собственности на природные ресурсы и объекты, отношениям, связанным с вовлечением природных ресурсов в хозяйственное использование и комплексное развитие территорий, и т.д.), при этом между всеми системами, которым принадлежат данные элементы, суще-

¹ См.: Москалькова Т. Н., Черников В. В. Нормотворчество : науч.-практ. пособие. 2-е изд., доп. и испр. М. : Проспект, 2015. С. 50—51.

ствуют противоречия: каждая из этих систем стремится к достижению особой цели, используя любой свой элемент в качестве средства ее реализации.

Примером служат цели нормотворчества в сфере земельного, градостроительного и природоресурсного права, которые во многом взаимосвязаны, однако имеют свою специфику, определяемую особенностями регулирования соответствующих общественных отношений. Например, целью нормотворчества в сфере природоресурсного права является как соблюдение «экологических нормативов», так и экономические выгоды от использования природных ресурсов, например, как эффективное рациональное использование природных ресурсов и их охрана, так и вовлечение в оборот все новых ресурсов. В сфере земельного права — рациональное использование и охрана земель и земельных участков, вовлечение их в гражданско-правовой оборот в качестве недвижимого имущества. В свою очередь, целью нормотворчества в сфере градостроительного права является правовая регламентация застройки территорий населенных пунктов и их устойчивое развитие, предусматривающее «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»;

2) *земельное, градостроительное и природоресурсное законодательство обладает свойством конвергентности* (конвергенция — процесс схождения, сближения признаков у разных групп для приспособления к сходным условиям обитания), выражающееся в сближении, взаимовлиянии, взаимопроникновении между системами законодательных актов или между разными элементами внутри одной системы. Выделим основной элемент — приспособление к сходным условиям функционирования. Это

условие, на наш взгляд, экологический, природоресурсный императив.

Например, Планом мероприятий («дорожной картой») «Совершенствование правового регулирования градостроительной деятельности и улучшение предпринимательского климата в сфере строительства», утвержденной распоряжением Правительства РФ от 29.07.2013 № 1336-р², реализация которой призвана улучшить предпринимательский климат в сфере градостроительной деятельности, в том числе упростить процессы осуществления строительства от стадии подготовки градостроительной документации до ввода объектов в эксплуатацию и регистрации прав собственности, в числе основных мероприятий предусмотрено внесение концептуальных изменений в Земельный кодекс Российской Федерации в части обеспечения градостроительной подготовки земельных участков в целях стимулирования строительства;

3) *нормотворчество в сфере земельного, градостроительного и природоресурсного права имеет социально-экономическое и политическое значение.*

Социально-экономическое значение нормотворчества проявляется в механизме взимания платы за пользование природными ресурсами и платы за негативное воздействие на окружающую среду. Так, статьей 3 Федерального закона от 10.01.2002 «Об охране окружающей среды» предусмотрен принцип платности природопользования и возмещения вреда окружающей среде, на основе которого должна осуществляться хозяйственная и иная деятельность юридических и физических лиц, оказывающая воздействие на окружающую среду. Введение платности природопользования направлено на стимулирование рационального и эффективного использования природных ресурсов. Платежи за природные ресурсы являются одним из источников пополнения государственного и местных бюджетов, в чем проявляется фискальная составляющая платы, связанная с необходимостью изъятия природной ренты. В свою очередь, «платежи

² СЗ РФ. 2013. № 32. Ст. 4329.

³ См.: определение Верховного Суда РФ от 30.11.2010 № 78-Впр10-33.

за негативное воздействие на окружающую среду как необходимое условие получения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями права осуществлять хозяйственную и иную деятельность, оказывающую негативное воздействие на окружающую среду, являются обязательными публично-правовыми платежами (в рамках финансово-правовых отношений) за осуществление государством мероприятий по охране окружающей среды и ее восстановлению от последствий хозяйственной и иной деятельности, оказывающей негативное на нее влияние в пределах установленных государством нормативов такого допустимого воздействия»⁴. Вместе с тем как в остальных сферах рассматриваемых правоотношений, так и в природоресурсном (экологическом) блоке отмечается разрыв между нормами права и правоприменением, механизмом эффективности применения соответствующей нормы. До настоящего времени получить адекватное представление о целевом назначении средств от всех существующих видов платного природопользования, экологических штрафов и т.д. не представляется возможным, в связи с чем непонятно, нужно ли увеличивать или уменьшать, запрещать или поощрять, изменять или ужесточать существующую систему «природоохранных/природоресурсных» платежей.

Политическое значение нормотворчества проявляется в том, что нормативные правовые акты позволяют закрепить правовые средства достижения стратегических целей и приоритетов развития государства, обеспечения национальной безопасности страны. Например, Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года, утвержденная Президентом РФ, разработана во исполнение Основ государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу, утвержденных Президентом РФ 18 сентября 2008 г. № Пр-1969, и определяет основные механизмы, способы и средства достижения стратегических целей и приоритетов устойчивого развития Арктиче-

ской зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности. Стратегия направлена на реализацию суверенитета и национальных интересов Российской Федерации в Арктике и способствует решению основных задач государственной политики Российской Федерации в Арктике. В рамках реализации Стратегии обеспечивается консолидация ресурсов и усилий всех заинтересованных субъектов государственной политики Российской Федерации в Арктике (федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, территории которых полностью или частично входят в состав Арктической зоны Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций) для решения ключевых проблем развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности в Арктике;

4) при осуществлении нормотворческой деятельности в сфере земельного, градостроительного и природоресурсного права необходимо учитывать:

— специфику природных объектов в процессе правового регулирования их рационального использования и охраны.

Так, согласно ст. 6 Земельного кодекса РФ объектами земельных отношений являются: земля как природный объект и природный ресурс; земельные участки; части земельных участков. Объектом лесных отношений, согласно ст. 7 Лесного кодекса РФ, является лесной участок, который определяется как земельный участок, расположенный в границах лесничеств, лесопарков, и образован в соответствии с требованиями земельного законодательства и Лесного кодекса РФ. В водном законодательстве объектом водных отношений выступает водный объект или его часть, определяемые согласно ст. 13 Водного кодекса РФ посредством описания местоположения береговой линии (границы водного объекта), его части, в пределах которых предполагается осуществлять водопользование.

⁴ СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3378.

В свою очередь, объектами градостроительных отношений по смыслу ст. 1 Градостроительного кодекса РФ в зависимости от вида градостроительной деятельности являются территории публичных образований — Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также их части, объекты капитального строительства в виде зданий и сооружений, в том числе линейных объектов, некапитальные строения;

- специфику соотношения частноправовых и публично-правовых интересов при использовании природных объектов. Согласно п. 1 ст. 9 Конституции РФ «земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории». В связи с этим необходимость обеспечения публичного интереса обуславливает юридическое закрепление преимущественно федеральной или государственной собственности на большую часть природных объектов;
- специфику субъектов нормотворчества в сфере земельного, градостроительного и природоресурсного права. Помимо Правительства РФ, основные нормативные правовые акты в данной сфере принимаются Министерством природных ресурсов и экологии, Министерством экономического развития, Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства и др.

В целях определения современных тенденций нормотворчества в сфере земельного, градостроительного и природоресурсного права необходимо проанализировать такие специфические источники, как документы государственного стратегического планирования.

Согласно Федеральному закону от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»⁴ к данным докумен-

там следует отнести документы целеполагания, доктрины, стратегии и иные документы, определяющие основные направления, цели и приоритеты социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

К числу таких документов применительно к сфере земельного, градостроительного и природоресурсного права следует отнести:

- Концепцию долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденную распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р⁵;
- Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденные Президентом РФ 30.04.2012;
- Основы государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012—2020 годы, утвержденные распоряжением Правительства РФ от 03.03.2012 № 297-р⁶;
- Государственную программу Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012—2020 годы, утвержденную постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 326⁷;
- Государственную программу Российской Федерации «Воспроизводство и использование природных ресурсов», утвержденную постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 322⁸.

Кроме того, в сфере природоресурсного права принят ряд документов стратегического планирования, разработанных в рамках целеполагания по отраслевому принципу, в том числе:

- Водная стратегия Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 27.08.2009 № 1235-р⁹;
- Стратегия развития геологической отрасли Российской Федерации до 2030 года, утверж-

⁵ СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.

⁶ СЗ РФ. 2012. № 12. Ст. 1425.

⁷ СЗ РФ. 2014. № 18 (ч. III). Ст. 2171.

⁸ СЗ РФ. 2014. № 18 (ч. III). Ст. 2168.

⁹ СЗ РФ. 2009. № 36. Ст. 4362.

- денная распоряжением Правительства РФ от 21.06.2010 № 1039-р¹⁰;
- Стратегия развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 20.09.2018 № 1989-р¹¹;
 - Государственная программа Российской Федерации «Развитие рыбохозяйственного комплекса», утвержденная постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 314¹², и др.

Реализация указанных стратегических документов во многом определяет современное состояние и перспективы развития нормотворческой деятельности в сфере земельного, градостроительного и природоресурсного права.

Так, в сфере земельного права, согласно Основам государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012—2020 годы, утвержденным распоряжением Правительства РФ от 03.03.2012 № 297-р, государственная политика Российской Федерации по управлению земельным фондом Российской Федерации направлена на создание и совершенствование правовых, экономических, социальных и организационных условий для развития земельных отношений, осуществляется исходя из представления о земельных участках как об особых объектах природного мира, используемых в качестве основы жизни и деятельности человека, средства производства в сельском хозяйстве и иной деятельности, и одновременно как о недвижимом имуществе с особым правовым режимом.

В связи с этим основными направлениями государственной политики по управлению земельным фондом являются:

- совершенствование порядка определения правового режима земельных участков путем исключения из земельного законодательства принципа деления земель по целевому назначению на категории;
- совершенствование порядка предоставления земельных участков гражданам и организациям;

- обеспечение гарантий прав на землю и защита прав и законных интересов собственников, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков;
- совершенствование порядка образования земельных участков;
- совершенствование государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля;
- совершенствование порядка изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд;
- совершенствование порядка изъятия земельных участков в связи с их ненадлежащим использованием, включая уточнение оснований для такого изъятия, а также полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления при осуществлении мероприятий, связанных с изъятием;
- уточнение порядка установления ограничений прав собственности на земельный участок без изъятия земельного участка, а также прав ограниченного пользования чужим земельным участком для обеспечения размещения линейных объектов и объектов, связанных с использованием недрами, имеющих государственное или муниципальное значение;
- развитие государственного мониторинга земель;
- совершенствование взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления при осуществлении государственной политики по управлению земельным фондом, а также порядка предоставления государственных услуг в области земельных отношений;
- установление механизмов защиты сельскохозяйственных земель от выбытия из сельскохозяйственного оборота;
- совершенствование оборота сельскохозяйственных земель;
- совершенствование землеустройства.

Применительно к сфере природоресурсного права основные направления государственной

¹⁰ СЗ РФ. 2010. № 26. Ст. 3399.

¹¹ СЗ РФ. 2018. № 40. Ст. 6147.

¹² СЗ РФ. 2014. № 18 (ч. II). Ст. 2160.

политики и, как следствие, нормотворчества содержатся в отраслевых стратегиях, планах и программах.

Так, согласно Стратегии развития геологической отрасли Российской Федерации до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 21 июня 2010 г. № 1039-р, стратегической целью развития геологической отрасли до 2030 года является формирование высокоэффективной, инновационно ориентированной системы геологического изучения недр и воспроизводства минерально-сырьевой базы, обеспечивающей решение поставленных задач на современном этапе и в долгосрочном периоде.

Основными задачами геологической отрасли на долгосрочную перспективу являются:

- воспроизводство минерально-сырьевой базы в объемах, необходимых для удовлетворения потребностей экономики страны в минерально-сырьевых ресурсах, создания минерально-сырьевых основ социально-экономического развития регионов Российской Федерации и обеспечения энергетической и минерально-сырьевой безопасности;
- изучение территории Российской Федерации, ее континентального шельфа, акваторий внутренних морей, дна Мирового океана, Арктики и Антарктики для геологического обеспечения различных отраслей экономики страны и ее геополитических интересов;
- охрана недр и рациональное использование минерально-сырьевых ресурсов для удовлетворения текущих и перспективных потребностей базовых отраслей экономики;
- оценка и прогноз состояния недр на территориях, подверженных опасным геологическим процессам и явлениям.

К сожалению, в Стратегии развития геологической отрасли, как и в других стратегиях, отражен сугубо ведомственный, экстенсивный путь развития отрасли. Рост добычи ресурсов никак не связан и не отражает потребности в диверсификации экономики, в потребности перехода на новые технологии, не отражает права и возможности населения этих регионов, не учитывает текущих тенденций глобального разделения труда.

В свою очередь, основными направлениями нормотворческой деятельности в сфере градостроительного права является нормативное правовое обеспечение градостроительной деятельности (деятельности по развитию территорий, в том числе городов и иных поселений, осуществляемой в виде территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории, архитектурно-строительного проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции, сноса объектов капитального строительства, эксплуатации зданий, сооружений, благоустройства территорий), в том числе:

- развитие существующих и установление новых правовых способов и механизмов, представляющих различные формы государственно- и муниципально-частного партнерства, направленных на обеспечение комплексной застройки и развития территорий, включающей обоснованное размещение объектов коммунальной, инженерной и социальной инфраструктуры;
- развитие правовых форм обеспечения жилищного строительства, включая строительство стандартного жилья;
- развитие и совершенствование понятийного аппарата градостроительного законодательства;
- совершенствование правового обеспечения участия граждан и других заинтересованных лиц в принятии градостроительных решений;
- совершенствование правового регулирования информационного обеспечения градостроительной деятельности;
- совершенствование административных процедур в сфере строительства и др.

Необходимо отметить, что область градостроительного нормотворчества в последние годы стремительно развивается и непосредственно затрагивает земельное, природоресурсное и экологическое (природоохранное) законодательство. При внешнем согласовании градостроительного и природоресурсного законодательства в действительности происходит постепенный процесс замены экологических (природоохранных) норм и процедур на «технологические», «строительные», «благоустрои-

тельные», «ландшафтно-планировочные», «урбанистические». Смещение акцента в сторону «целесообразности», «экономичности» прослеживается в политике вертикальной агломерации, появлении «центров пространственного развития» в виде 7 базовых центров для всей страны. Как следствие, нормотворчество в области градостроительства практически не охватывает и не учитывает перспективы развития малых городов, муниципальных образований.

Задачи данной государственной политики содержатся в большом количестве действующих документов стратегического планирования федерального, регионального и муниципального уровня (например, в стратегии социально-экономического развития Российской Федерации, стратегии пространственного развития Российской Федерации, стратегиях социально-экономического развития отдельных макрорегионов, схемах территориального планирования Российской Федерации, схемах территориального планирования двух и более субъектов Российской Федерации, схемах территориального планирования субъекта Российской Федерации и в других документах, направленных на реализацию градостроительной деятельности и обеспечение устойчивого развития территорий).

Так, согласно Порядку подготовки и согласования проекта схемы территориального планирования Российской Федерации, утвержденному постановлением Правительства РФ от 23.03.2008 № 198¹³, подготовка проекта схемы осуществляется:

- а) на основании стратегий (программ) развития отдельных отраслей экономики, приоритетных национальных проектов, межгосударственных программ (при их наличии) и сведений, содержащихся в федеральной государственной информационной системе территориального планирования;
- б) с учетом программ, в том числе государственных программ, федеральной адресной инвестиционной программы, федеральных целевых программ, ведомственных целевых программ, инвестиционных программ субъек-

тов естественных монополий, предусматривающих создание объектов федерального значения, реализуемых за счет средств федерального бюджета и иных источников финансирования;

- в) с учетом положений о территориальном планировании, содержащихся в документах территориального планирования Российской Федерации, документах территориального планирования 2 и более субъектов Российской Федерации, документах территориального планирования субъекта Российской Федерации и документах территориального планирования муниципальных образований;
- г) с учетом обоснованных предложений государственных органов Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также заинтересованных физических и юридических лиц;
- д) с учетом материалов, содержащихся в фондах инженерных изысканий, в объеме, необходимом для обоснования планируемого размещения объектов федерального значения;
- е) с учетом ограничений использования территорий, факторов техногенного воздействия и прогнозов их изменений;
- ж) с учетом сведений, содержащихся в информационных системах, доступ к которым обеспечен посредством информационной системы территориального планирования;
- з) на цифровой картографической основе схем. Непосредственно Схема территориального планирования Российской Федерации, согласно постановлению Правительства РФ от 13.11.2006 № 680 «О составе схем территориального планирования Российской Федерации»¹⁴, является документом территориального планирования, представляющим собой совокупность материалов в текстовой и графической форме, содержащих сведения:
 - о видах, назначении и наименованиях планируемых для размещения объектов федерального значения, об их основных характе-

¹³ СЗ РФ. 2008. № 13. Ст. 1303.

¹⁴ СЗ РФ. 2006. № 47. Ст. 4910.

ристик, их местоположении (указываются наименования муниципального района, поселения, городского округа, населенного пункта), а также характеристики зон с особыми условиями использования территорий в случае, если установление таких зон требуется в связи с размещением данных объектов;

— о планируемых для размещения объектов федерального значения в соответствующих областях.

К схемам территориального планирования Российской Федерации прилагаются материалы по их обоснованию в текстовой форме и в виде карт. Указанные карты составляются применительно к территории, в отношении которой разрабатывается схема территориального планирования Российской Федерации.

Схемы территориального планирования являются основанием для принятия органами государственной власти и органами местного самоуправления решений при планировании мероприятий по социально-экономическому развитию Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, в том числе решений о резервировании земель, об изъятии земельных участков для государственных нужд и о переводе земель из одной категории в другую.

Несмотря на то что до настоящего времени ряд документов стратегического планирования в сфере градостроительной деятельности на федеральном уровне не утвержден (например, Стратегия пространственного развития Российской Федерации), следует отметить положительный опыт отдельных субъектов Российской Федерации по разработке документов стратегического планирования в области реализации градостроительной политики регионального уровня.

Так, в городе Москве действует государственная программа «Градостроительная политика», утвержденная постановлением Правительства Москвы от 27.03.2018 № 236-ПП¹⁵, определяю-

щая основные приоритеты градостроительного развития города как столицы Российской Федерации, центра Московского региона, международного, финансового, научного, образовательного, культурного и спортивного центра, сохранения историко-архитектурного облика центра города, комплексного обустройства и развития территории города Москвы, формирования благоприятных условий для инвестиционной деятельности в городе Москве, а также совершенствования системы градостроительной деятельности в городе Москве (территориальное планирование, градостроительное зонирование, планировка территории, архитектурно-строительное проектирование, строительство, капитальный ремонт, реконструкция объектов капитального строительства и т.д.).

Также следует отметить Закон г. Москвы от 05.05.2010 № 17 «О Генеральном плане города Москвы»¹⁶, определяющий особенности территориального планирования города Москвы в границах с учетом присоединенных территорий в целях формирования городской среды, благоприятной для жизнедеятельности человека, устойчивого пространственного развития города Москвы в системе расселения Российской Федерации, Центрального федерального округа, а также осуществления городом Москвой функций столицы Российской Федерации.

В Московской области указанные отношения регулируются Законом Московской области от 07.03.2007 № 36/2007-ОЗ «О Генеральном плане развития Московской области»¹⁷, а также постановлением Правительства Московской области от 13.10.2005 № 739/41 «Об одобрении Схемы территориального планирования Московской области — основных положений градостроительного развития»¹⁸. В городе Санкт-Петербурге действует Закон Санкт-Петербурга от 22.12.2005 № 728-99 «О Генеральном плане Санкт-Петербурга»¹⁹, а в Ленинградской области — постановление Правительства Ленинградской об-

¹⁵ Вестник Мэра и Правительства Москвы. № 23. 24.04.2018.

¹⁶ Вестник Мэра и Правительства Москвы. Спецвып. № 1. Т. 1—3. 03.06.2010.

¹⁷ Ежедневные новости. Подмосковье. № 46. 17.03.2007.

¹⁸ Ежедневные новости. Подмосковье. № 220. 19.11.2005.

¹⁹ Информационный бюллетень Администрации Санкт-Петербурга. № 51. 23.12.2005.

ласти от 29.12.2012 № 460 «Об утверждении схемы территориального планирования Ленинградской области»²⁰.

Принципиальным недостатком всех многочисленных документов пространственного развития является почти полное игнорирование фактора своеобразия, уникальности, «социально-экологической» особенности тех или иных территорий. При огромной дифференциации природных и экономических условий местные и региональные власти должны получить инструмент для инвестиционной привлекательности и территориального развития через стимулирование поиска «ценности» территории как стимула эколого-экономического характера. Несмотря на обилие таких нормативных документов, как генеральные планы, планы пространственного развития, территориальные схемы, планы «устойчивого развития» территорий и иные документы, в них сложно найти четко сформулированную цель и средства их выполнения. Кроме того, переход от категоричности использования земель, в том числе городских, на «зональность» (зонирование территорий), на наш взгляд, приведет только к интенсификации освоения территории под застройку, но не к обеспечению «устойчивого развития».

Подводя некоторые итоги рассмотрения проблем нормотворчества в сфере земельного, градостроительного и природоресурсного права, можно сделать следующие выводы:

- необходимо провести детальную ревизию земельного, экологического, природоресурсного и градостроительного законодательства на предмет его обновления (концептуального, методического, технологического, структурного, терминологического);
 - необходимо обновление нормативной базы с учетом сегодняшних реалий, экономики, политики, прогнозов, новых знаний в области биологии, технологии, социологии, медицины;
 - необходимо устранить пробелы и конфликтность норм экологического, земельного, градостроительного и природоресурсного права;
 - необходимо создать современный «компендиум целей», сформировать новые цели и задачи, средства и предполагаемые решения глобальных, региональных, местных проблем природопользования и градостроительной деятельности. Это потребует некоторого пересмотра и унификации (согласования) всех существующих документов стратегического планирования — стратегий, концепций, основ, при этом необходимо провести четкий раздел по степени «нормативности» и «ненормативности» уже принятых актов.
- На наш взгляд, также необходимо принять базовый документ, в котором будет заложена концептуальная основа для формирования цельной, непротиворечивой, системной, институциональной среды для экологического (в том числе природоресурсного), земельного и градостроительного правотворчества. Создание «институтов развития» нормотворчества, опирающихся на принятые конкретные, достижимые, перспективные цели, задачи, средства и методы, является, пожалуй, самым сложным, но необходимым этапом перехода на новые характеристики нормотворчества в сфере земельного, градостроительного и природоресурсного права.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Москалькова Т. Н., Черников В. В. Нормотворчество : научно-практическое пособие. — 2-е изд., доп. и испр. — М. : Проспект, 2015. — 446 с.

Материал поступил в редакцию 1 ноября 2018 г.

²⁰ Вестник Правительства Ленинградской области. № 8. 22.02.2013.

CURRENT TRENDS IN RULEMAKING IN THE FIELD OF LAND, TOWN PLANNING AND NATURAL RESOURCE LAW

ZHAVORONKOVA Natalya Grigorievna, Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Environmental and Natural Resources Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
gavoron49@mail.ru
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

AGAFONOV Vyacheslav Borisovich, Doctor of Law, Professor of the Department of Environmental and Natural Resources Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
Vagafonoff@mail.ru
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

Abstract. *The paper is devoted to identifying the specifics of rule-making in the field of land, city-planning and natural resource law, including the main innovations in the field of normative legal regulation of land, city-planning and nature-resource relations, trends in the development of state policy in this area, the impact of state strategic planning documents on law-making in the field of land, urban planning and natural resource relations, as well as general trends and prospects for the development of modern Russian land urban planning and natural resources legislation. According to the results of the study, the authors come to the conclusion that it is necessary to adopt a basic document, which will lay the conceptual basis for the formation of an integral, consistent, systemic, institutional environment for the ecological (including natural resource), land and town planning legislation. Creating «development institutions» of rule-making, based on specific, achievable, long-term goals, objectives, means and methods, is perhaps the most difficult, but necessary stage of transition to the new characteristics of rule-making in the field of land, city-planning and nature resource law.*

Keywords: *law-making process, rule making, regulatory impact assessment, public policy, strategic planning, land, town planning and natural resource legislation, development trends.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Moskal'kova T. N., Chernikov V. V. Normotvorchestvo : nauchno-prakticheskoe posobie. — 2-e izd., dop. i ispr. — M. : Prospekt, 2015. — 446 s.