

**АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ
ЗА ПРИНЯТИЕ ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
ДОКУМЕНТОВ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ
И ПРАВИЛ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ЗАСТРОЙКИ,
НАРУШАЮЩИХ ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ТРЕБОВАНИЯ**

В. Ю. Метальников

*Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»*

Поступила в редакцию 30 октября 2019 г.

Аннотация: рассматриваются проблемы реализации ст. 8.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в части применения мер административной ответственности за осуществление градостроительной деятельности в форме принятия документации по планировке территории и правил землепользования и застройки муниципальных образований с нарушением экологических требований.

Ключевые слова: административная ответственность, градостроительная деятельность, экологические требования, генеральный план, правила землепользования и застройки, государственный экологический надзор.

Abstract: the problems of the implementation of Article 8.1 of the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation with regard to the application of measures of administrative responsibility for the implementation of urban planning activities in the form of adoption of documentation on the planning of the territory and land use and development of municipalities in violation of environmental requirements are considered.

Key words: administrative responsibility, town-planning activity, ecological requirements, the General plan, rules of land use and building, the state ecological supervision.

Исполнение экологических требований при осуществлении территориального планирования и градостроительного зонирования занимает важнейшее место в градостроительной политике государства. В числе ключевых направлений, определенных в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. провозглашаются новые методы территориального планирования, землепользования и застройки, учитывающие экологические ограничения¹.

¹ О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года : распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 47. Ст. 5489.

Обеспечение сбалансированного учета экологических факторов при осуществлении градостроительной деятельности² – один из важнейших принципов градостроительного законодательства. Принятие документов территориального планирования и правил землепользования и застройки муниципального образования является частью градостроительной деятельности, за нарушение осуществления которой, согласно ст. 58 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ), наряду с иными видами ответственности (дисциплинарной, имущественной, уголовной), предусмотрена административная ответственность согласно законодательству Российской Федерации.

Согласно ст. 8.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) несоблюдение экологических требований при территориальном планировании и градостроительном зонировании влечет применение мер административной ответственности.

Согласно ст. 8.1 КоАП РФ объектом административного правонарушения выступают общественные отношения, связанные с обеспечением исполнения экологических требований³. Вместе с тем понятие «экологические требования» является достаточно широким по содержанию и в действующем законодательстве редко используется. Понятие «экологические требования» встречается в ряде нормативных правовых актов, содержащих нормы, регулирующие отношения в области охраны окружающей среды. К примеру, в Федеральном законе от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» под экологической экспертизой понимается установление соответствия документов и (или) документации, обосновывающих намечаемую в связи с реализацией объекта экологической экспертизы хозяйственную и иную деятельность, экологическим требованиям⁴. В Земельном кодексе РФ предусмотрены обязанности осуществления некоторых видов деятельности на земельных участках с учетом экологических требований⁵.

В перечисленных нормативно-правовых актах используется понятие «экологические требования», но не дается его легального определения.

² Деятельность по развитию территорий, в том числе городов и иных поселений, осуществляемая в виде градостроительного планирования и градостроительного зонирования относится к видам градостроительной деятельности, перечисленным в Градостроительном кодексе Российской Федерации.

³ Согласно положениям п. 4, 9 ст. 2 ГрК РФ, градостроительная деятельность должна осуществляться с соблюдением требований охраны окружающей среды и экологической безопасности, а строительство должно вестись на основе документов территориального планирования, правил землепользования, застройки и документации по планировке территории.

⁴ Об экологической экспертизе : федер. закон от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 48. Ст. 4556.

⁵ Земельный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (подп. 2, 3 п. 1 ст. 40) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 44. Ст. 4147.

На нормативном уровне определение данного понятия содержится в Инструкции по экологическому обоснованию хозяйственной и иной деятельности⁶, согласно которой экологические требования – это комплекс ограничений по природопользованию и условий по сохранению окружающей среды в процессе хозяйственной и иной деятельности. «Стоит отметить, что в нормативно-правовых актах и в научной литературе встречается замена понятия «экологические требования» на такие понятия, как «требования экологической безопасности», «требования в области охраны окружающей среды», «требования экологического законодательства», «природоохранные требования». Понятие «экологические требования» включает в себя наряду с требованиями в области охраны окружающей среды (природоохранные требования) требования экологической безопасности, и в то же время они в совокупности входят в состав требований экологического законодательства»⁷.

В объективную сторону административного правонарушения предусмотренного ст. 8.1 КоАП РФ входят деяния (действия или бездействие), заключающиеся в несоблюдении экологических требований при осуществлении градостроительной деятельности. Данная норма подразумевает не только фактически причиненный вред (материальный состав), но и возможность его наступления (формальный состав).

При реализации документов территориального планирования и правил землепользования и застройки, нарушающих экологические требования, реальный ущерб экологии наступит уже на стадии осуществления хозяйственной деятельности.

Рассмотрим практический пример осуществления хозяйственной деятельности с нарушением экологических требований при эксплуатации объекта капитального строительства.

2020. № 2
226

Вследствие инцидента (некатегорийного отказа) на промысловом трубопроводе-газонефтепроводе произошел разлив нефтесодержащей жидкости в районе кустовой площадки № 68 Западно-Сургутского месторождения нефти, результатом которого явилось загрязнение земельного участка. Указанные обстоятельства послужили основанием для составления уполномоченным органом протокола об административном правонарушении и вынесении постановления о привлечении общества к административной ответственности, предусмотренной ст. 8.1 КоАП РФ с назначением наказания в виде административного штрафа⁸.

В данном случае имеет место материальный состав деяния, которое будет считаться оконченным с момента причинения реального ущерба, когда нарушение экологических требований произошло в результате осу-

⁶ Об утверждении «Инструкции по экологическому обоснованию хозяйственной и иной деятельности»: приказ Минприроды РФ от 29 декабря 1995 г. № 539. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁷ Доржиева Р. Ц. Экологические требования: понятие и соотношение с другими терминами // Экологическое право. 2006. № 5.

⁸ Постановление Верховного Суда РФ от 10 июня 2015 г. № 304-АД15-3492 по делу № А75-592/2014. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ществления хозяйственной деятельности физическими или юридическими лицами.

При формальном составе наступление последствий не требуется, правонарушение считается совершенным с момента принятия или непринятия одного из перечисленных в ст. 8.1 КоАП РФ документов, нарушающих экологические требования. В приведенном случае ущерб экологии только предполагается (возможное негативное воздействие от хозяйственной деятельности), если положения документа территориального планирования или правил землепользования и застройки муниципального образования будут реализованы.

Таким образом, характер противоправных действий различается в зависимости от наличия или отсутствия реального экологического ущерба. С точки зрения достижения целей административного наказания будет целесообразным применять разные виды административных наказаний для каждого случая. Если в результате хозяйственной деятельности причинен реальный ущерб, то целесообразна такая мера административной ответственности, как штраф. Для случаев, когда нарушение выразилось в принятии документа территориального планирования или правил землепользования и застройки, не соответствующих экологическим требованиям, возможно применение предупреждения. Это станет профилактической мерой, которая будет призвана побудить правонарушителя к добровольному исполнению нарушенной им же обязанности⁹. Основная задача применения мер административной ответственности к субъекту, принявшему один из рассматриваемых градостроительных документов, – побудить к устранению выявленных нарушений экологического законодательства.

Согласно п. 2 ст. 1 ГрК РФ территориальное планирование – это планирование развития территорий, в том числе для установления функциональных зон, определения планируемого размещения объектов федерального, регионального, местного значения.

Документами территориального планирования муниципального образования являются схемы территориального планирования муниципальных районов, генеральные планы поселений и генеральные планы городских округов. Правила землепользования и застройки – документ градостроительного зонирования, который утверждается нормативными правовыми актами органов местного самоуправления и в котором устанавливаются территориальные зоны, градостроительные регламенты, порядок применения такого документа и порядок внесения в него изменений (п. 8 ст. 1 ГрК РФ).

Деяние может быть выражено как в форме принятия документов территориального планирования и правил землепользования и застройки, так и в осуществлении строительства, капитальном ремонте, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации, выводе из эксплуатации, зданий, строений и сооружений и иных объектов капитального строитель-

⁹ См.: Максимов И. В. Административные наказания. М., 2009. С. 138.

ства, нарушающих экологические требования или создающих угрозу их нарушения.

Документы территориального планирования и правила землепользования и застройки (за исключением городов федерального значения) муниципальных образований утверждаются представительными органами местного самоуправления¹⁰, следовательно, субъектом административной ответственности за осуществление градостроительного планирования и градостроительного зонирования с нарушением экологических требований является представительный орган муниципального образования, обладающий правами юридического лица¹¹. Таким образом, специфическое содержание объективной стороны, а также квалифицированный субъект правонарушения значительно ограничивают возможность применения ст. 8.1 КоАП РФ. Ответственность в соответствии с данной статьей возможна только за совершение противоправного деяния (строительство, капитальный ремонт, реконструкция и т. д.). Данный вывод подтверждается также отсутствием постановлений о привлечении к административной ответственности представительных органов муниципальных образований по рассматриваемой статье, при утверждении ими документов территориального планирования и правил землепользования и застройки, нарушающих экологические требования.

Генеральный план муниципального образования и правила землепользования и застройки по форме являются нормативно-правовыми актами и носят нормативный характер, поскольку затрагивают права неопределенного круга лиц и рассчитаны на неоднократное применение. Утверждение документов территориального планирования и градостроительного зонирования является деятельностью по утверждению нормативных актов и не относится к осуществлению хозяйственной деятельности.

Градостроительный кодекс РФ указывает, что правообладатели земельных участков и объектов капитального строительства, если их права и законные интересы нарушаются или могут быть нарушены в результате утверждения генерального плана или правил землепользования и застройки, вправе оспорить указанные градостроительные документы в судебном порядке (п. 15 ст. 24 и п. 4 ст. 32). Данное право имеет важное значение в случаях, когда в документах территориального планирования или правилах землепользования и застройки отсутствуют внутренние противоречия. Допустим, что в генеральном плане муниципального образования могут быть отражены не все зоны с особыми условиями использования территорий. В подобных случаях подтвердить нарушение

¹⁰ Градостроительный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (ч. 1 ст. 24 и ч. 1 ст. 32) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 16.

¹¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (п. 9 ст. 35). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

экологического законодательства в административном порядке представляется затруднительным без оспаривания нормативно-правовых актов в суде на предмет их соответствия вышестоящему природоохранному законодательству.

Данный вывод подтверждается примером из судебной практики. В Верховном Суде РФ (далее – ВС РФ) рассматривалось административное дело от 29 апреля 2019 г. № 4-АПА19-7 о признании не действующими Генерального плана городского округа Мытищи и Правил землепользования и застройки территории городского округа Мытищи в части установления территориальных и функциональных зон, позволяющих индивидуальную жилую застройку, как не соответствующих законодательству Российской Федерации. Судом было установлено, что документами территориального планирования и градостроительного зонирования городского округа Мытищи допускалось жилищное строительство на земельных участках, находящихся во втором поясе зоны санитарной охраны источников питьевого водоснабжения. Документы территориального планирования и градостроительного зонирования в нарушение ч. 6 ст. 23 и ч. 5 ст. 30 ГрК РФ не отображали также зоны с особыми условиями использования территории – зоны санитарной охраны источников питьевого водоснабжения. Судебная коллегия по административным делам ВС РФ пришла к выводу о нарушении прав заявителя на благоприятную окружающую среду, признав не действующими в части Генеральный план и Правила землепользования и застройки городского округа Мытищи Московской области.

Установление функциональной зоны, позволяющей жилую застройку на территории, в границах которой осуществление строительства запрещено, приводит к противоречиям вышестоящего законодательства. Вместе с тем с точки зрения Генерального плана, на котором существующие ограничения не были отражены, противоречий не имелось. Застройщик, обращаясь в уполномоченные органы для получения разрешения на строительство, получил все необходимые документы без ограничений на осуществление застройки территории, как было в рассмотренном выше деле, но впоследствии в порядке судебного нормоконтроля было установлено, что строительство нарушает экологические требования. В данном примере нарушения при осуществлении градостроительной деятельности стали причиной нарушения прав граждан на благоприятную окружающую среду.

До принятия рассматриваемого решения судом состав административного правонарушения был не полным и исключал возможность применения мер административной ответственности. Если проверку проводил бы орган исполнительной власти, то факт наличия правонарушения был бы для него неочевидным. По смыслу ст. 8.1 КоАП РФ административное правонарушение уже произошло в тот момент, когда были приняты рассмотренные выше градостроительные документы, до начала осуществления хозяйственной деятельности застройщиком и причинения реального экологического ущерба.

В соответствии с ч. 1 ст. 23.29 КоАП РФ дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 8.1 КоАП РФ, рассматривают органы, осуществляющие государственный экологический надзор. Согласно федеральному закону об охране окружающей среды нормативно-правовые акты не являются предметом государственного экологического надзора. Государственный экологический надзор организуется и осуществляется при хозяйственной и (или) иной деятельности на объектах, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду¹². Тем самым при осуществлении государственного экологического надзора уполномоченный орган¹³ должен осуществлять проверку соответствия документов территориального планирования и правил землепользования и застройки муниципальных образований на соответствие вышестоящему законодательству, устанавливающему экологические требования. Вместе с тем к полномочиям Федеральной службы по надзору в сфере природопользования не относится проверка нормативно-правовых актов муниципальных образований на соответствие вышестоящему законодательству.

Реализация ст. 8.1 КоАП РФ возможна исключительно при материальном составе административно-правового правонарушения. Отсутствие у органов исполнительной власти полномочий по проверке на соответствие вышестоящему законодательству нормативно-правовых актов, которыми по форме являются документы территориального планирования и правила землепользования и застройки муниципальных образований, приводит к невозможности практической реализации статьи при формальном составе административного правонарушения. Проблемой является также сложность установления несоответствия документов территориального планирования и правил землепользования и застройки вышестоящему законодательству, когда внутренние противоречия в градостроительных документах отсутствуют, доказать наличие состава правонарушения даже в судебном порядке представляется затруднительным.

¹² О государственном экологическом надзоре : письмо Минприроды России от 21 февраля 2019 г. № 12-50/01508-ОГ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

230 ¹³ Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 г. № 370 : постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 400. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

Метальников В. Ю., аспирант факультета права

E-mail: vmetalnikov@hse.ru

National Research University «Higher School of Economics»

Metalnikov V. Yu., Post-graduate Student of the Faculty of Law

E-mail: vmetalnikov@hse.ru