

УДК 349.6

*Н.Л. Лусина***ЗНАЧЕНИЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ И ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ЗОНИРОВАНИЯ В РЕШЕНИИ ЭКОЛОГО-ПРАВОВЫХ ПРОБЛЕМ ГОРОДОВ**

В статье рассматривается вопрос о роли территориального планирования и градостроительного зонирования в решении проблем охраны окружающей среды в городах. Исследуется тенденция развития институтов территориального планирования и градостроительного зонирования, их место в системе мероприятий по достижению целей охраны окружающей среды в городах. В условиях городской среды вопрос об организации пространства, полезного и для природной среды, и для населения, является особенно актуальным. Автор приходит к выводу о том, что экологически ориентированное территориальное планирование могло бы стать наиболее эффективным средством корректировки градостроительных решений в целях устойчивого развития городов. Отмечается, что необходим пересмотр положений российского законодательства о территориальном планировании и градостроительном зонировании, основанный на анализе зарубежного опыта его применения и поиске новых решений с переходом на экологически ориентированное территориально-пространственное планирование с применением экологических запретов и ограничений.

Ключевые слова: экологическое право, охрана окружающей среды в городах, экологическое планирование, территориальное планирование, градостроительное зонирование.

Планирование всегда охватывало практически все сферы деятельности человека, однако понимание правового значения и содержания проводимых плановых мероприятий различалось в зависимости от сферы правового регулирования, тех целей и задач, которые ставились участниками правоотношений.

В достижении целей охраны природы большую роль играет экологическое планирование как самостоятельный правовой институт, самостоятельная функция экологического управления и важная правовая мера охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов.

Применительно к территории городов в нашей стране планирование не ограничивалось только экологическим планированием в традиционном его понимании. Ключевая роль здесь принадлежала планированию использования земель городов или же, если выражаться юридически верно, земель населенных пунктов (поселений) как самостоятельной категории земель. Однако многие мероприятия по планированию использования земель и их упорядочению касались не только этой категории. Достаточно вспомнить масштабные мероприятия по землеустроительному проектированию, экологически ориентированные подходы к планированию территорий, основанные на экологически обусловленном размещении населенных мест и мест рекреации, пик которых пришелся в нашей стране на 80-е гг. XX в., хотя свое начало и развитие получили еще с 20-х гг.

Если применительно к городам Западной Европы территориально-устройственное планирование уже в начале XX в. внесло существенные изменения в правовой режим их земель, распространившись сначала на отдельные города, а потом на целые страны, то в советской России оно внедрялось постепенно, начиная с городов и поселков. В 1926 г., после принятия постановления ВЦИК и СНК РСФСР «Об обязанности для городских поселений и поселков иметь планы и проекты планировки» развитие и планирование городских поселений и поселков должно было осуществляться на основе планов и проектов планировки. Перспективные сельскохозяйственные районы стали застраиваться на основе проектов планировки и застройки позднее, в основном с конца 60-х гг. прошлого века.

Планирование использования земель занимало важное место, поскольку без него осуществлять «функции распределения и перераспределения земель с учетом таких принципов как приоритет сельскохозяйственного землепользования, устойчивость землепользования, рациональное и комплексное использование земли с учетом полезного взаимодействия с другими объектами природы (природными факторами)» [1. С. 62] было невозможно.

В связи с коренными преобразованиями в природоохранной сфере в 70-х гг. прошлого века принимались меры по улучшению планирования развития и застройки территорий городов. Природоохранные требования стали охватывать те социально-экономические отношения, которые могли влиять на качество окружающей среды, жизнь и здоровье человека. В частности, это выразилось в необходимости планирования пригородных и зеленых зон с особым режимом охраны при разработке

генеральных планов городов с проведением природоохранных мероприятий (предотвращение загрязнения водоемов, восстановление нарушенных земель и др.), в планировании комплексных мероприятий по охране природы (в составе материалов территориальных комплексных схем охраны природы), расширении полномочий местных органов власти в деле охраны природной среды и т. д.

Несмотря на накопленный положительный опыт планирования и планировки территорий городов в нашей стране уже в конце 70–80-х гг. прошлого века ученые все активнее указывали на проблемы окружающей среды в городах, возникающие в связи с ростом численности населения, расширением застройки городов и интенсивным развитием производства. Требовались новые пути формирования городской среды.

В результате перехода на новые условия хозяйствования, основанные на свободных экономических отношениях, вовлечения земельных ресурсов в активный рыночный оборот государство пересмотрело свое отношение к институтам территориального устройства, вплоть до устранения некоторых из них (например, в сфере территориального землеустройства). В период с 1990-х гг. вплоть до 2000 г. было практически прекращено развитие районной планировки, государственное регулирование и прогнозирование этих работ на «макроуровне и уровне субъектов Федерации» [4. С. 18-19].

Несмотря на то что Закон РСФСР от 19.12.1991 № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды» содержал указание на необходимость соблюдения экологических требований при проектировании, строительстве, реконструкции городов и других населенных пунктов (ст. 49), курс на свободное развитие рыночных отношений и социально-экономическое развитие страны существенно отразился на системе планирования территорий городов. Планирование развития территорий городов становится частью градостроительного планирования развития Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований, а само планирование развития территорий – частью социально-экономического развития страны.

С 1998 г. вопросы планирования использования и развития территорий городов в значительной мере стали регулироваться Градостроительным кодексом РФ, благодаря которому была выстроена трехзвенная система градостроительного планирования развития территорий и поселений (на федеральном уровне разрабатывались и утверждались – Генеральная схема расселения, явившаяся результатом долгой работы ученых и обобщившая прежний опыт планирования и планировки, и консолидированные схемы; на уровне субъектов РФ – это территориальные комплексные схемы; на уровне муниципальных образований – территориальные комплексные схемы развития районов, генеральные планы поселений и проекты черты поселений).

По своему содержанию Градостроительный кодекс РФ 1998 г. был прогрессивным и «устойчивым» документом, нацеленным на создание сбалансированной и комфортной среды жизнедеятельности человека в городе. Его ст. 10 содержала обязательное требование по обеспечению при осуществлении градостроительной деятельности соблюдения требований охраны окружающей природной среды, экологической безопасности и санитарных правил, а согласно ст. 7 благоприятная окружающая среда гражданина обеспечивалась, в том числе, градостроительным планированием развития территорий и поселений.

Иными словами, по смыслу закона градостроительное планирование должно было выступать средством обеспечения благоприятных условий проживания населения, в том числе способом ограничения вредного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую природную среду и ее рациональное использование в интересах настоящего и будущего поколений.

Переход Российской Федерации на путь устойчивого развития и одновременно на преобразования в экономике предопределили необходимость существенных изменений в сфере обустройства городской среды, пространства жизнедеятельности населения, привлечения инвестиций в сферу строительства. Ставка была сделана на развитие законодательства о градостроительной деятельности с иным подходом к планированию и регулированию застройки городов посредством, прежде всего, градостроительного, а позднее (с принятием Градостроительного кодекса РФ 2004 г.) территориального планирования.

Неверно будет считать, что территориальное планирование служит целям только физического территориального устройства. Роль территориального планирования применительно к городской окружающей среде как единой природно-социальной системе, на наш взгляд, должна заключаться в создании определенных материально-пространственных условий, которые могут обеспечить сбалансированность городской среды по экологическим, экономическим и социальным показателям в ком-

плексе. В результате, комплексно планируя на перспективу городское пространство, мы закладываем определенный уровень качества жизни человека в нем. Более того, устойчивое развитие, планирование развития и застройки территории городов должно быть экологически обоснованным.

В связи с этим следует отметить, что институт территориального планирования, внедренный в практику законодательством о градостроительной деятельности, – это не отечественное изобретение. Современное территориальное планирование в нашей стране – это некий аналог зарубежного пространственного планирования или актуального сегодня «интегрированного экологического планирования», «планирования управления ростом», «интеллектуального планирования роста» [8. Р. 13]. Решая экологические проблемы городов, к нему пришли зарубежные страны как к новой форме управления, направленной на улучшение качества окружающей среды городов, поскольку ранее существовавшее «физическое» отделение экологически вредных и экологически чувствительных видов деятельности от зон проживания и отдыха населения оказалось неэффективным. Во многом современная городская политика требует в районах застройки высокую плотность размещения объектов, различное сочетание видов использования земли, учет экологических аспектов и решение социальных вопросов одновременно.

Сопоставляя физическое и экологическое (пространственное) планирование, мировое сообщество все чаще стало отмечать плюсы последнего. Задачей экологического (пространственного) планирования является организация городской деятельности таким образом, чтобы она, интегрируя различные функции и сферы деятельности, приносила пользу как окружающей среде, так и жителям города, основываясь на главном принципе: все, что несовместимо с окружающей средой, – запрещено. На выявление таких «побочных» эффектов и неблагоприятных в этом отношении зон нацелено комплексное экологическое зонирование, которое в зарубежной практике стало появляться с начала 90-х гг. XX в. [8. Р. 15-18], а для решения этих проблем – программы улучшения качества среды в городах и реализация политики «компактного города».

Вспомним, что Декларация Конференции ООН по проблемам окружающей человека среды (1972 г.) закрепила в качестве основного принципа необходимость планирования населенных пунктов и урбанизации для того, чтобы избежать отрицательные последствия для окружающей среды и получить максимальную пользу от социального и экономического развития. Новая программа развития городов ООН (Хабитат III, 2016 г.) ориентирует все страны на комплексное планирование, нацеленное на поиск баланса между краткосрочными потребностями и долгосрочными желаемыми результатами, которые заключаются в конкурентоспособной экономике, высоком качестве жизни и устойчивой окружающей среде.

Таким образом, в международных документах и политике мирового сообщества четко прослеживается система внедрения механизмов территориального планирования, основанная на реализации принципов сбалансированного (устойчивого) развития, рационального использования территории города с точки зрения ее полезности как для окружающей среды в целом, так и для обеспечения благоприятных условий жизни человека в городе.

В Российской Федерации, несмотря на принятие экологическим законодательством и законодательством о градостроительной деятельности принципа устойчивого развития, новые методы организации территории развития городов на перспективу все же стали развиваться по своему пути, с одной стороны, основываясь на отечественном опыте планирования и планировки застройки, с другой – ориентируясь на зарубежный опыт пространственного планирования.

Однако в очередном Градостроительном кодексе РФ (2004 г.) экологической составляющей пространственной организации территорий уделено значительно меньше внимания. Отсутствие обязательности проведения экологических экспертиз по документам территориального планирования практически сводит к нулю значимость комплексности оценки экологического состояния и использования территории при разработке документов территориального планирования. В результате определяется на перспективу планирование застройки территорий объектами капитального строительства различного функционального назначения, а экологические факторы (природно-географические условия, особо охраняемые природные территории, территории, подверженные риску возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, возможное негативное воздействие планируемых объектов капитального строительства на окружающую среду и др.) лишь учитываются при его осуществлении.

Разработка документов территориального планирования в Российской Федерации в современных условиях правового регулирования является одним из основных направлений стратегического социально-экономического развития России, ее субъектов и муниципальных образований. Как следует из Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», они служат достижению общих целей и задач устойчивого социально-экономического развития, выражающихся в определенном по количественным и качественным показателям состоянии экономики и социальной сферы, и разрабатываются согласно требованиям Градостроительного кодекса РФ.

Таким образом, Градостроительный кодекс РФ, несмотря на необходимость достижения устойчивости в сфере отношений, им регулируемых, как уже отмечалось, лишь учитывает природные факторы при разработке документации и не нацелен решать экологические проблемы городов посредством градостроительной документации. Более того, определение в градостроительной документации о территориальном планировании направлений развития города и функциональных зон на перспективу только с точки зрения инвестиционной привлекательности ставит под угрозу эффективность обеспечения экологической безопасности в городах как с позиции охраны природы, так и с позиции охраны здоровья человека и обеспечения качества жизни городского жителя.

Территориальное планирование, предусмотренное градостроительным законодательством, дает возможность органам власти распоряжаться земельными участками, принимать решения о резервировании земель, изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд, переводе земель из одной категории в другую и др. Также оно могло бы стать эффективным средством корректировки градостроительных решений в условиях острых экологических проблем городов.

На наш взгляд, принципиально важно понимать, что в процессе территориального планирования следует решать поставленные задачи, обеспечивая устойчивое развитие городов и баланс интересов, находить возможности для восстановления и поддержания состояния окружающей среды на безопасном уровне, минимизации последствий нагрузки социальной среды на природную среду в городе. Для этого необходимо ориентировать территориальное планирование не только социально-экономически, но, прежде всего, экологически. Это позволит сохранить природную составляющую городской среды, не допустить ее деградации, что в условиях города особенно важно, поскольку вместе с деградацией природы деградирует среда жизни и деятельности человека. Окружающая среда в городах представляет собой единую природно-социальную систему, в которой, решая вопросы ее охраны, государство и общество решают вопросы качества жизни человека в городе.

В основу территориального планирования методологически необходимо заложить показатели состояния природной среды в городе и ее потенциал и рассматривать территориальное планирование как одно из средств достижения цели охраны окружающей среды в городах. Соответственно этому приоритету следует строить градостроительную политику города, формируя комфортную городскую среду, улучшая состояние окружающей среды и изменяя пространство, в котором человек живет и, как следствие, улучшая качество его жизни в городе.

Большое значение должно придаваться «возвращению» природы в городское пространство в различных его проявлениях. Речь идет, прежде всего, о формировании и поддержании природно-экологического каркаса в городах и ландшафтном планировании, этого необходимого условия для обеспечения устойчивого развития и функционирования окружающей среды в городе как единой природно-социальной системы. Так, если территориальное планирование есть средство достижения целей охраны окружающей среды через пространственную организацию городской территории на перспективу, то градостроительное зонирование призвано достичь «удобство» и безопасность городской среды посредством установления особых режимов использования и правовой охраны земель и объектов недвижимости в городах.

Как уже отмечалось, институт градостроительного зонирования, получивший свою правовую регламентацию в современном российском земельном и градостроительном законодательстве в конце 90-х гг. XX в., не является нововведением. Зонирование территорий (как установление в отношении земель различных зон с определенным правовым режимом их использования, в том числе ограничениями) было известно нашему законодательству и ранее (например, пригородные зоны, санитарно-защитные зоны, зоны с особым правовым режимом особо охраняемых природных территорий и экосистем и др.), которое во многом по своему содержанию можно отнести к экологическому зонированию.

Не углубляясь в дискуссию относительно правовой природы экологического зонирования, следует признать важность установления правового режима охраны и использования определенных участков территории, природных объектов и комплексов в природоохранных целях и, как следствие, обеспечения качества жизни человека. Комплекс мер и мероприятий, обеспечивающих особый режим охраны, предусмотрен в нормативных правовых актах как общей природоохранной направленности (в частности, в Федеральных законах «Об охране окружающей среды», «О санитарно-эпидемиологическом благополучии человека»), так и в специальной (по природным ресурсам, условиям территории и проч.; например, в Водном кодексе РФ, Федеральных законах «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», «Об охране озера Байкал», «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», ряде постановлений Правительства РФ, устанавливающих особенности правового режима экологических зон или водоохраных зон).

Также в нашей стране для решения вопросов архитектурно-планировочной организации территорий городов и иных поселений и районов традиционно использовалось функциональное зонирование в рамках планирования территорий, под которым понималось деление территории на зоны с определением на перспективу преимущественного вида хозяйственной или иной деятельности на них [3. С. 147]. Заметим, что и сегодня при территориальном планировании осуществляется функциональное зонирование, причем относительно правовой природы функциональных зон и их соотношения с территориальными зонами среди ученых нет однозначной позиции.

Все же, несмотря на это, российским законодательством градостроительное зонирование рассматривается как правовой инструмент, посредством которого можно достичь не только целей привлечения инвестиций и создания условий для дальнейшей планировки территории городов, но и, как следует из ст. 37 Градостроительного кодекса РФ (2004 г.), создания условий для устойчивого развития территорий муниципальных образований, сохранения окружающей среды и объектов культурного наследия. Таким образом, идея и принцип устойчивого развития территорий, заложенные в ст. 1 и 2 Градостроительного кодекса РФ (2004 г.), направленные, в том числе, на снижение антропогенной нагрузки на окружающую среду в городах, реализуются, по задумке законодателя, с помощью еще одного градостроительного средства – градостроительного зонирования.

К такому способу регулирования развития социально-экономических процессов, влияющих на качество окружающей среды в городах, развитые страны прибегнули давно. Еще в конце XIX – начале XX в. законы Нидерландов, Великобритании и Франции стали регулировать размещение промышленных объектов по степени их экологической опасности и предусматривали запреты на размещение экологически опасных производств в пределах жилых зон. В отрыве от планирования территории урбанистическое зонирование впервые было проведено в 1913 г. в Нью-Йорке (хотя протесты по ограничению высоты построек из-за причиняемых ими неудобств населению Нью-Йорка возникли уже в конце XIX в., что повлекло принятие закона «О неудобствах», оспаривание которого и привело к ведению зонирования территории города), а к 20-м гг. XX в. получило территориальное распространение. Позднее в рамках урбанистического планирования стали определяться и зоны перспективной застройки городов, но в основе урбанистического зонирования всегда лежало определение тех видов деятельности, которые не причиняют вред ни земле в пределах города, ни его населению [3. С. 146]. Главная функция зонирования, вводимого в те годы, заключалась в разделении в городе несовместимых видов использования земельных участков в целях недопущения вреда как окружающей среде, так и «неудобств» и вреда здоровью человека в городе, создания «совершенного» общества без перенаселения, чрезмерной концентрации населения [6. Р. 430] и т.п. В дальнейшем необходимость решения проблем охраны окружающей среды способствовала развитию в США экологического зонирования с установлением зон (на заболоченных, эрозийных землях, прибрежных территориях, в отношении ландшафтов и др.), в которых запрещались виды использования земель и производственные процессы, не совместимые с задачами охраны окружающей среды и обеспечения отдыха населения [2. С. 86-90].

В Европе практика внедрения института зонирования, как уже отмечалось, берущая свое начало с XIX в., складывалась по-разному: то в рамках пространственного планирования и планировки развития территории городов (например, в Великобритании), то дополнялась планами застройки (в Германии) или землепользования (например, во Франции), напоминающими существующие сегодня в нашей стране правила землепользования и застройки.

В отдельных странах самостоятельную правовую регламентацию получили зоны с особым режимом использования территории, служащие целям охраны природы, природных объектов, особо

охраняемых природных территорий, объектов историко-культурного наследия и др. (например, в Финляндии и Швейцарии), которые в нашей стране охватываются понятием «зоны с особыми условиями использования территории». Последние представляют собой особые зоны, на градостроительное использование которых изначально установлены ограничения. Их назначение состоит в целенаправленных ограничениях правомочий лиц, использующих земельные участки при осуществлении градостроительной деятельности в силу различных условий как природного, так и антропогенного характера, носящих как постоянный, так и временный характер.

По своей правовой природе указанные особые зоны ограничений носят самостоятельный характер и не являются элементом градостроительного зонирования, а представляют, скорее, экологический императив, определяющий функциональное назначение территорий, интенсивность их использования и установление специального порядка осуществления градостроительной и иной хозяйственной деятельности. Установление таких особых зон, как нам представляется, наиболее способствует охране отдельных участков территорий в городах, предотвращению загрязнения почв, водных объектов, защите от негативного физического воздействия, сохранению зеленых массивов в городах и т. д.

Действующее российское законодательство, заложив в качестве одной из целей градостроительного зонирования создание условий для устойчивого развития территорий муниципальных образований и сохранения окружающей среды, все же не оправдывает ожидания. К примеру, введение градостроительного зонирования по фактическому использованию земельных участков и объектов недвижимости с возможностью сохранения «несоответствующего» градостроительному регламенту вида разрешенного использования делает неработоспособным механизм градостроительного зонирования. В результате достигнуть задач по обеспечению экологической безопасности и качества жизни человека в городе посредством градостроительного зонирования становится уже невозможно. Ведь правообладатель объекта недвижимости должен осознавать последствия нарушений требований градостроительного регламента и быть готовым нести юридическую ответственность за их невыполнение, а уполномоченные органы власти – выявлять такие нарушения и применять меры. Однако формулировки п. 4 ст. 85 Земельного кодекса РФ (2001 г.) и чч. 8, 9 ст. 36 Градостроительного кодекса РФ (2004 г.) допускают возможность оставления «несоответствующего» вида использования земельных участков и прочно связанных с ними объектов недвижимости в случае, если такое использование не является опасным для окружающей среды и здоровья человека. Федеральный закон не дает ответа на такие вопросы, как на какой стадии и кем определяется опасность, каковы критерии этой опасности, в каком порядке накладывается запрет на осуществление «опасной» деятельности?

Однако, несмотря на дефекты российского института градостроительного зонирования, в нашей стране не собираются от него отказываться, более того, оно стало основным способом определения правового режима земель населенных пунктов и, как видится, станет таковым и для иных категорий земель в случае отказа в Российской Федерации от деления земель на категории. Последнее, к сожалению, невзирая на отрицательное отношение к этому процессу многих ведущих ученых, продолжает оставаться одним из основных направлений государственной земельной политики.

Чего нельзя сказать о зарубежных странах, внедривших в практику урбанистическое зонирование почти век назад. Обратившись к современным исследованиям зарубежных ученых, мы увидим, что зонирование, ставившее своей задачей искоренение «неудобств» в новых условиях всепоглощающей урбанизации, перестает работать [5. Р. 31-33; 7. Р. 339; 8. Р. 13-21], оно уже не может обеспечить сбалансированное развитие городов и общества, сделать город привлекательным и комфортным, оно попросту становится экономически невыгодным. Все это заставляет государства постепенно изыскивать новые способы решения вопросов там, где зонирование себя не оправдывает: способы, ориентированные на снижение нагрузки на окружающую среду, повышение качества архитектурного облика городов и формирование «удобной» городской среды, основанные на сочетании инструментов управления окружающей средой и планировании использования земель.

Таким образом, целесообразно говорить не только об организации территории в городе, но и об организации городского пространства в целом как места сосредоточения природной и социально-экономической сред. В связи с этим становится актуальным развивать представление и правовое регулирование о планировании развития городов через территориально-пространственное планирование. Важным методологическим основанием территориально-пространственного планирования развития городов должна стать экологическая составляющая (экологический потенциал территории).

Экологически ориентированное территориально-пространственное планирование есть способ обеспечения экологической безопасности в городах и, как следствие, качества жизни человека.

Само планирование в сфере охраны окружающей среды не должно сводиться лишь к принятию стратегических документов в сфере национальной безопасности или социально-экономического развития. Принципиально важно вернуть в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» положения об экологическом планировании, отразив наиболее значимые и взаимосогласованные формы его «адаптирования» к различным сферам в системе «природа-общество»: территориально-пространственное планирование, ландшафтное планирование, планирование использования природных ресурсов, планирование деятельности хозяйствующих субъектов, влияющих на состояние окружающей среды и др. Экологическое планирование должно стать базисом для осуществления иных видов планирования, плановых мероприятий, административно-управленческих и хозяйственных решений. Одновременно следует признать, что градостроительное зонирование в современной России ориентировано на процесс создания объектов недвижимости на земельных участках, а не на обеспечение сбалансированного развития территорий городов. Юридически и фактически происходит замена ранее существовавших строительных норм и правил правилами землепользования и застройки, определяющими параметры создания объектов капитального строительства и земельных участков для этих целей. В результате наблюдается деэкологизация правового регулирования использования и застройки земель в городах, увеличение антропогенной нагрузки на окружающую среду в них, снижение качества жизни населения по экологическим показателям.

В этой связи для Российской Федерации является крайне важным не укрепление института градостроительного зонирования в том виде, в котором он существует в настоящее время в национальном законодательстве. Необходим пересмотр положений российского законодательства о территориальном планировании и градостроительном зонировании с изменением подхода к ним, основанном не на прямой рецепции опыта зарубежных стран, а на анализе длительной зарубежной практики его внедрения, современных разработок ученых, поиске новых решений с переходом на экологически ориентированное территориально-пространственное планирование одновременно с расширением сферы применения экологических запретов и ограничений.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Забелышенский А.А. Управление земельным фондом в СССР. Свердловск: Изд-во УрГУ, 1974. 154 с.
2. Галятин М.Ю. Зонирование - способ правового регулирования земельных отношений в США // Правоведение. 1983. № 6. С. 86 - 90.
3. Лисина Н.Л. Правовой режим земель поселений: учебно-практическое пособие М.: Дело, 2004. 296 с.
4. Перцик Е.Н. Районная планировка. Территориальное планирование. М.: Гардарики, 2006. 398 с.
5. Jeremy Carter, Stephen Jay, Michael Shorts, Christofer Wood. Strategic Environmental Assessment and Land Use Planning an International Evaluation. Printed and bound in the UK by Bath Press, Bath Cover design by Yvonne Booth. London, UK, Sterling, USA, 2005. 321 p.
6. John E. Cribbet, Corwin W. Jonson. Principles of the Law of Property. Third edition. N.Y.: The Foundation Press, Inc., 1989. 481 p.
7. Ketcham B.B. The Alexandrian Planning Process: an Alternative to Traditional Zoning and Smart Growth // The Urban Lawyer. Vol. 41, №2. 2009.
8. Urban Environmental Planning. Policies, Instruments and Methods in an International Perspective, Edition 2 / Edited by Donald Miller, Gert de Roo. Published 2016 by Routledge NY, USA. 324 p.

Поступила в редакцию 23.01.2018

N.L. Lisina

THE IMPORTANCE OF TERRITORIAL PLANNING AND TOWN-PLANNING ZONING IN SOLVING ENVIRONMENTAL AND LEGAL PROBLEMS OF CITIES

The article discusses the role of territorial planning and urban zoning in addressing environmental problems in cities. The author studies the tendency of the development of the institutions of territorial planning and urban zoning, their place in the system of measures to achieve the goals of environmental protection in cities. In the urban environment, the organization of space, which will prove to be useful both for the natural environment and the population, is of particular importance. The author comes to the conclusion that ecologically oriented spatial planning could be the most effective means of adjusting urban solutions for the sustainable development of cities. It is necessary to revise the provisions of

the Russian legislation on territorial planning and urban zoning, based on an analysis of foreign experience in its application and the search for new solutions with the transition to environmentally-oriented spatial planning with the application of environmental prohibitions and restrictions.

Keywords: environmental law, environmental protection in cities, environmental planning, territorial planning, urban zoning.

Лисина Наталья Леонидовна,
кандидат юридических наук,
заведующий кафедрой трудового, экологического права
и гражданского процесса
ФГБОУ ВО «Кемеровский государственный университет»
650043, Россия, г. Кемерово, ул. Красная, 6
E-mail: lisina_nl@mail.ru

Lisina N.L.,
Candidate of Law, Associate Professor,
Head of Department of labor, environmental law
and civil procedure
Kemerovo State University
6, Krasnaya st., Kemerovo, Russia, 650043
E-mail: lisina_nl@mail.ru