

УДК 771.4–16 (349.6:504.6)

БАРАНОВА О. Ю.
ВОРОНИНА Н. Б.

Экологические и правовые особенности градостроительного освоения территорий, имеющих охранный статус



**Баранова
Ольга
Юрьевна**

кандидат биологических наук, ведущий научный сотрудник Управления научных работ ФГБУ «ЦНИИП Минстроя России»

e-mail:
ms.olgabaranova@mail.ru

В статье представлен авторский анализ правовых и экологических проблем, которые возникают при градостроительном освоении территорий с охранным статусом. Учитывая переход особо охраняемых территорий (ООТ) в состав другого субъекта Российской Федерации (при изменении границ Москвы и Московской области), охранный статус этих земель требует уточнения и законодательно-правового закрепления. Предложения по сохранению и развитию природно-экологического каркаса, в основе которого лежат ООТ, должны определять основные ограничения использования территории и перспективные направления градостроительной деятельности.

Ключевые слова: особо охраняемые территории, особо охраняемые природные территории, устойчивое развитие, экосистемные услуги, природно-экологический каркас.

BARANOVA O. Y., VORONINA N. B.

ENVIRONMENTAL AND LEGAL ASPECTS OF URBAN DEVELOPMENT OF AREAS WITH PROTECTED STATUS

The article presents the author's analysis of the legal and ecological problems that arise when urban development of areas with security status. Given the transition of protected areas to another entity of the Russian Federation (subject to change of borders of Moscow and Moscow region), their conservation status requires clarification and legislative fastening. Proposals for the preservation and development of the natural-ecological framework, which is based on specially protected areas, should identify the major constraints of land use and future directions of urban development.

Keywords: protected areas, specially protected natural territories, sustainable development, ecosystem services, natural-ecological frame work.



**Воронина
Наталья
Борисовна**

старший научный сотрудник научно-методического центра оздоровления городской среды ФГБУ «ЦНИИП Минстроя России»

e-mail:
voronina-55@mail.ru

В соответствии с Земельным кодексом РФ (гл. XVII) [1] к особо охраняемым территориям (ООТ) относят: земли особо охраняемых природных территорий, земли природоохранного назначения, земли рекреационного назначения, земли историко-культурного назначения, земли лечебных и санаторно-курортных зон и особо ценные земли.

Для таких земель соответствующими законодательно-правовыми актами устанавливаются их охранный статус, границы, определяются особые возможности их градостроительного освоения [1–5 и др.]. При этом законодательство соседних регионов часто имеет определенные правовые различия,

что проявилось, в частности, при переходе в состав Москвы части территории Московской области [6]. В результате созданы Троицкий и Новомосковский административные округа (ТиНАО) г. Москвы, вместе с образованием которых в «Новую Москву» попала часть ООТ Московской области.

Основная задача настоящего исследования — анализ экологических последствий образования «Новой Москвы» в части учета планировочных ограничений при осуществлении градостроительной деятельности.

1 В границах ТиНАО г. Москвы оказались бывшие *особо охраняемые природные территории* (ООПТ) Московской области [7]:

— регионального значения, существующие (заказники «Поляница», «Широколиственный лес Крестовского лесничества», «Елово-широколиственный и березовый лес Михайловского лесничества») и намеченные к созданию (памятник природы «Бутовский лес», заказники «Дубровицкий лес и Еринский бор», «Семидонное болото», «Ельник на склоне к р. Сохне», «Квартал 60 Крестовского лесничества» и др.);

— местного значения, существующие («Ватутинский лесной массив», охраняемая береговая линия «Участок долины р. Десна», ландшафтный парк «Троицкая роща» и др.) и намеченные к созданию (природно-рекреационный комплекс «Западный лесной массив с долиной р. Рыжовки» и ландшафтный парк «Лесо-луговой» г. Троицка).

2 В границы Москвы попали ООТ, которые относятся к категории *земель природоохранного назначения*, — это, прежде всего, защитные леса водоохранных и прибрежных зон различных водоемов, защитных зон (округов) санитарной охраны источников водоснабжения и лечебно-оздоровительных местностей и курортов, запретных и нерестоохранных полос лесов и др. В соответствии с законодательством РФ здесь установлены различные формы ограничений, которые обязательны для соблюдения при любой градостроительной деятельности [1–5], однако механизм установления границ охраняемых земель этой категории не определен. В складывающихся условиях «Новой Москвы» на землях природоохранного назначения резко возрастает их освоенность (хозяйственная деятельность, рекреация и др.), что приводит к невозможности выполнения охранных требований и деградации территории.

3 Третья категория из числа особо охраняемых — *земли рекреационного назначения* — также оказались в границах «Новой Москвы». По Земельному кодексу к ним относятся территории, «предназначенные и используемые для организации отдыха, туризма, физкультурно-оздоровительной и спортивной деятельности граждан» [1], т. е. участки, которые, как правило, образованы на основе естественных ландшафтов и отведены для восстановления здоровья (дома отдыха, пансионаты, кемпинги, турбазы и др.).

4 Во многом близка к рекреационным землям по выполняемым

задачам другая категория особо охраняемых земель — ООТ *лечебных и санаторно-курортных зон*. Их отличие от рекреационных связано с обязательным наличием природных лечебных ресурсов (это могут быть минеральные воды, лечебные грязи и др.) [1]. Так, сегодня в территориальных границах Москвы оказались объекты лечебно-оздоровительного назначения бывшего Подмосковья, расположение которых связано с типичными или уникальными природными ландшафтами этой местности.

5 Еще одна категория земель с особым статусом, которые перешли из Московской области в состав Москвы, — это *земли историко-культурного назначения*, где расположены объекты культурного наследия: в ТиНАО попали исторические усадьбы «Остафьево», «Валуево», «Красное», «Вороново», «Бараново», «Крекшино» и многие другие. Все они имеют не только архитектурно-историческую, но и несомненную экологическую ценность, так как каждая стоит в окружении собственного усадебного парка, где соединяются естественная растительность и различные приемы паркового строительства и благоустройства.

6 *Особо ценные земли*. В соответствии с трактовкой статьи 100 Земельного кодекса [1] в состав особо ценных земель могут входить как ООПТ (ландшафтные заказники, природные парки, биосферные заповедники и др.), так и земли историко-культурного назначения, что значительно усложняет выработку стратегии градостроительной деятельности на таких территориях.

7 Кроме вышеперечисленных земель с законодательно установленными категориями охраны, которые можно назвать «официальными» ООТ, есть еще земли в границах Москвы и Подмосковья, охранный статус которых находится в зоне непрерывных изменений и законодательно-правовой неопределенности. Это, во-первых, земли так называемого лесопаркового защитного пояса г. Москвы (ЛПЗП), а во-вторых, земли так называемого лесного фонда, которые некоторым образом дублируют, перекрывают друг друга.

ЛПЗП был создан в 1935 г. [8], в основном за счет пригородных защитных лесов, и запланирован в качестве своеобразной «буферной зоны» между Москвой и областью. В его состав включены не только по-

крытые лесом участки, но и пригородная застройка в радиусе 10–20 км от городской черты. Границы ЛПЗП менялись и передвигались с течением времени, в то же время его площадь, а также основная идея создания — не столько для отдыха жителей на его территории, сколько для проветривания столицы, для осуществления постоянного «дыхания» города — долгое время не менялись.

Система озеленения г. Москвы согласно Генеральному плану 1971 г. [9] опиралась на лесопарковый пояс — на «водно-зеленый диаметр» и «семь зеленых клиньев» внутри города. Конечно, с течением времени эти зеленые клинья за счет новых районов массовой застройки: Ясенево, Бутово, Строгино, Митино и др. уменьшились в размерах. Но даже сейчас внутри города сохранились зеленые массивы из числа входящих в черту города лесов. К ним относятся ныне существующие крупные лесопарки столицы, расположенные по разным сторонам света: Сокольники — Лосиный Остров — на северо-востоке, Покровское-Стрешнево — на северо-западе города, Битцевский — на юго-западе, Царицыно — на юге, Измайлово — на востоке, Кузьминки-Люблино — на юго-востоке и т. д. К счастью, московская часть системы «легких города», так или иначе, сохранена, однако внешняя часть — сам ЛПЗП — претерпел очень серьезные изменения.

Начиная с 1990-х гг. лесопарковый защитный пояс несколько раз переходил из рук в руки, от федеральных структур к московским, от московских к областным и т. д. В результате за счет фрагментарной, но непрерывной застройки его площадь сократилась в несколько раз, со 160 до 35 тыс. га [10]. ЛПЗП практически растворился внутри поселков и городов Подмосковья, и к 2009 г. постановлением Правительства г. Москвы № 421-ПП его охранный статус был упразднен. После присоединения областных земель к Москве часть бывшего лесопаркового защитного пояса в виде как застроенных, так и немногочисленных природных участков оказалась в границах ТиНАО.

Осознание этой серьезной потери пришло не сразу, и только в 2016 г. был принят уже не московский, а Федеральный закон [11], инициирующий создание лесопарковых зеленых поясов вокруг городов Российской Федерации. Положениями документа установлены определенные градостроительные ограничения на их территории.

Прошло совсем немного времени со дня вступления в силу данного закона для того, чтобы можно было оценить результат его действия. Однако понятно, что в случае создания это будут новые пригородные лесопарковые зоны, а старый подмосковный ЛПЗП практически утерян.

8 Теперь о землях *лесного фонда*. В соответствии с Земельным кодексом РФ [1] к ним относятся «лесные земли, покрытые лесной растительностью и не покрытые ею, но предназначенные для ее восстановления...». Современный Лесной кодекс [4] использует понятие земель лесного фонда в качестве места расположения лесов как части природы, как природного ресурса, дает специальные определения лесному участку и лесам, выполняющим различные функции, и устанавливает для них определенные охранные режимы.

В части выполнения защитных функций земли лесного фонда явно имеют пересечения с землями, входящими в бывший и будущий ЛПЗП. Одновременно отдельные части защитного лесного пояса вполне могут быть отнесены к особо охраняемым территориям земель рекреационного назначения, используемым для отдыха и восстановления здоровья.

Земли лесного фонда Подмосковья, попавшие после корректировки границ в состав внутригородской территории, уже получили охранный статус и новое название «*особо охраняемые зеленые территории*» (ООЗТ) г. Москвы [12]. К сожалению, в условиях градостроительного использования ООЗТ закреплена возможность прокладки дорог, инженерных сетей с размещением их инфраструктуры, а также по специальному решению Правительства Москвы — и непрофильное использование этих участков.

При этом необходимые изменения в региональный Закон «Об особо охраняемых природных территориях г. Москвы» [13], в части определения места ООЗТ среди особо охраняемых природных территорий города, внесены не были.

Подведем итоги. Все перечисленные территории (ООПТ, земли природоохранного назначения, защитные леса, рекреационные земли, земли историко-культурного назначения, ЛПЗП, земли лесного фонда) в период нахождения в составе Московской области имели те или иные виды и степени охраны, те или иные градостроительные ограничения. В условиях перехода

этих земель в состав другого субъекта Российской Федерации — г. Москву — их охранный статус требует уточнения и законодательно-правового закрепления.

1) **Особо охраняемые природные территории.** При изменении границ области и города не сразу, а четыре года спустя осуществлен официальный перевод двенадцати ООПТ (7 регионального и 5 местного значения) из Московской области в Троицкий административный округ столицы [14], что следует признать позитивным. В то же время:

- удивляет, что в границах огромного по площади Новомосковского административного округа не нашлось ни одной территории, которая претендовала бы на статус ООПТ [15], хотя в качестве основных задач нового округа г. Москвы в части природных и озелененных территорий утверждается необходимость разработки схемы сохранения и развития ООПТ и подготовка проектов планировки с установлением соответствующих режимов охраны;
- оба московских правовых акта, касающиеся разработки градостроительной документации Ти-НАО [14, 15], не вносят ясность в судьбу тех ООПТ, которые ранее предусматривались к созданию (согласно Постановлению Правительства Московской области от 11.02.2009 г. № 106/5) на территории той части Московской области, которая стала Москвой. О перечне и статусе таких, намеченных к образованию ООПТ информации в упомянутых постановлениях Правительства города [14, 15] нет. Хотелось бы напомнить, что в таком же статусе, «планируемых к созданию», в границах старой Москвы с 2005 г. уже находятся более двух десятков зеленых массивов города, и процесс их перевода в «утвержденные» ООПТ идет в городе крайне медленно. За последние годы только один проектируемый ООПТ получил окончательное оформление — это природный заказник «Жулебинский» [12, 14];
- закон «Об особо охраняемых территориях в городе Москве» [13] не предусматривает такую категорию, как ООПТ местного значения; эту роль в столице с 1990-х гг. выполняют так называемые «объекты природного комплекса (ПК) города» [17]. Уже проработаны и стали привычными градостроительные ограничения на их территориях. Отсюда по-

нятия «объекты ПК» и «ООПТ местного значения», скорее всего, нуждаются в приведении в соответствие друг другу, а профильный региональный закон № 48 [13] требует в связи с этим новой уточненной редакции;

- обращает на себя внимание, что из реестра подмосковных объектов объекты ООПТ исключены, а в списке московских на сайте ДПиООС они до сих пор не числятся [7, 12].

2) Градостроительное освоение **ООТ природоохранного назначения**, связанное с переходом из области в город, с большой вероятностью приведет к необходимости перестройки структуры водосборных площадей и естественного водного баланса; к изменению геоморфологического строения и, как следствие, изменению микроклимата территории и т. п.

Опасность неизбежной перестройки естественной ландшафтной структуры в условиях плотной городской застройки может вызвать желание подкорректировать существующее природоохранное законодательство, например, в части ослабления «запретительных» требований для вышеуказанных категорий земель, поэтому любая градостроительная деятельность должна исходить из первичности учета планировочных ограничений и невозможности переписывания природоохранного законодательства.

3) При переходе из области в город возможна полная потеря **статуса охраны санаторно-курортных и рекреационных зон**, так как законодательная база по этим категориям земель на городском уровне не была разработана по причине отсутствия территорий с таким статусом в Москве. В качестве предложения представляется вполне возможным перевести часть таких земель в состав объектов природного комплекса города для использования в целях рекреации с закреплением градостроительных ограничений.

4) Можно отметить отрядный факт: в реестре московских объектов культурного наследия [14, 15] зафиксированы переданные из области в город более 180 **ООТ культурно-исторического назначения**: федеральных, региональных и вновь выявленных, что позволяет рассчитывать на сохранение по отношению к ним охранных обязательств.

5) Придание статуса особой охраны бывшим землям лесного фонда, а теперь ООЗТ, играет роль определенного ограничителя

градостроительной деятельности на их территории. Однако обоснованно настораживает имеющаяся на сегодня правовая коллизия: выделение и существование такой отдельной категории особо охраняемых территорий, как «**особо охраняемые зеленые территории**», не предусмотрено ни федеральным, ни московским законодательством [1, 5, 13].

Приходится констатировать целый ряд правовых недоработок, связанных с судьбой особо охраняемых территорий при их переводе из Подмоскovie в Москву, которые требуют пристального внимания и обязательного решения [18]. Правовые противоречия обнаруживаются и при организации новых территорий с особым охранным статусом в других регионах России [19, 20]. Разночтения в области законодательства приводят к различным толкованиям при градостроительном освоении таких территорий.

Одновременно следует обратить внимание и на *экологический аспект перехода земель бывших пригородов в городские*. Роль и ценность этих участков, осуществляющих функции элементов природного каркаса территории, при вхождении в состав высокоурбанизированной городской среды значительно повышается [21].

Звенья, составляющие этот каркас, как правило, являются землями с особым охранным статусом. Часто одни и те же участки имеют несколько категорий охраны (например, ООТ историко-культурного назначения одновременно может являться ООПТ и относиться к санаторно-курортным объектам), что увеличивает их значимость и дает основание для выстраивания единой сети с опорой именно на эти территории в целях сохранения природно-исторического ландшафта и обеспечения устойчивого развития.

В свою очередь, понятие «устойчивого развития» по современным воззрениям тесно связано с такой категорией, как способность территории к оказанию экосистемных услуг: и регулирующих (позволяющих сохранить биоразнообразие — это ООПТ и ООТ природоохранного назначения, а также ООЗТ), и обеспечивающих (предлагающих возможность использования различных видов природных ресурсов — это ООТ лечебно-оздоровительных местностей и курортов, ООТ рекреационного назначения, ООЗТ и снова ООПТ), и культурных (позволяющих использовать ООТ историко-культурного назначения) [22].

В настоящее время единые подходы и методики экономической оценки экоуслуг еще не выработаны, однако необходимость этой оценки при реализации градостроительных задач признается рядом специалистов [22, 23]. Так, например, обобщенные данные по балансу выработки кислорода и поглощения углекислого газа смешанными лесами на широте Московского региона, а также существующим населением и транспортом [23] показывают, что зеленые насаждения старой Москвы уже не способны обслужить город. Это приводит к необходимости использования прилегающих территорий, включая и новые присоединенные, где сосредоточен определенный резерв экосистемных услуг, прежде всего, за счет широкого перечня многочисленных ООТ, которые обеспечивают человеку комфортную среду обитания на основе естественно-исторического ландшафта. К сожалению, выгода от экосистемных услуг не всегда очевидна; по традиции природный капитал считается неким общественным благом, принадлежащим всем и никому, и чаще всего остается недооцененным.

Заключение

Долгожданный актуализированный Генеральный план развития г. Москвы, принятый пять с лишним лет спустя после присоединения новых территорий [24], так и не внес окончательной ясности в упорядочение сети всех ООТ в новых городских границах. На основе проведенного в статье анализа считаем необходимым при развитии нового Генплана, при его детализации, продолжить работу по сохранению и развитию природно-экологического каркаса, в основе которого лежат особо охраняемые территории, определяющие основные ограничения использования территории и перспективные направления градостроительной деятельности.

Список использованной литературы

- 1 Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 03.07.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_33773/.
- 2 Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ (ред. от 31.10.2016) [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_60683/.

- 3 Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 03.07.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2016) [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_60683/.
- 4 Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ (ред. от 03.07.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_64299/.
- 5 Федеральный закон Российской Федерации от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (с изм. и доп. от 28.12.2016) [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/10107990/#friends/>.
- 6 Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 27.12.2011 № 560-СФ «Об утверждении изменения границы между субъектами Российской Федерации городом федерального значения Москвой и Московской областью» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/prodacts/ipo/prime/doc/70011904/>.
- 7 Постановление Правительства Московской области от 11.02.2009 № 106/5 «Об утверждении схемы развития и размещения особо охраняемых природных территорий в Московской области (с изм. на 05.03.2014) [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/895204165>.
- 8 Постановление Совета Народных Комиссаров СССР и Центрального Комитета ВКП(б) от 10.07.1935 № 1435 «О генеральном плане реконструкции города Москвы» [Электронный ресурс]. URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_4052.htm.
- 9 Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 03.06.1971 № 354 «О Генеральном плане развития г. Москвы» [Электронный ресурс] // Библиотека нормативно-правовых актов СССР. URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_5725.htm.
- 10 Леса Подмоскovie [Электронный ресурс]. URL: <http://www.forestforum.ru/viewtopic.php?t=13304>.
- 11 Федеральный закон от 03.07.2016 № 353-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные

- акты Российской Федерации в части создания лесопарковых зеленых поясов» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_200730/.
- 12 ООПТ [Электронный ресурс] // Портал Департамента природопользования и охраны окружающей среды города. URL: <http://www.dpioos.ru/eco/ru/oopt>.
 - 13 Закон г. Москвы от 26.09.2001 № 48 «Об особо охраняемых природных территориях в городе Москве» [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/3630351>.
 - 14 Постановление Правительства Москвы от 10.11.2015 № 732-ПП «Об утверждении территориальной схемы развития территории Троицкого административного округа города Москвы» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=MLAW&n=166316#0>.
 - 15 Постановление Правительства Москвы от 10.11.2015 № 731-ПП «Об утверждении территориальной схемы развития территории Новомосковского административного округа города Москвы» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=MLAW&n=166343#0>.
 - 16 Закон г. Москвы от 05.07.2005 «О схеме развития и размещения особо охраняемых природных территорий в городе Москве» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/CGI/online.cgi?req=doc&base=MLAW&n=64774#0>.
 - 17 Постановление Правительства Москвы от 19.12.1999 № 38 «О проектных предложениях по установлению границ Природного комплекса с их описанием и закреплении актами красных линий» (с изм. на 04.10.2016) [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/901725053>.
 - 18 Баранова О.Ю., Иванова Е.Ю. Некоторые экологические и правовые аспекты развития особо охраняемых территорий «Новой Москвы» // География и геоэкология: проблемы науки, практики и образования : материалы междунар. науч.-практ. конф. (Москва, 19 мая 2016 г.). М. : ИИУ МГОУ, 2016. С. 214–220.
 - 19 Воронина Н.Б., Климова Е.В., Шишов К.В. Территории опережающего социально-экономического развития в генеральном плане Комсомольска-на-Амуре // Градостроительство. 2016. № 1 (41). С. 22–26.
 - 20 Лебединская Г.А. Предмет регулирования и принципы градостроительного законодательства с учетом принятого закона о стратегическом планировании // Academia. Архитектура и строительство. 2015. № 3. С. 92–96.
 - 21 Краснощекова Н.С. Природный каркас в проекте Концепции Московской агломерации: нормативно-методические аспекты // Градостроительство. 2014. № 4. С. 67–76.
 - 22 Бодров К.С., Яковлев А.С., Семенов О.В. Оценка экосистемных услуг особо охраняемых и парковых территорий // Бюллетень «Использование и охрана природных ресурсов в России». 2016. № 2. С. 62–67.
 - 23 Минин А.А. Устойчивое развитие Москвы и экосистемные услуги ее природных территорий // Бюллетень института Устойчивого развития «На пути к устойчивому развитию России». 2014. № 69. С. 3–9.
 - 24 Закон г. Москвы от 15.03.2017 № 10 «О внесении изменений в Закон города Москвы от 5 мая 2010 года № 17 «О Генеральном плане города Москвы» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prieme/doc/49500566/>.