

ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫЕ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОРОДСКОЙ РЕКРЕАЦИИ

О. Ю. Баранова, В. А. Гутников

ФГБУ «Центральный научно-исследовательский и проектный институт
Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства
Российской Федерации», Москва, Россия,
e-mail: ms.olgabaranova@mail.ru

URBAN PLANNING AND LEGAL FOUNDATIONS OF URBAN RECREATION

O. U. Baranova, V. A. Gutnikov

Аннотация. Исходя из сложившейся экономической, социальной и демографической ситуации, а также опираясь на действующее законодательство, сегодня в столице реализуется стратегия развития рекреационной инфраструктуры на природных и озелененных территориях с увеличением числа отдыхающих. В связи с дефицитом свободных площадей в городе все чаще природные и озелененные территории рассматривают как территорию спорта, отдыха, торговли и развлечений с усиленным развитием так называемой рекреационной инфраструктуры. Принимаемые управленческие решения в части градостроительной политики фактически приводят к сокращению естественной растительности и почв, ухудшению качества таких территорий. Однако, несмотря на активный антропогенный пресс, развитие индустрии отдыха в мегаполисе должно сочетаться с сохранением историко-культурного и природного наследия.

Ключевые слова: градостроительные ограничения, природоохранные ограничения, рекреационные показатели, законодательные основы, нормативы

Abstract. Based on the current economic, social and demographic situation, as well as based on current legislation, today the capital is implementing a strategy for the development of recreational infrastructure in natural and landscaped areas with an increase in the number of vacationers. Due to the shortage of available space in the city, natural and green areas are increasingly considered as a territory of sports, recreation, trade and entertainment with the increased development of the so-called recreational infrastructure. The management decisions taken in terms of urban planning policy actually lead to a reduction in natural vegetation and soils, and a deterioration in the quality of such territories. But, despite the active anthropogenic pressure, the development of the leisure industry in the metropolis must be combined with the preservation of historical, cultural and natural heritage.

Keywords: urban planning restrictions, environmental restrictions, recreational indicators, legislative framework, standards

Обсуждение роли территорий рекреационного назначения города невозможно без учета градостроительных и правовых основ, заложенных Российским законодательством в этой области. Нормы и правила здесь представляют собой целый комплекс документов из смежных отраслей права: градостроительного, земельного, лесного, природоохранного и др., каждое из которых и все они вместе регламентируют систему зеленых насаждений в городе.

Рекреационные городские участки, как объект нашего исследования, согласно Земельному кодексу (ЗК РФ) входят в состав земель населенных пунктов, которые в свою очередь являются одной из семи категорий земель, выделяемых на территории Российской Федерации (ст. 7, ст. 85 ЗК РФ). Ст. 98 ЗК РФ определяет, что «к землям рекреационного назначения относятся земли, предназначенные и используемые для организации отдыха, туризма, физкультурно-оздоровительной и спортивной деятельности граждан...» [1].

В Генеральном плане города при территориальном планировании в числе прочих выделяют зоны рекреационного назначения (ч. 11 ст. 35 Градостроительного кодекса (ГрК РФ) и ч. 9 ст. 84 ЗК РФ) [1, 2], для которых определена возможность быть использованными непосредственно «...для целей отдыха, туризма, занятий физической культурой и спортом». При этом градостроительные ограничения, а другими словами — виды разрешенного использования (ВРИ) земельных участков, устанавливаются согласно соответствующему классификатору, например, для участков отдыха, спорта, рекреации, природно-познавательного туризма — коды 5.0–5.2 [3]. Виды деятельности могут быть как пассивными, так и очень активными, человек может присутствовать здесь как эпизодически, так и массово, как в сопровождении объектов инфраструктуры (спортплощадки, стадионы, бассейны, кафе и т. д.), так и без них, с созданием, сохранением зеленых насаждений и водных объектов, с уходом за ними и т. д.

Одновременно рекреация возможна и на участках города в функциональных зонах особой охраны, рекреационное назначение которых в числе прочих установлено и ГрК РФ и ЗК РФ (ч. 12. ст. 35 ГрК РФ и ч. 10. ст. 84 ЗК РФ) (например, в ботанических садах, природно-исторических парках и т. д.). Основным видом деятельности здесь указана охрана и изучение природы и ценных природных объектов (ВРИ с кодами 9.0–9.1), что определяет соблюдение го-

раздо большего набора правил и ограничений, чем в функциональной зоне рекреационного назначения [1, 2, 3].

Кроме того, часть участков городской рекреации (это могут быть скверы, бульвары береговые полосы водных объектов и др.) возможно отнести и к территориям общего пользования (п. 12. ст. 1 ГрКРФ), что дает шанс вообще обойтись без установления градостроительного регламента (видов разрешенного использования) [2].

Перспектива отнесения озелененных участков города к функциональной зоне: рекреационной, особой охраны, общего пользования — зависит и от специфики городского озеленения, и от целей и задач его планируемого использования, и от воли заказчика и разработчика Генплана. Это впоследствии во многом определяет судьбу различных участков городской рекреации, а для максимального сохранения таких территорий предпочтительным можно назвать включение их либо в зону особой охраны, либо общего пользования.

Помимо вышеупомянутых градостроительных ограничений, еще одним фактором нормативно-правового регламентирования рекреации является охранный статус той или иной территории. Это может быть общефедеральная категория «защитных» лесов, таких как «городской лес», «особо охраняемая природная территория» (ООПТ) и др. [4, 5], а также региональный природоохранный статус. Например, для Москвы — это региональная ООПТ, «особо охраняемая зеленая территория» (ООЗТ), «объект природного комплекса» (объект ПК) города, которые определены Законом города «Об особо охраняемых территориях города Москвы» [6] и некоторыми подзаконными актами [7, 8]. Эти документы задают ограничения, связанные в основном с запретами или особенностями размещения здесь объектов городской инфраструктуры, а также с установлением нормативных показателей для таких земель, например, по доле озеленения, замощения, параметров возможной застройки.

Заметим, что для озелененных территорий без охрannого статуса: парков, скверов, бульваров и др. также разработаны многочисленные нормы, правила, регламенты, стандарты, федеральные и региональные, в том числе определяющие характеристики их рекреационного использования [9–15].

Так, например, систему понятий в области «объектов отдыха, развлечений, культуры и спорта на открытой водной поверхности и их инфраструктуры», утверждает национальный стандарт — ГОСТ Р 57617–2017, где представлены основные определения понятий, в их числе, например, рекреационная емкость террито-

рии — это «Количественно выраженная способность территории [акватории] обеспечивать некоторому числу людей психологический комфорт для отдыха и оздоровления без деградации природной среды или антропогенных элементов в ландшафте» [9].

Все многообразие видов отдыха, распространенных на природных территориях, объединяют в следующие основные группы: массовый повседневный отдых, туризм, экскурсии. Допустимые рекреационные нагрузки требуют количественных характеристик. В связи с этим было предложено определять нагрузку [10, 11] на природные комплексы для низшего таксономического ранга (тип леса, насаждение и т. п.) методами пробных площадей и моделирования; а для природных комплексов более высокого таксономического ранга (урочища, массивы и т. д.) — соответствующими расчетами. При этом пробные площади в насаждениях стабилизированной стадии дигрессии закладывают в соответствии с требованиями ОСТ 56.69.83 «Площади пробные лесоустроительные» дифференцированно по типам леса и возрастным группам древостоев с учетом наличия или отсутствия специальных мероприятий по повышению устойчивости насаждений [12].

Также со стадиями дигрессии связывают рекреационную нагрузку и другие разработки, например, относящиеся к составлению территориальных комплексных схем охраны природы [13, 14] или к методике измерения рекреационных нагрузок [11]. Согласно «Временной методике...», принятой в 1987 г. [10], для измерения рекреационной нагрузки предлагается применять эмпирическую рекреационную плотность (количество посещений на единицу площади), а далее, опираясь на значение плотности, по уравнениям вычислять такие показатели, как рекреационная посещаемость и рекреационная интенсивность.

В 2022 г. на основе практического опыта научных и проектных работ ФГБУ ЦНИИП Минстроя России подготовил редакцию СП 475.1325800.2020 «Парки. Правила градостроительного проектирования и благоустройства» [15], которая распространяется на проектирование новых и реконструкцию существующих парков, и содержит основные требования к их размещению и организации территории. В документе отмечается, что при подготовке документов территориального планирования обязательному нормированию подлежат озелененные территории общего пользования, в том числе, парки, которые входят в состав территориальных зон рекреационного назначения. Кроме того, СП обосновывает необходимость разработки природоохранных мероприятий для предотвращения превышения допустимых показателей качества окружающей среды.

Особого внимания заслуживают те озелененные участки города, которые, с одной стороны, имеют максимальную степень правовой защиты (ООПТ, городские леса и др.), а с другой, являются наиболее антропогенно уязвимыми — это городское озеленение естественного происхождения, природоохранные территории, для которых в 2023 г. приняты новые федеральные законодательные акты.

Федеральный Закон № 77–ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части регулирования осуществления рекреационной деятельности на особо охраняемых природных территориях)» [16], вступивший в силу 01.09.2023, на первый взгляд непосредственного отношения к городским объектам не имеет. Однако принятый Закон определяет и поддерживает тренд на сдвиг в сторону организации отдыха населения с увеличением потенциальной рекреационной нагрузки на охраняемые территории и объекты, ради сохранения и изучения которых, собственно, и создавались сами ООПТ. Так, новый Закон, в том числе: утверждает приоритет планов рекреационной деятельности заповедников, нацпарков и др. в ущерб планам научно-исследовательской и просветительской деятельности; ориентирует на работу с инвесторами, вкладывающими средства в инфраструктурные объекты на особо охраняемых природных территориях и, в целом, ставит задачи повышения рекреационной привлекательности с развитием индустрии туризма и отдыха в границах ООПТ.

Еще один федеральный Закон, принятый в том же русле, датирован июлем 2023 г. (№ 310-ФЗ). Он начал свое существование в 2022 г. как Законопроект, направленный на решение вопросов реновации; а незадолго до принятия, во втором и третьем чтении, в нем стремительно появилось положение про передачу г. Москве государственного природного национального парка «Лосиный остров» [17]. Данный законодательный акт, кроме того, что передает территорию федерального объекта, находящуюся в московских границах, под юрисдикцию столицы, фактически разрешает в границах «Лосинового острова» строительство автодорог, мостов, транспортно-пересадочных узлов и другой инфраструктуры — по согласованию с правительством РФ. Очевидно, что законодательно подтвержденный перевод «Лосинового острова» под активное рекреационное использование мегаполиса быстро приведет к утрате его уникальной природной ценности и превратит его в обычный городской парк.

Столичное региональное законодательство также активно меняется — так, с 2020 г. постепенно обновляются Положения об особо охраняемых территориях г. Москвы (всего принято более

30-ти), каждое из которых касается конкретной ООПТ, но при этом их можно назвать «типовыми». Такой типовой документ содержит сведения о режимах особой охраны, функциональных зонах с различным рекреационным содержанием, а также определяет градостроительный регламент для участков капитального строительства, планируемых в ряде ООПТ [18]. Таким образом, в Москве закладываются новые нормативно-правовые основы для активного рекреационного использования особо охраняемых природных территорий, и к ООПТ уже начали применять систему градостроительных критериев, как и к обычным городским территориям, не имеющим охранного статуса.

Заметим, что столичные ООПТ — это не просто озелененные территории, и не просто чудом сохранившиеся участки «дикой природы», это результат многолетней научной, организационной и просветительской работы научного сообщества и общественных организаций. Результаты работы отражены, в частности, в Красной книге г. Москвы [20], демонстрирующей естественное биологическое разнообразие редких видов растений и животных как индикаторов полноценных условий обитания. Специалистами были выработаны рекомендации по сохранению условий, необходимых для формирования взаимосвязанных компонентов экологической сети, а те решения, которые принимаются сегодня [16–18] — это перечеркивание продолжительных коллективных усилий по сохранению благоприятной для человека среды обитания, уничтожение последних убежищ для природных сообществ и сохранения природного равновесия в целом, последовательное снижение средообитающей способности зеленого каркаса города.

Таким образом, даже краткий анализ дает нам представление: и о разноплановой законодательно-нормативной регламентации видов городского озеленения; и о зависимости рекреационного использования территории от функционального зонирования и охранной категории земель; и о качественных и количественных характеристиках таких показателей, как рекреационная дигрессия, рекреационная посещаемость и нагрузка, рекреационная плотность и емкость и др.; и о существовании противоречий между градостроительно-экономическим давлением и природно-экологическим «сопротивлением».

Современная экологическая научная парадигма развития рекреационных территорий и парков в России включает туристическое, экологическое и архитектурно-археологическое направления, все они в комплексе входят в культурное наследие России. Таким образом, управление деятельностью объектов рекреационного назначения

должно способствовать формированию экологического мировоззрения населения через ландшафтное планирование природных участков совместно с проектированием и сохранением объектов, зданий и сооружений культуры в их исторической взаимосвязи [19–22].

ЛИТЕРАТУРА

1. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ // URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102073184> (дата обращения 15.12.2023).
2. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ // URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102090643> (дата обращения 15.12.2023).
3. Приказ Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 10.11.2020 № П/0412 «Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков» (Зарегистрирован 15.12.2020 № 61482) // URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/00012020121600406> (дата обращения 28.12.2023).
4. Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ // URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102110364&ysclid=lqouzlz2oh997309171> (дата обращения 15.12.2023).
5. Федеральный закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» // URL: <http://docs.cntd.ru/document/9010833> (дата обращения 15.12.2023).
6. Закон г. Москвы от 26.09.2001 № 48 «Об особо охраняемых природных территориях в городе Москве» // URL: <http://docs.cntd.ru/document/3630351> (дата обращения 09.12.2023).
7. Постановление Правительства Москвы от 19.12.1999 № 38 «О проектных предложениях по установлению границ Природного комплекса с их описанием и закреплении актами красных линий» // URL: <http://docs.cntd.ru/document/901725053> (дата обращения 09.12.2023).
8. Постановление Правительства Москвы от 22.08.2012 № 423-ПП «Об особо охраняемых зеленых территориях в городе Москве» // URL: <https://docs.cntd.ru/document/537922456> (дата обращения 09.12.2023).
9. Национальный стандарт РФ ГОСТ Р 57617-2017 «Объекты отдыха, развлечения, культуры и спорта на открытой водной поверхности и их инфраструктура. Термины и определения» (утв. приказом Фед. агентства по техническому регулированию и метрологии от 17.08.2017 № 913-ст) // URL: <https://base.garant.ru/72072818/> (дата обращения 07.01.2024).
10. Временная методика определения рекреационных нагрузок на природные комплексы при организации туризма, экскурсий, массового повседневного отдыха и временные нормы этих нагрузок / Гос. ком. СССР по лесн. хоз-ву и др. М.: Б. и., 1987. 33 с.
11. Ханбеков Р. И. Методы измерения рекреационных нагрузок на лесные территории // Оптимизация рекреационного лесопользования. М.: Наука, 1990. С. 56–62.

12. Стандарт отрасли ОСТ 56-100-95 «Методы и единицы измерения реакционных нагрузок на лесные природные комплексы» (утв. приказом Рослесхоза от 20 июля 1995 г. № 114) // URL: <https://jurbase.ru/texts/sector154/tez54810.htm> (дата обращения. 07.01.2024).
13. Рекомендации (методические) по составлению территориальных комплексных схем охраны природы областей, краев, автономных республик (утв. приказом Госкомлеса СССР от 17.08.1988) // URL: <https://docs.cntd.ru/document/9034808?ysclid=lr3s8m6ppu129163379> (дата обращения 07.01.2023).
14. Методика составления территориальной комплексной схемы (ТКС) охраны окружающей среды на примере г. Москвы. М.: НИИПИ Генплана Москвы, 1987. 261 с.
15. Изменение № 1 к СП 475.1325800.2020 «Парки. Правила градостроительного проектирования и благоустройства» (утв. и введено в действие приказом Минстроя России от 27.12.2022 № 1134/пр с 28.01.2023) // URL: <https://minstroyrf.gov.ru/docs/307904/> (дата обращения 07.01.2024).
16. Федеральный закон от 18.03.2023 № 77-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // URL: <https://docs.cntd.ru/document/1301000924?ysclid=llntxmd0tw240960381> (дата обращения 08.12.2023).
17. Федеральный закон от 10.07.2023 № 310 «О внесении изменений в Закон РФ “О статусе столицы Российской Федерации” и статью 2 ФЗ “Об особо охраняемых природных территориях”» // URL: <https://base.garant.ru/407363140/> (дата обращения 15.12.2023).
18. Постановление Правительства Москвы от 04.06.2020 № 739-ПП «Об особо охраняемой природной территории регионального значения “Природный заказник “Жулебинский”» // URL: <https://docs.cntd.ru/document/565058378?ysclid=lr2dv5miz4892030873> (дата обращения 08.12.2023).
19. Красная книга города Москвы / Правительство Москвы, Департамент природопользования и охраны окружающей среды, Моск. ком. по науке и технологиям, Экол. фонд развития город. среды «Экогород» // Отв. ред.: Б. Л. Самойлов, Г. В. Морозова. М: АБФ/АВФ, 2001. 622 с.
20. Экологический атлас Москвы / ГУП НИИПИ Генплана г. Москвы; Ред. комиссия: А. Г. Ишков и др. Рук. проекта И. Н. Ильина. М.: АБФ/АВФ, 2000. 93 с.
21. Гутников В. А., Швецов А. Н. Ландшафтная индикация ценных природных объектов на территории Москвы // Бюллетень Главного ботанического сада, 2004. № 187. С. 50–70.
22. Гутников В. А., Швецов А. Н. Ландшафты города как объект природно-культурного наследия Москвы // Ландшафтоведение: теория, методы, региональные исследования, практика. Материалы XI Международной ландшафтной конференции. М: Изд-во Моск. ун-та, 2006. Тезисы. С. 648–650.