Leibniz-Institut
für ökologische
Raumentwicklung

НИИП градостроительства

Проект „Внедрение экологических принципов в территориальное планирование России (ЭкоРус)“

Комплекс 2/4 – Рекомендация №1:

Предложения по обращению с охраняемыми компонентами и видами пользования в территориальном планировании РФ

Bundesministerium
für Umwelt, Naturschutz,
Bau und Reaktorsicherheit

BfN Bundesamt für Naturschutz

Umwelt Bundesamt

МИНИСТЕРСТВО
РЕГИОНАЛЬНОГО
РАЗВИТИЯ
Российской Федерации

Исполнители в Германии:

Проф., к.г.н. Вольфганг Венде (руководитель проекта)

К.г.н. Петер Вирт

Елена Кёцле

Институт экологического развития территории им. Лейбница (IÖR)

Weberplatz 1, 01217 Dresden

Tel.: 0351 / 46 79 232

Fax.: 0351 / 46 79 212

E-Mail: W.Wende@ioer.de, P.Wirth@ioer.de, E.Koezle@ioer.de

Проф. Адриан Хоппенштедт

HHP Hage+Hoppenstedt Partner

Fridastr. 24, 30161 Hannover

Перевод на русский язык: Елена Кёцле

Исполнители в России:

К.т.н. Андрей Лаппо

К.г.н. Павел Спирин

E-Mail: lappo@niipgrad.spb.ru, pavelsp@list.ru

Научно-исследовательский и проектный институт по разработке генеральных планов и проектов застройки городов

НИИП Градостроительства, ул.Торжковская 5, 197342 Санкт-Петербург

Фотография на обложке: IÖR / S. Stutzriemer

Финансовая поддержка проекта осуществлялась Федеральным министерством окружающей среды (BMUB) в рамках Программы консультационной помощи для охраны окружающей среды в странах Центральной и Восточной Европы, Центральной Азии и на Кавказе. Проект был реализован при содействии Федерального ведомства по охране природы (BfN) и Федерального ведомства по охране окружающей среды (UBA). Ответственность за содержание публикации несут авторы.

В Российской Федерации проект был согласован с Министерством регионального развития.

Дрезден, Санкт-Петербург, июль 2013

Рекомендация №1:
Охраняемые компоненты и виды пользования в территориальном планировании РФ

Содержание

1 Введение 4

2 Охраняемые компоненты и виды пользования: статус-кво 6

2.1 Охраняемые компоненты и виды пользования в системе пространственного планирования Германии 6

2.2 Охраняемые компоненты и виды пользования в системе территориального планирования России 10

3 Рекомендации немецкой стороны по учету охраняемых компонентов и видов пользования в российском территориальном планировании 13

4 Предложения российских партнеров по использованию опыта Германии в системе планирования РФ 16

1 Введение

В настоящее время перед человечеством стоит ряд задач, с которыми ни одна нация не в силах справиться самостоятельно. К таким задачам относятся экологические проблемы, устойчивое экономическое развитие и вопросы справедливости распределения ресурсов. В центре внимания находятся вопросы охраны окружающей среды и экологически предусмотрительного планирования. Одну из основных тем межправительственного соглашения о российско-германском сотрудничестве в области охраны окружающей среды 1992 года представляет разработка экологически ориентированных инструментов планирования для условий Росиии. Совместный германо-российский проект ЭкоРус (2012-2014) посвящен этой теме.

Цель германо-российского проекта ЭкоРус – разработать научно обоснованные предложения, позволяющие лучше закрепить экологически ориентированные методы в территориальном планированиии РФ. В связи с этим данная Рекомендация представляет собой первый шаг по достижению цели.

Систему «Человек – Окружающая среда» можно представить с помощью двух категорий - «Охраняемые компоненты» и «Виды пользования». *Виды пользования* выражают при этом потребности общества в пространстве и окружающей среде. *Охраняемые компоненты* символизируют природные и антропогенные компоненты окружающей среды, которые следует охранять по экологическим, социальным и экономическим причинам. В системе пространственного планирования Германии охраняемые компоненты и виды пользования задают содержательные рамки для оценки природной среды. Учет охраняемых компонентов позволяет обеспечить возможность устойчивого использования природных ресурсов на всей территории страны.

В Российской системе территориального планирования требования охраны окружающей среды и экологической безопасности реализуются посредством формирования зон ограничений, установленных современными нормативными законодательными актами и техническими регламентами (водоохранные зоны, нерестоохранные полосы, защитные леса, особо охраняемые природные территории и др.) и определения зон негативного воздействия на окружающую среду планируемых объектов. Ранее установленные и расчётные санитарно - защитные зоны, которые по назначению должны нивелировать вредные воздействия конкретных объектов, отображаются только в генеральных планах. Однако методологии расчёта объединённых санитарно - защитных зон нескольких объектов не существует, влияние таких зон на природные компоненты не определено. Таким образом, охраняемые компоненты и виды пользования учитываются в системе планирования РФ, но в ограниченной мере и только в определенных зонах. Механизм сплошной (повсеместной) комплексной оценки природной среды в настоящее время не

разработан, охраняемые компоненты не имеют приоритетного значения как системные элементы природной среды.

Данная рекомендация опирается на два рабочих документа, параллельно подготовленных российскими и немецкими партнерами по заранее согласованному плану. В них подробно описаны охраняемые компоненты и виды пользования: понятия, закрепление в законодательстве, роль в системе планирования, учет и оценка в процессе планирования. Промежуточные результаты были представлены 8 марта 2013 на совместном семинаре в Дрездене. В дискуссии участвовали дополнительные эксперты из Германии и России.

Результаты немецкого и русского отчетов обобщены в главе 2. Исходя из обоих контекстов немецкими партнерами были сделаны выводы и сформулированы в форме рекомендаций для российской стороны (глава 3). На этом основании российская сторона разработала предложения для преобразования системы территориального планирования в РФ (глава 4).

2 Охраняемые компоненты и виды пользования: статус-кво

2.1 Охраняемые компоненты и виды пользования в системе пространственного планирования Германии

Под *охраняемыми компонентами* в системе планирования Германии понимают компоненты окружающей среды, которые на основании их общественной, эколого-политической и/или экономической значимости могут подвергаться антропогенным нагрузкам только при определенных условиях и в ограниченных масштабах. Они служат основой для всей системы планирования Германии и подлежат рассмотрению и оценке в ходе ландшафтного планирования (ФЗ «Об охране природы», §§8-12). В §1 ФЗ «Об охране природы» определены следующие охраняемые компоненты (в ландшафтном планировании для этого используется термин «природные компоненты»):

- виды и сообщества животных и растений, биоразнообразие,
- почвы,
- водоемы (включая поймы и другие водоудерживающие земли),
- ландшафт, облик ландшафта, отдых
- климат, воздух.

Эти охраняемые компоненты задают тематические основы и целевые масштабы для процедур «Проверки совместимости намечаемой деятельности с окружающей средой» и для «Стратегической экологической оценки». В немецком законе «О проверке совместимости намечаемой хозяйственной деятельности с окружающей средой» (UVP-Gesetz, §2) названы дополнительные категории охраняемых компонентов - «человек и здоровье человека» и «культурные и прочие материальные ресурсы», которые не выделяются в ФЗ «Об охране природы». Однако, эти категории и там имеют значение, например, в контексте использования ландшафта в целях рекреации. В данном документе под охраняемыми компонентами будут пониматься категории природных компонентов, перечисленные в ФЗ «Об охране природы». Результаты ландшафтного планирования интегрируются на всех уровнях в общее пространственное планирование (см. Рисунок 1).

Рисунок 1: Учет охраняемых компонентов и видов пользования в ландшафтном планировании

Помимо охраняемых компонентов, в рамках ландшафтного планирования проводится учет и оценка интенсивности имеющихся и планируемых *видов пользования* (сельское и лесное хозяйства, водное хозяйство, утилизация отходов, производство энергии, добыча сырья, поселения, транспорт,рекреация) и их воздействия на природную среду и облик ландшафта. Благодаря этому становится возможным описание и территориально обусловленное отображение видов пользования в планах, а также оценка воздействия имеющихся и планируемых видов пользования на природу и ландшафт (например, в рамках процедур «Проверки совместимости ...» и «Стратегической экологической оценки»). Учет видов пользования в комбинации с чувствительностью охраняемых компонентов помогает сделать выводы о существующих и возможных рисках и потенциальных возможностях отдельных видов пользования. При этом могут быть проанализированы конфликты как между видами пользования и охраняемыми компонентами, так и между отдельными видами пользования, а также предложены более экологичные пути решения проблем или компенсационные мероприятия. Виды пользования законодательно закреплены прежде всего в законе «О территориальной организации», а также в отраслевом законодательстве, например, в ФЗ «О проверке совместимости намечаемой хозяйственной деятельности с окружающей средой», ФЗ «Об охране природы»,

строительном кодексе, ФЗ «Об охране почв», законе о водном хозяйстве, законе о лесе и т.д.

Представление и оценка охраняемых компонентов в ландшафтном планировании происходит в рамках самостоятельного раздела. При *инвентаризации* осуществляется сбор и анализ имеющихся основных данных по охране природы и ландшафта (например, карты биотопов, программы охраны видов и биотопов) и других отраслевых планов (с/х, лесное, водное хозяйство), а также дополнительно составленных карт биотопов и видов пользования. В каждом отдельном случае решается, какие данные важны для планирования и должны быть включены в оценку. Отображение всех экологических сведений и требований (в зависимости от уровня планирования) должно охватывать всю территорию общины, региона или федеральной земли.

Для *оценки* охранямых компонентов и потенциальных пользовательских конфликтов в немецкой практике наиболее часто применяется простой и удобный метод анализа экологического риска. Этот метод дает возможность проанализировать и отобразить на карте систему «Источник воздействия – Последствия – Пострадавшая сторона». Кроме того, возможны сопоставления различных видов пользования и оценка их совместимости (например, рекреация и сельское хозяйство). Для этого составляется экологическая матрица воздействий (см. Рисунок 2).

Для отображения многоцелевого использования территории, включая связи между видами пользования, может быть использован метод «интерференционного анализа». При этом на карте отображаются области наложения полей воздействия (области интерференции) различных видов пользования и классифицируются по их интенсивности.

Важной задачей пространственного планирования Германии является координация различных пользовательских интересов с целью избежания конфликтов. Для этого должны быть установлены правила, определяющие значимость/ценность отдельных видов пользования. Основу для этого составляют общественные представления о ценностях, образцы и конкретные цели, заложенные в основном в законодательстве.

Источник воздействия	**Затронутый вид пользования**							
	N	**LS**	**L i.**	**L e.**	**F i.**	**B**	**W**	**S**
Охрана природы (**N**)		++	=/A	+/0	–	–	+	N
Охрана ландшафта (**LS**)	++		–	+	0	+	+	–
С/х интенсивное (**L i.**)	=/A	–/=			e	N –	=	N–
С/х экстенсивное (**L e.**)	+/0	+/0			e	e	0	0
Лесное хозяйство интенсивное (**F i.**)	–	+	e	e		N –	–	N+
Рыболовство во внутренних водах (интенсивное), (**B**)	–/=	0/–	e	e	e		–	e
Водное хозяйство (**W**)	+/–	+/–	–	0	0	–		–
Поселения (**S**)	–	N–	N+	N–	N–	N–	=	

++ значительное содействие
+ содействие
0 незначительное влияние, нейтрально
– препятствие
= значительное препятствие

A взаимное исключение
e пользования не пересекаются
N возможные «эффекты соседства»

Рисунок 2: Матрица экологических воздействий: корреспондирующие и конкурирующие виды пользования

Для согласования пользовательских интересов с охраняемыми компонентами устанавливаются специальные *регламентированные правила пользования* - регламенты и режимы (ландшафтные заказники, особо охраняемые природные территории, водоохранные зоны), учитывающие потребности пользователей, исходную ситуацию и природоохранные цели. Регламентированные правила пользования распространяются на конкретные территории с целью предотвращения/контроля нежелательных видов использования и действий. Они направлены на собственников, пользователей и посетителей в виде правовых предписаний-режимов, имеющих законодательную силу. Назначения из регламентированных правил пользования должны переходить на коммунальном уровне в перспективное строительное планирование (план использования территорий, план застройки) (§ 5, § 9 строительного кодекса), поскольку здесь речь идет о назначениях федерального или регионального - «надместного» значения, предписанных законом страны или земли. При этом общины не обладают полномочием изменять формы отображения и установления вышеназванных территорий.

Кроме того, в пространственном планировании выделяются *категории территорий* согласно §7(4)ROG (территории *приоритетного использования*[1], территории *ограниченного использования*[2] и *пригодные территории*[3]), чтобы согласовать другие виды пользования с требованиями охраны природы и ландшафта. Территории приоритетного использования являются целью территориальной организации, поэтому их регламенты и предписания не подлежат взвешиванию. В отличие от них, территории ограниченного использования представляют собой лишь основные принципы территориальной организации, т.е. общие высказывания как предписания для принятия последующих планировочных решений в ходе взвешивания или по усмотрению. Так, например, существуют территории приоритетного использования для водоснабжения. Виды пользования, противоречащие данной цели, на этих землях не допускаются.

2.2 Охраняемые компоненты и виды пользования в системе территориального планирования России

Основные положения об охране окружающей среды, которые необходимо учитывать при территориальном развитии РФ, закреплены в ряде законодательных актов, касающихся вопросов рационального природопользования. Прежде всего, это Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», в котором к основным принципам регулирования отношений в сфере взаимодействия Общества и Природы, возникающих при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, отнесены: учет природных и социально-экономических особенностей территорий при планировании и осуществлении хозяйственной и иной деятельности; приоритет сохранения естественных экологических систем, природных ландшафтов и природных комплексов; сохранение биологического разнообразия. Данные принципы нашли отражение и в Градостроительном кодексе Российской Федерации, в соответствии с которым территориальное планирование и любая другая градостроительная деятельность должны осуществляться с соблюдением требований охраны окружающей среды и экологической безопасности, с соблюдением требований сохранения объектов культурного наследия и особо охраняемых природных территорий.

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» определяет правовые основы государственной политики в области охраны окружающей среды (ООС),

---

1 территории, предназначенные для выполнения важных для данной территории функций или осуществления определенных видов пользования; другие значительные виды пользования на этой территории возможны только в случае, если они согласованы с утвержденными приоритетными функциями, пользованиями или целями территориальной организации.

2 территории, на которых нужно отдавать особое предпочтение определенным территориально значимым функциям или видам использования после взвешивания с другими конкурирующими видами пользования.

3 территории, подходящие для определенных значимых мероприятий, при этом данный вид пользования исключен на остальной территории планируемого пространства.

обеспечивающие сбалансированное решение социально-экономических задач, сохранение благоприятной окружающей среды, биоразнообразия и природных ресурсов, укрепления правопорядка в области ООС и обеспечения экологической безопасности. Закон регулирует отношения в сфере взаимодействия общества и природы, возникающие при ведении хозяйственной деятельности, и определяет следующие объекты охраны:

- земли, недра, почвы,
- поверхностные и подземные воды,
- леса и иная растительность, животный мир и их генетический фонд,
- атмосферный воздух, озоновый слой и околоземное космическое пространство.

Данная концепция обращения с охраняемыми компонентами во многом схожа с подходом в немецком законе «Об охране природы». Однако, есть и различия. Во-первых, некоторые категории (недра, космическое пространство) рассматриваются более обширно, чем в Германии. Во-вторых, леса (как экосистемы) в российской системе рассматривается изначально как охраняемый компонент, а в немецкой – нет. В-третьих, культурные ресурсы в российской системе учитываются в рамках отдельной категории зон охраны (зоны охраны объектов культурного наследия).

Вышеназванные охраняемые компоненты играют роль в территориальном планировании России. Так, экологическое обоснование в территориальном планировании включает оценку возможности развития намечаемой деятельности (вида пользования) на том или ином участке территории с учетом:

(1) нормативов качества природной среды;
(2) существующей системы ограничений на природопользование;
(3) прогнозируемого состояния окружающей среды при планируемых сбросах, выбросах и отходах производства и других видах негативного воздействия.

Далее будут более подробно рассмотрены эти три аспекта.

(1) Нормативы качества природной среды (санитарно-гигиенические нормативы, нормы радиационной безопасности и др.) утверждены различными министерствами и ведомствами для следующих компонентов природной среды: атмосферный воздух, поверхностные и подземные воды, почвы.
(2) Существующая система ограничений на природопользование нормативно и законодательно утверждена по следующим позициям:
   - особо охраняемые природные территории (Федеральный закон от 14 марта 1995 г. N 33-ФЗ "Об особо охраняемых природных территориях");
   - водоохранные зоны и прибрежные защитные полосы (Водный кодекс Российской Федерации) Федеральный закон от 03.06.2006 № 74-ФЗ);
   - зоны санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения;

- защитные леса (Лесной кодекс Российской Федерации. Федеральный закон от 04.12.2006 № 200-ФЗ);
- особо ценные сельскохозяйственные земли (Земельный кодекс Российской Федерации. Федеральный закон от 25.10.2001 № 136 ФЗ);
- рыбопромысловые участки (Федеральный закон Российской Федерации от 20 декабря 2004 г. N 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»);
- охотничьи угодья (Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. N 52-ФЗ "О животном мире");
- культурное наследие (федеральный закон от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации».

Система ограничений и регламенты использования территории, таким образом, формируются по отраслевому признаку. В территориальном планировании выделяются зоны ограничений (*зоны с особыми условиями использования территории*). В пределах этих зон регламентируются виды пользования и выбираются «приоритетные» варианты использования с учетом экологических ограничений и минимального уровня воздействия на тот или иной компонент природной среды.

Используемый подход к оценке территории не является системным, т.к. позволяет провести лишь фрагментарный анализ территории. За пределами зон ограничений охраняемые компоненты не принимаются в учет в ходе планирования, что, впрочем, соответствует действующим установкам Градостроительного кодекса Российской Федерации. Территориальное планирование устанавливает градостроительные требования к размещению конкретных планируемых объектов, а не к видам пользования территории. Установление видов пользования происходит на стадии градостроительного зонирования, где выделяются территориальные зоны и устанавливаются правила землепользования. Эти работы переходят с уровня территориального планирования на уровень планировки территорий и локализуются для отдельных земельных участков.

(3) Особую сложность в экологическом обосновании представляет прогноз экологической опасности планируемых видов пользования. Проблема заключается в том, что здесь требуется комплексный системный подход, учитывающий как развитие той или иной отрасли (животноводства, лесного хозяйства, жилищного строительства, транспорта, энергетики, туризма и др.) так и ландшафтные и ресурсные возможности территории. К сожалению, очень часто экологическое обоснование носит формальный характер, если касается обширной территории, или же экономические интересы доминируют при планировании строительства конкретного объекта на локальном участке территории.

3 Рекомендации немецкой стороны по учету охраняемых компонентов и видов пользования в российском территориальном планировании

На основе представленных выше описаний и оценки систем планирования обеих стран были выявлены ключевые моменты для дальнейшего развития системы территориального планирования России в отношении охраняемых компонентов и видов пользования.

1. ***Закрепление концепции охраняемых компонентов в территориальном и экологическом планировании РФ***

   Прежде всего, рекомендуется более транспарентно применять «охраняемые компоненты», скрывающиеся за абстрактным понятием «окружающая среда», а также заострить внимание общества (или соответствующих общественных структур) на этой категории. Это касается законодательства, составления планов, оценки инвестиционных проектов (проверка совместимости намечаемой деятельности с окружающей средой), программ и планов социально-экономического развития (стратегическая экологическая оценка), а также необходимых процессов привлечения общественности к утверждению планов. Для этого могут быть использованы названные в ФЗ «Об охране окружающей среды» категории объектов охраны. По усмотрению российской стороны возможно уточнение экологических требований путем выделения дополнительных/других категорий охраняемых компонентов.

2. ***Единое и повсеместное применение системы охраняемых компонентов и видов пользования на всех уровнях территориального планирования***

   Для оптимизации учета экологических требований на всей территории РФ рекомендуется расширить концепцию «фрагментарной» охраны окружающей среды (действующей только в зонах с особыми условиями использования) на всю территорию страны. Только это даст возможность повсеместной защиты охраняемых компонентов в интересах общества и сокращения негативных последствий от использования территорий.

3. ***Разработка независимого, самостоятельного «Плана охраны окружающей среды» как необходимого условия для учета экологических требований в территориальном планировании***

   Экологические требования должны сначала оцениваться независимо от пользовательских интересов, чтобы обеспечить честный и транспарентный процесс взвешивания экономических и социальных потребностей. Для этого рекомендуется составление независимого, самостоятельного «Плана охраны окружающей среды», результаты которого будут интегрироваться в территориальное планирование.

Поскольку в России нет ландшафтного планирования, объединяющего в Германии требования охраны окружающей среды, встает вопрос поиска адекватного инструмента в России, которого в настоящий момент нет. Эту рекомендацию следует доработать в рамках Темы 1 (Правовые рамки). Возможно содержательное возрождение таких инструментов как *территориальные комплексные схемы охраны природы* на федеральном и региональном уровнях и *комплексные схемы охраны среды* на муниципальных уровнях, которые широко использовались в 80-х годах XX века в СССР. Эти инструменты хорошо известны в профессиональных и административных кругах и могут поспособствовать реализации данной рекомендации.

4. ***Вклад территориального планирования в координацию различных пользовательских интересов и предотвращение конфликтов между ними***

Задачей территориального планирования является не только пространственная координация интересов охраны компонентов природы и пользования, но и предотвращение конфликтов между различными пользовательскими интересами. Для этого нужен ориентир общественных представлений о ценностях, образцах и экологических целях. Они могут быть заданы на политическом уровне, но требуют, как правило, пространственного уточнения («устойчивое развитие», «развитие в гармонии с окружающей средой»). Территориальное планирование в РФ должно дать толчок для создания таких образцов и целевых концепций. Целью должен быть более строгий учет экологических требований и предотвращение пользовательских конфликтов. Конкретные возможности для этого будут рассмотрены в рамках проведения сравнения правовых систем.

5. ***Обеспечение сохранности охраняемых компонентов в территориальном планировании с помощью «зон охраны»***

Помимо уже названной необходимости повсеместного планирования, следует уделять повышенное внимание отдельным природным и культурным компонентам. Это осуществляется в Германии и в России с помощью специализированных законодательных регламентов. Подобно категориям территорий приоритетного и ограниченного использования, а также пригодых территорий в Германии, территориальному планированию России рекомендуется разработать собственные представления и механизмы по плановой разработке дополнительных зон помимо охраняемых территорий. По этой теме будут внесены дополнения в ходе сравнительного анализа правовых систем обеих стран (комплекс 1/6).

6. ***Обеспечение информационной базы по важным охраняемым компонентам и видам пользования для всей территории страны***

Целенаправленное пространственное планирование возможно лишь при достаточном обеспечении необходимой специализированной информацией. Проведенные в рамках проекта ЭкоРус семинары показали, что для многих территорий России, особенно в областных городах, уже существуют детальные сведения о состоянии окружающей среды на их территории. В рамках проведенных исследований российского территориального планирования был выявлен дефицит повсеместной информации единого масштаба. Таким образом, существует потребность в создании на всех уровнях планирования единой системы экологической информации, охватывающей всю территорию страны. Этот аспект будет более подробно рассмотрен в рамках Темы 3 проекта ЭкоРус.

7. ***Применение единых условных обозначений***

Документы планирования в РФ, как правило, выполнены на высоком техническом уровне. Однако обращает на себя внимание тот факт, что отображение охраняемых компонентов и видов пользования на картах не подчинено единой системе обозначений (цветов, знаков). Это затрудняет понимание планов. Поэтому рекомендуется ввести единый стандарт, содержащий конкретные обозначения (цвета, штриховки, линии, сокращения, символы), которые постоянно будут использоваться для конкретных элементов при составлении планов/карт. Примером может послужить немецкое «Постановление об условных обозначениях» (PlanzV 90), применяемое в перспективном строительном планировании.

4 Предложения российских партнеров по использованию опыта Германии в системе планирования РФ

Несмотря на наличие ряда законодательных актов Российской Федерации, посвящённых охране природы и отдельных компонентов окружающей среды, в правовом поле отсутствуют федеральное положение о необходимости подготовки комплексных документов (планов и схем) рационального природопользования, охраны и восстановления окружающей среды, аналогичных ландшафтному планированию в Германии. Ряд проектных документов, выполненных в Российской Федерации, таких как схемы водопользования, схемы лесоустройства, планы землепользования сельскохозяйственных предприятий и схемы территориального планирования в области транспорта, обороны, безопасности, образования и здравоохранения не рассматривают вопросы и не решают задачи социально, экономически, экологически эффективной организации территории с позиций комплексного использования природных и пространственных ресурсов, сохранение биоразнообразия, эстетики и биопродуктивности ландшафтов, охраны окружающей среды в целом. Эти документы обеспечивают решение только узковедомственных задач конкретного министерства по планированию своей деятельности.

Стратегические документы социально-экономического развития страны и муниципальных регионов в виде долгосрочных, среднесрочных программ и текущих планов направлены на увеличение и возобновление составных фондов различного отраслевого назначения, иногда на охрану и восстановление отдельных уникальных природных комплексов, но никогда не планируют оптимизации пространственной организации страны, регионов и муниципальных образований.

Выполняемые в Российской Федерации отдельные ландшафтные планы и схемы не имеют правовой базы как обязательных документов, носят чисто научный характер. Формулируемые в этих документах предложения не проходят общественных обсуждений и не утверждаются соответствующими органами власти и местного самоуправления и в связи с этим не попадают ни в стратегические документы развития, ни в документы территориального планирования, поскольку Гражданский кодекс Российской Федерации и закон «О государственном стратегическом планировании» предполагают использование в выполняемых на их основе документах, как правило, только административно утверждённых решений.

Возможность придания ландшафтным планам статуса «предложений заинтересованных лиц» для того, чтобы их можно было использовать в территориальном планировании, реализуется в виде фрагментарности и не системности подготовки таких планов, отсутствия планомерного финансирования подобных исследовательских разработок. Лаконичность как свойство природоохранных мероприятий, их привязанность к объектам негативного воздействия на компоненты окружающей среды не может гарантировать сохранности

и устойчивости биосферных процессов в ландшафтных системах регионального и континентального уровней.

Биосферные комплексы этих уровней базируются на бассейнах стока и подразделяются на участки, связанные с солнечной активностью и высоким поглощением зелёной поверхности. Очевидно, что границы ландшафтов могут не соответствовать административным границам муниципальных образований, регионов и стран. В связи с этим включение ландшафтного планирования и схем охраны природы в состав землеустроительных планов административно-территориальных единиц, программ и планов их социально-экономического развития может оказаться недостаточно эффективным. Повсеместно будут оставаться участки, на которых планируемая хозяйственная деятельность не получит необходимых полномасштабных экологических обоснований.

Опыт ландшафтного планирования в Германии, уровневая организация ландшафтных планов и целостность рассмотрения вопросов рационального землепользования всей территории страны в российских условиях может использоваться как обоснование необходимости и актуальности становления специального вида проектно-исследовательских работ, направленных на выявление функциональных предпочтений и объектов природопользования, допустимых с точки зрения охраны и восстановления биоразнообразия окружающей среды, количественных и качественных характеристик её компонентов. При этом Российская Федерация унаследовала от СССР методологию и организационные формы подобных работ, которые проводились в стране на региональном уровне в виде комплексных схем охраны природы, и на уровне городского планирования в виде комплексных схем охраны среды. К примерам таких работ можно отнести: комплексную схему охраны природы Западносибирского нефтегазового комплекса, комплексную схему охраны природы озера Байкал, комплексные схемы охраны природы Ленинградской, Новгородской, Псковской, Мурманской, Архангельской области, Карелии и Автономной Республики Коми, а также комплексные схемы охраны природы ряда индустриальных городов: Череповца, Нижнего Тагила и др.

В современных условиях множественных форм собственности на землю, их пересечения с формами собственности на природные ресурсы и формами их хозяйственного использования, методология подготовки таких схем, естественно, требует переработки с учётом европейского, в частности, германского опыта внедрения результатов ландшафтного планирования в практику федерального, регионального и муниципального стратегического долгосрочного, среднесрочного и текущего планирования и управления землеустройством и землепользованием.

Для российских условий целесообразно ввести в правовое поле требование разработки специальных схем рационального природопользования на федеральном, региональном и районном уровнях, которые должны последовательно проводить

зонирование и районирование страны по функциональному назначению ландшафтных компонентов и строится на основе иерархии бассейнов стока. Опыт проведения подобных работ на территории России и даже сопредельных государств имеется. Например, это первая постановочная методологическая разработка градостроительной концепции бассейна реки Волги и большой системный проект: Комплексная схема охраны природы озера Байкал (в т. ч. и на территории Монголии), концептуальные подходы к охране природной среды бассейна реки Днепр, экологические обоснования развития планировочной структуры города Тольятти.

Принципиально в Российской Федерации существуют фрагменты правовой и организационной базы для подготовки таких схем.

В стране создана система бассейновых советов, в задачи которых входит обеспечение рационального и эффективного водопользования и охраны водных ресурсов, подготовка в плановом порядке схемы водопользования разного уровня. Существует структура административных органов регионального уровня, которая выдаёт разрешения на водопользование муниципальным образованиям и отдельным хозяйственным субъектам, контролирует исполнение заключённых договоров на водопользование.

Аналогичная система существует в области лесоустройства и лесного хозяйства, геологии и недропользовании. В этих областях действует как региональные, так и межрегиональные отраслевые органы управления, создаются отраслевые схемы и планы соответствующей хозяйственно деятельности.

Однако интеграция отраслевых схем и планов природопользования, оценки их экологической совместимости и обоснованности, определение на базе этих разработок и задач социально-экономического развития страны, регионов и муниципальных образований, эффективного и рационального землепользования в градостроительном территориальном планировании и землеустройстве нормативно не закреплено и не может в силу этого получить не только необходимое бюджетное финансирование, но и статус обязательного для использования документа.

Целесообразно в законодательство Российской Федерации об охране окружающей среды и её отдельных компонентов ввести требование подготовки комплексных схем рационального природопользования, определить статус этих документов как базовых для подготовки документов территориального планирования, стратегий, программ и планов социально-экономического развития страны, регионов и муниципальных образований. При этом следует установить, что комплексные схемы рационального природопользования разрабатываются в границах бассейнов стока, а полученные в них рекомендации по землепользованию, недропользованию, вовлечению иных природных ресурсов в хозяйственную деятельность в обязательном порядке после утверждения таких схем должны использоваться как исходные материалы для составления территориальных планов, комплексных и отраслевых программ развития

на долгосрочный, среднесрочный и текущий периоды для административно-территориальных образований различных уровней.