

Вестник Евразийской науки / The Eurasian Scientific Journal <https://esj.today>

2020, №1, Том 12 / 2020, No 1, Vol 12 <https://esj.today/issue-1-2020.html>

URL статьи: <https://esj.today/PDF/82SAVN120.pdf>

**Ссылка для цитирования этой статьи:**

Казарян Р.А., Хачатрян В.В. Экологический каркас города или зелёный пояс // Вестник Евразийской науки, 2020 №1, <https://esj.today/PDF/82SAVN120.pdf> (доступ свободный). Загл. с экрана. Яз. рус., англ.

**For citation:**

Kazarian R.A., Khachatryan V.V. (2020). Ecological framework of the city or green belt. *The Eurasian Scientific Journal*, [online] 1(12). Available at: <https://esj.today/PDF/82SAVN120.pdf> (in Russian)

УДК 72

**Казарян Роза Акоповна**

ФГБОУ ВО «Национальный исследовательский Московский государственный строительный университет»  
Москва, Россия  
Преподаватель  
E-mail: kostya15.00@mail.ru

**Хачатрян Ваган Варданович**

ФГБОУ ВО «Национальный исследовательский Московский государственный строительный университет»  
Москва, Россия  
Преподаватель  
E-mail: kostya15.00@mail.ru

## Экологический каркас города или зелёный пояс

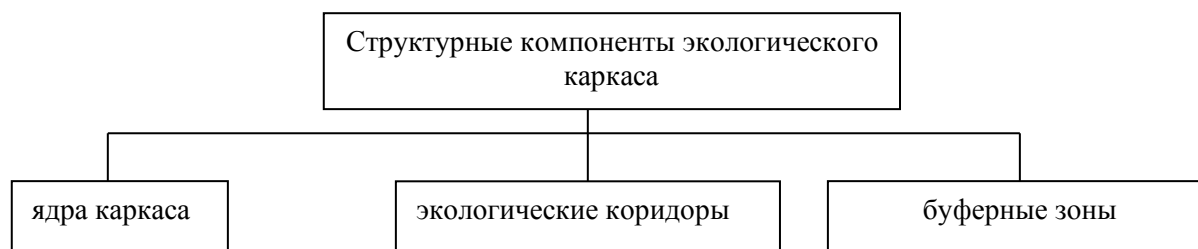
**Аннотация.** В статье рассматриваются основные правовые проблемы в связи с введением лесопарковых зеленых поясов в российском законодательстве. Практика их создания только начинает внедряться, но уже вносятся изменения в недавно принятые нормы, которые далеки от совершенства. Экологический каркас составляют: площадные (ядра, биоцентры) и линейно вытянутые элементы (биокооридоры, связывающие между собой ядра). Ядра или ключевые территории – участки, имеющие самостоятельную природоохранную ценность: существующие и планируемые особо охраняемые природные территории (ООПТ): заказники, памятники природы, охраняемые природные ландшафты и др. Транзитные территории (экологические коридоры) – линейные элементы ландшафта, посредством которых осуществляются экологические связи между ключевыми территориями (долины рек, прибрежные акватории, водоохраные зоны водных объектов), а также обширные участки природных и природно-антропогенных ландшафтов – водораздельные возвышенности. Буферные территории, защищающие ключевые и транзитные территории от неблагоприятных антропогенных воздействий: лесопарковые территории, леса, луга и пастбища на сельскохозяйственных землях. Формирование экологического каркаса региона, сохранение и использование в рекреационных целях природного наследия – основа устойчивого развития территории.

**Ключевые слова:** экологический каркас; лесопарковый зеленый пояс; Федеральный закон «Об охране окружающей среды»; земли лесного фонда; земли населенных пунктов; правовой режим; ландшафт; рекреационные цели; природное наследие

Сохранение пространственных связей между ценными природными комплексами путем формирования экологического каркаса, как совокупности его экосистем, образующих пространственно-организованную структуру, которая поддерживает экологическую

стабильность территории, предотвращая деградацию природных комплексов и потерю биоразнообразия [1, с. 65].

Основными структурными компонентами экологического каркаса представлены на рисунке 1.



*Рисунок 1. Структурные компоненты экологического каркаса<sup>1</sup>*

Нововведением в действующее российское законодательство является появление норм о лесопарковых зеленых поясах. В определении данных поясов отмечается, что они включают в себя территории, на которых расположены леса (ст. 62.1 Федерального закона от 10.01.2002 N 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»). Видимо, в ЛЗП законодателем предполагалось объединить городские леса, зеленые зоны и лесопарковые зоны и другие озелененные территории. Примечательно, что соответствующие изменения о ЛЗП не внесены в Земельный кодекс РФ, Лесной кодекс РФ. В результате в отдельных субъектах РФ были созданы ЛЗП, например, в Республике Адыгея – ЛЗП г. Майкопа, в Республике Алтай – ЛЗП г. Горно-Алтайска, Республике Карелия – ЛЗП г. Петрозаводска и других.

В статье 62.1. Федерального закона от 10.01.2002 N 7-ФЗ (ред. от 27.12.2019) «Об охране окружающей среды» урегулировано понятие лесопарковых зеленых поясов» (далее N 7-ФЗ)<sup>1</sup>.

Создание лесопаркового защитного пояса (далее – ЛЗП) вокруг г. Москвы впервые предусматривалось Генеральным планом реконструкции г. Москвы 1935 г. Ширина такого пояса составляла 10 км, и в его границах существенно ограничивалась хозяйственная и иная деятельность.

В период существования данного пояса активно предпринимались меры по борьбе с самовольным строительством в г. Москве на территории резервной зоны и лесопаркового пояса. В 1941 г. решением исполнительного комитета Московского городского Совета

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 29.07.2017 N 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения противоречий в сведениях государственных реестров и установления принадлежности земельного участка к определенной категории земель» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 31.07.2017.

Федеральный закон от 03.07.2016 N 353-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части создания лесопарковых зеленых поясов» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2016 (вступил в силу 1 января 2017 г.).

Постановление ГС – Хасэ Республики Адыгея от 08.12.2017 N 331-ГС «О создании лесопаркового зеленого пояса города Майкопа и о его площади» // Официальный интернет-сайт Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея. <http://www.gshra.ru>, 12.12.2017.

Постановление Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай от 08.11.2018 N 38-22 «О создании лесопаркового зеленого пояса города Горно-Алтайска» // Официальный портал Республики Алтай. URL: <http://www.altai-republic.ru>, 12.11.2018.

Постановление Законодательного Собрания РК от 19.04.2018 N 643-VI ЗС «О создании лесопаркового зеленого пояса вокруг города Петрозаводска и о его площади» // СЗ РК. 2018. N 4. Ст. 717.

депутатов трудящихся от 11 июня 1941 г. N 23/13 была создана Станция защиты зеленых насаждений г. Москвы резервированной зоны и лесопаркового пояса [2, с. 19].

В 1953 г. было принято решение о переносе построек с садовых участков рабочих и служащих, находящихся в границах 10-километрового лесопаркового пояса г. Москвы, на новое место, под которое было отведено 50 га из земель государственного лесного фонда. Для организации новых коллективных садов рабочих и служащих предприятий и организаций г. Москвы за пределами 50-километровой зеленой зоны были отведены участки общей площадью 70 га [3, с. 39].

В современных условиях, характеризующихся нарастающим антропогенным воздействием, создание ЛЗП должно повысить защитную, санитарно-гигиеническую и рекреационную функцию защитных лесов путем увеличения их площади и запрета на проведение рубок деревьев.

Однако существующие нормы не лишены отдельных недостатков. В частности, содержание термина «лесопарковый зеленый пояс» до настоящего времени остается неясным, поскольку ни в одном действующем нормативном акте такой термин не используется и его определение не приводится. При этом в законодательстве уже имеются возможности для защиты окружающей среды вокруг населенных пунктов. Например, возможно установление зон с особыми условиями использования, к числу которых могут быть отнесены лесопарковые и зеленые зоны, а также особо охраняемые природные территории [4, с. 65].

Статус ЛЗП как зон с особыми условиями использования подтверждается также и тем, что сведения об их границах будут вноситься в реестр границ как сведения о границах зон с особыми условиями использования.

Нормой ч. 4 N 7-ФЗ определяются приоритетные направления деятельности на территории ЛЗП. Необходимость установления данных приоритетов связана, по всей видимости, с большой экологической значимостью ЛЗП, однако пока о применении данной нормы судить сложно.

Статья 62.2. N 7-ФЗ устанавливается порядок создания ЛЗП, включающих в себя территории, на которых расположены леса, и территории зеленого фонда в границах городов, которые прилегают к таким лесам или составляют с ними единую естественную экологическую систему [5]. В состав таких территорий не могут быть включены загрязненные территории, земельные участки с объектами капитального строительства, участки, зарезервированные для государственных нужд и т. п.

Между тем законодатель четко не оговаривает границы ЛЗП и на землях каких категорий они должны создаваться: внутри населенного пункта или за его пределами на землях лесного фонда. Из анализа п. 11 ст. 62.2 Федерального закона от 10.01.2002 N 7-ФЗ следует, что ЛЗП могут создаваться на землях и земельных участках различных форм собственности, в том числе частной [6, с. 4]. Тем самым законодатель не учел конфликт интересов между собственником земельного участка и необходимостью создания ЛЗП уполномоченными на то субъектами.

Аналогичная проблема существовала в Канаде, при планировании создания зеленого пояса вокруг столицы – Оттавы. Согласно плану озеленения Оттавы 1950 г. предполагалось, что зеленый пояс (Greenbelt) шириной около 4 км будет окружать город и часть его пригородов. Но возникло сопротивление со стороны местных властей пригородов, которые были против создания зеленого пояса Оттавы и отказывались включать зеленый пояс в свои местные планы и законодательные акты. Решением проблемы стал массовый выкуп территорий (из них 40 % принудительно) в 1956 году федеральным правительством Канады. В дальнейшем шло увеличение площади зеленого пояса Оттавы, и в настоящее время его земли большей частью

находятся в государственной собственности (из них 75 % у государственной корпорации – Национальной Столичной Комиссии).

Решение о создании ЛЗП в России принимается законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ либо Правительством РФ по согласованию с соответствующими субъектами РФ (если вокруг города федерального значения или на территориях нескольких субъектов РФ). Возникает вопрос: насколько правомочно будет такое решение на уровне субъекта РФ, когда речь будет идти о землях лесного, водного фонда, особо охраняемых территорий и других категорий, находящихся в федеральной собственности? Нигде в законодательстве не упоминается о необходимости согласования создания ЛЗП с собственниками земельных участков [7, с. 28].

В определении ЛЗП указывается, что «...составляют с ними единую естественную экологическую систему». В настоящее время сложно представить наличие естественной экологической системы в населенных пунктах, особенно в городах и вокруг них, поскольку так или иначе на объекты природы влияет антропогенный фактор [8, с. 75].

Согласно ст. 62.2 Федерального закона от 10.01.2002 N 7-ФЗ для создания ЛЗП сначала уполномоченные субъекты обращаются в общественную палату субъекта Российской Федерации, но еще одну из проблем составляет тот факт, что последняя не обладает полномочиями и необходимой информацией для определения границ ЛЗП, в том числе информацией о территориях, которые по п. 3 ст. 62.1 Федерального закона от 10.01.2002 N 7-ФЗ не могут включаться в ЛЗП.

Представители юридической науки отмечают еще одну проблему, связанную с особенностью правового режима ЛЗП, который является более мягким по сравнению с водоохранными зонами, защитными лесами и другими объектами с более строгим правовым режимом, которые могут войти в территорию ЛЗП. Например, в состав ЛЗП вокруг г. Петрозаводска вошли земли населенных пунктов, земли лесного фонда, особо охраняемая природная территория – ландшафтный заказник «Заозерский», жилая зона с зелеными насаждениями, зона зеленых насаждений общего пользования, городские леса, Заозерское лесничество, лесопарки, рекреационные зоны (парки, бульвары, сады, аллеи, скверы, зеленые зоны общего пользования). Тем самым были объединены зоны с различными правовыми режимами. В настоящее время эта проблема решена Федеральным законом от 29.07.2017 N 280-ФЗ, в котором говорится о том, что сохраняется правовой режим территорий с более строгим режимом природопользования и иной хозяйственной деятельности (п. 5 ст. 62.1 Федерального закона от 10.01.2002 N 7-ФЗ).

Тем не менее остается нерешенным вопрос: если ЛЗП будет создаваться на территориях двух и более муниципальных образований, то законодательно не урегулировано в чьей собственности ЛЗП или чьи это будут полномочия по их содержанию?

Подводя итог, необходимо отметить, что рассмотренное нововведение вызывает много вопросов и проблем, которые будут решаться при практической реализации правовых норм, и наверняка последние будут постепенно совершенствоваться [9, с. 109]. Это говорит о несовершенстве и некачественной проработке закона. На примере зеленого пояса Оттавы видно, что его формирование требует десятков лет (с 1950 г. по настоящее время). Причем сейчас не планируется увеличение площади зеленого пояса Оттавы, но площадь внутренних озелененных территорий все равно будет расширяться за счет развития зеленых коридоров, парков и отдельных элементов озеленения (зеленые стены, зеленые крыши и другого).

Поэтому не нужно ожидать, что и в России вслед за принятием закона за 2–3 года вырастут лесопарковые зеленые пояса. Сама идея об их создании очень хорошая и назрела давно необходимость в этом, но практическое воплощение в жизнь требует времени,

совершенствования правовых норм, отработанного механизма их исполнения, профилактики правонарушений и другого. Для устранения уже имеющихся проблем предлагается следующее.

Прежде всего необходимо изменить дефиницию ЛЗП, определив, что это зоны на землях населенных пунктов с ограниченным режимом природопользования и иной хозяйственной деятельности, включающие в себя территории, на которых расположены природные и природно-антропогенные объекты, находящиеся в муниципальной собственности. По мнению автора, в определении нет смысла указывать функции ЛЗП, поскольку они должны отражаться отдельными правовыми нормами.

Опыт Канады, конечно, полезен, но в России, по мнению авторов, не стоит передавать ЛЗП в государственную собственность, а особенно в федеральную. Это связано с тем, что с лесами на землях лесного фонда как с объектом права собственности государство не справляется и пользование передано арендаторам, поэтому такая же ситуация, если не хуже, будет с ЛЗП [10, с. 564]. В связи с этим предлагается делегировать полномочия органам местного самоуправления и, чтобы не было конфликта интересов, создавать ЛЗП исключительно на землях населенных пунктов из состава муниципальных земель и земель, собственность на которые не разграничена. Конечно, все это потребует значительных средств из местного бюджета, поэтому необходимо заранее предусмотреть финансирование из федерального и регионального бюджетов, чтобы что-то получилось.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. N 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (постатейный) / Л.П. Берназ, И.Н. Жочкина, Н.В. Кичигин и др.; отв. ред. Н.И. Хлуденева. М.: ИЗиСП, КОНТРАКТ, 2018. 528 с.
2. Оленина Т.Ю. Особенности правового режима лесопаркового зеленого пояса // Российская юстиция. 2019. N 4. С. 19–20.
3. Бандорин Л.Е. Разрешенное использование земельных участков: Дис. ... канд. юрид. наук / Л.Е. Бандорин. М., 2011. 227 с.
4. Авраменко А.А. Сравнительный анализ подходов к озеленению городов за рубежом (на примере Пекина, Сеула и Оттавы) / А.А. Авраменко, Н.И. Метлицкая // Интернет-журнал «Науковедение». 2017. Т. 9. N 4.
5. Решение Исполкомов Мособлсовета депутатов трудящихся и Моссовета депутатов трудящихся от 27 апреля 1953 г. N 491/15-30/64 «Об отводе земельных участков коллективам садоводов предприятий и организаций г. Москвы».
6. Глазунова Е. Лесопользование по-новому // ЭЖ-Юрист. 2016. N 29. С. 4, 5.
7. Алексеев С.С. Общая теория права. В 2 т. Т. II / С.С. Алексеев. М.: Юридическая литература, 1982. 360 с.
8. Хисамова З.И., Бегишев И.Р. Правовое регулирование искусственного интеллекта // Baikal Research Journal. 2019. Т. 10, № 2.
9. Бегишев И.Р., Хисамова З.И. Криминологические риски применения искусственного интеллекта // Всероссийский криминологический журнал. 2018. Т. 12, № 6. С. 767–775.

10. Хисамова З.И., Бегишев И.Р. Уголовная ответственность и искусственный интеллект: теоретические и прикладные аспекты // Всероссийский криминологический журнал. 2019. Т. 13, № 4. С. 564–574.
11. Виноградов В.А. Отдельные аспекты реализации конституционных прав на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду / В.А. Виноградов, Л.В. Солдатова, А.А. Тайбаков // Общество и право. 2017. N 4 (62).
12. Коростелева М.В. Правовое регулирование порядка создания лесопарковых зеленых поясов в Российской Федерации / М.В. Коростелева, Н.В. Коростелева // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2018. N 2.
13. Трутнев Э.К. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации / Э.К. Трутнев, Л.Е. Бандорин. М.: Проспект, 2010. 744 с.
14. Eggleston W. The Queen's Choice. The National Capital Commission. Ottawa, Ontario, 1961. 325 p.
15. Canada's Capital Greenbelt Master Plan. National Capital Commission, 2013. 17.01.2019. <http://s3.amazonaws.com/ncc-ccn/documents/final-2013-greenbelt-master-plan-en.pdf?mtime=20170419220009>.
16. Бегишев И.Р. Синдром безопасной атаки: юридико-психологический феномен // Юридическая психология. 2018. № 2. С. 27–30.
17. Бегишев И.Р. Безопасность критической информационной инфраструктуры Российской Федерации // Безопасность бизнеса. 2019. № 1. С. 27–32.

**Kazarian Rose Akopovna**

National research Moscow state university of civil engineering, Moscow, Russia  
E-mail: kostya15.00@mail.ru

**Khachatryan Vahan Vardanovich**

National research Moscow state university of civil engineering, Moscow, Russia  
E-mail: kostya15.00@mail.ru

## **Ecological framework of the city or green belt**

**Abstract.** The article deals with the main legal problems in connection with the introduction of forest Park green belts in Russian legislation. The practice of creating them is just beginning to be implemented, but changes are already being made to the recently adopted norms, which are far from perfect. Ecological framework are: areal (kernel, Biocenter) and linearly elongated elements (biocorridor, linking the kernel). Core or key areas – areas which have their own conservation value: existing and planned protected areas (PAS): wildlife sanctuaries, nature monuments, protected landscapes, etc. Transit areas (ecological corridors) – linear landscape elements, through which the ecological relationships between key areas (river valleys, coastal zones, water protection zones of water objects), as well as vast tracts of natural and natural-anthropogenic landscapes of the watershed hills. Buffer territories that protect key and transit territories from adverse anthropogenic impacts: forested areas, forests, meadows and pastures on agricultural land. The formation of the ecological framework of the region, the preservation and use of natural heritage for recreational purposes is the basis for sustainable development of the territory.

**Keywords:** ecological framework; forest Park green belt; Federal law "On environmental protection"; lands of the forest Fund; lands of settlements; legal regime; landscape; recreational purposes; natural heritage