

## ГЕОГРАФИЯ И ТУРИЗМ

УДК 911.5

Е.Ю. Колбовский

### Ландшафтное планирование и экологическое проектирование в России: проблемы, возможности, рынок услуг (Часть I)

Статья посвящена состоянию и перспективам развития ландшафтного планирования и экологического проектирования в РФ. Анализируются различные группы факторов, воздействующих на возможности и специфику развертывания процедур ландшафтного планирования. Приведены примеры эффективного внедрения элементов методики ландшафтного планирования в различные сферы градостроительного и регионального планирования, планирования туристско-рекреационных систем и специального проектирования.

**Ключевые слова:** ландшафтное планирование, экологическое проектирование, территориальное планирование, экологические услуги, правовое поле.

E.Ju. Kolbovsky

### Landscape Planning and Ecological Designing in Russia: Problems, Possibilities, Service Market (the Part I)

The article deals with the condition and prospects of landscape planning and ecological designing in the Russian Federation. Different groups of the factors which define possibilities and specificity of procedure expansion of landscape planning are analyzed. Examples of effective implementation of the elements of landscape planning technique in various spheres of town-planning and regional planning, planning of tourist-recreational systems and special designing are considered.

**Key words:** landscape planning, ecological design, territory planning, ecological service, legislative field.

Экологические стандарты давно уже рассматриваются в качестве если не основных, то комплементарных к основным целей развития общества, непосредственно влияющих на уровень жизни граждан. Переход от чисто ограничительных («рестриктивных») функций к целеполаганию и признанию экологических ориентиров развития едва ли не важнейшими отразился на изменении характера пространственного планирования во всем мире; при этом ландшафтное планирование признается одним из важнейших инструментов организации территорий стран и регионов.

Развитие ландшафтного планирования (ЛП) в том числе в его национальных инвариантах непосредственно связано со своеобразием множества факторов, которые условно могут быть объединены в пять групп: методологические, социальные, правовые, методические (проектно-планировочные), научно-диагностические. Россия в этом смысле не составляет исключения:

попытка рассматривать перспективы развития ЛП вне контекста перечисленных факторов неизбежно ведет к искажению общей картины, необоснованным надеждам и поспешным неоправданным решениям. Среди последних, к примеру, открытие новых университетских специальностей, выпускники которых, в течение обозримого периода времени, скорее всего, окажутся безработными на действующем рынке труда.

#### 1. Методологический аспект: характер представлений о культурном ландшафте

Первый источник трудностей ЛП в нашей стране сопряжен с чрезвычайной неудобоваримостью теории ландшафта, выработанной в рамках российской географии, для внятного использования ее в практике планирования и проектирования. «Туманность» представлений о ландшафте как предмете охраны ощущается во всех основных законодательных актах и ведомственных методиках (см., к примеру, 73-й Закон РФ об

охране наследия). В создавшемся положении отчасти «повинны» физико-географы, совершившие при заимствовании голландского слова *landschaft* («ландшафт») серьезную подмену, поскольку соотнесли этот термин с исключительно природным территориальным образованием. Понятие «ландшафт» (*landscape, landschaft*), появляющееся в Европе на самых ранних этапах развития новой капиталистической эпохи, с самого начала использовалось для обозначения обустроенной, обжитой, используемой территории. Так, в Англии активное употребление термина почти совпадает по времени с ранними попытками обустройства и огораживания общинных земель, при превращении их во владельческие культурные пастбища и пахотные земли. Поэтому для европейских и американских географов единство социального и природного в ландшафте – неоспоримая истина. Не случайно социальная суть ландшафта является в странах Евросоюза и предметом правового регулирования, причем, скажем, в английском варианте на передние позиции выведены унаследованные исторические детали ландшафтной сцены – живые изгороди, парки, фрагменты общинных лесов и даже традиционная мозаика полевых угодий.

В Российской географии ландшафт был поставлен в общий ряд с такими чисто природными образованиями, как «геосистема», «экосистема», «биогеоценоз». Первичная деформация смысла только усугубилась последующим опережающим развитием физико-географических аспектов понятия, в результате потребовалось дополнительное развертывание антропогенной составляющей с построением термина «культурный ландшафт». Такое положение вызвало длительную задержку научной рефлексии культурных слоев, значений и коннотаций ландшафта и в итоге выразилось в значительном отставании собственно культурного ландшафтоведения в его российском варианте.

Между тем, очень похоже, что генетически русский язык имел полный содержательный аналог термина «ландшафт» в виде понятия «местность». Местность – слово, лингвистический анализ которого однозначно свидетельствует о факте освоенности того фрагмента природного пространства, каковой номинируется подобным образом. В этом отношении он абсолютно аналогичен английскому «*landscape*» и «*townscape*». Если считать важнейшей для формирования топонимических пластов русского языка территорию лесостепи европейской России (которую П.Милюков считал одним из двух важнейших

ядерных «месторазвитий» русского этноса»), то становится понятным «морфологизм» нашего представления о якобы чисто природном физико-географическом ландшафте. Освоение лесостепной зоны (с ее четко выраженными природораздельными вершинами, плакорами, склонами различной крутизны и бровками овражно-балочной сети) представляло собой раскрытие природы согласно «мезорельефу» с последующим функциональным членением и закреплением хозяйственных угодий за освоенными мезоформами-урочищами. Этот опыт обнаружения, дифференциации и эксплуатации хозяйственных свойств составных элементов природных экосистем затем был повторен и закреплен на севере Европейской России (второе «месторазвитие») уже в пределах иного, постгляциального рельефа пластовых равнин и речных долин. Совершавшаяся в процессе земледелия, выпаса и сенокосения, лесопользования и селитебного строительства многовековая практика эксплуатации природных экосистем наложила сильнейший отпечаток на формирование и, что еще важнее, дифференциацию почвенно-растительного покрова обитаемого слоя географической оболочки. Можно утверждать, что освоение природного вмещающего пространства сопровождалось, во-первых, антропогенной дифференциацией плановых границ, во-вторых, упорядочением взаимосвязи компонентов геосистем по вертикали за счет многовекового использования урочищ в качестве хозяйственных единиц. Биота и почвенный покров лишались своей системной природной автономии, укладываясь в заданную мозаику хозяйствования. Этот не оцененный по своему масштабу эффект антропогенной (а по сути – культурной) дифференциации оказался до сих пор не вполне оцененным (и изученным) географами.

Отмеченный терминологический дуализм на годы обусловил отставание научной базы ландшафтного планирования, а также методов обустройства и управления ландшафтами.

## 2. Социальный аспект: гражданское общество и ландшафтное планирование

Незрелость гражданского общества проявляется прежде всего в отсутствии сбалансированных отношений между личностью, обществом и государством. Граждане России – как отдельно взятые, так и в совокупности «средней выборки» – никак не могут решить, какую часть жизнеобеспечивающих функций каждая личность го-

това делегировать отчужденному в сознании государству для достижения оптимального баланса между общественными интересами и личными потребностями. Отголоски этого затянувшегося, системного и судьбоносного для России противоречия остро ощущаются в любых проявлениях нашей общей жизни, в том числе и в тех, которые касаются территориальных аспектов существования социума.

Проблема «социализации» ландшафта, традиционно (и неправильно!) трактуемая историками как проблема «права собственности на землю», ставится и решается в зависимости от представлений социума и его членов об эффективности общественной и частной формы «пользования» - с одной стороны, и понимания необходимости сохранения неких «социально значимых» условий - с другой. Среди последних - важнейшим (но не единственным) является сохранение свойства общедоступности ландшафта как «правозависимого» качества. Именно общедоступность «открывает» ландшафт для отдыха и рекреации, любования и созерцания, восприятия его эстетической и исторической (а ныне - экологической) ценности. Общедоступность как индикатор существования неких общих («наших») прав на ландшафт воспринимается одновременно как залог сохранения всего наиболее ценного в ландшафте, в том числе и того сложно структурированного вещественно-ментального комплекса, каковой принято называть «природно-историческим наследием».

Восприятие и использование ландшафта осуществляется в результате индивидуальных действий, однако в процессе их реализации каждый индивидум приобретает накопленную рефлексию - представления о ценности среды. Специфика России заключается в том, что каждый из нас стремится делегировать это представление в сторону государства, между тем как действительное осуществление большинства «делегированных» функций требует активного участия и вовлеченности нашего совокупного «мы». Баланс между «частным владением» и «общественной пользой» никогда не был идеальным и всегда достигался в результате разрешения огромного числа локальных (и порою - болезненных) конфликтов, результирующихся первично в создании неких общественных настроений, затем - в формулировке «общественного мнения» и уже впоследствии - в принятии соответствующих правовых актов. Однако открытым остается главный вопрос: возможно ли эффективное пла-

нирование в стране, где у отдельных представителей социума выражены личные притязания на пространство, но при этом не сформированы общественные потребности?

### 3. Правовой аспект: конфигурация правового поля и спектр возможностей регулирования.

Опыт развитых стран показывает, что ландшафтное планирование может иметь «сплошной» и «отраслевой характер». В первом варианте (как это, например, происходит в Германии) территория регионов подвергается «тотальному» правовому функциональному зонированию с ярко выраженной «экологической» подоплекой, во втором (отраслевом) варианте (Великобритания, США) интересы ландшафтного планирования приходится учитывать посредством принятия целого ряда подзаконных актов, разрабатываемых с различных правовых «плацдармов» - землепользования, градостроительства, лесопользования и т.д.

Специфика России заключается в том, что важнейшая для социума задача сохранения экологических условий жизни общества как бы сосредоточена между четырьмя главными Федеральными законами (кодексами) и множеством иных правовых актов. Частота и эффективность правоприменения непосредственно связаны с характером экономического освоения территорий, который в нынешнюю эпоху складывается как преимущественно градостроительный: происходящий на наших глазах оборот земель имеет основной задачей перевод «земель сельхозназначения» в «земли населенных пунктов» с их последующей продажей под застройку. Дважды переписанный за последние 12 лет Градостроительный Кодекс (ГрК РФ), тем не менее так и не поставил задачу формирования экологического каркаса (и не создал правовых условий для ее реализации), поскольку законодатели сочли ее... уже решенной, ссылаясь на существование в Земельном Кодексе (ЗК РФ) категории «земли особо охраняемых территорий», которые, видимо, должны были каким-то непостижим образом сами собой «уложиться» в региональные экологические каркасы.

Опуская то обстоятельство, что термин «экологический каркас» так и не получил в стране правовой прописки и что на самом деле стоит говорить об «эколого-рекреационном» каркасе, отметим, что авторы ГрК РФ уповают на «уполномоченные государственные органы» в вопро-

сах его регулирования. Однако на деле регулирование заключается в предпринятых еще в конце 90-х годов разрозненных усилиях по инвентаризации особо охраняемых природных территорий (ООПТ), которые не привели к созданию экологического каркаса, поскольку и не могли привести – не имели под собой необходимой научно-методологической и правовой базы. В результате система ООПТ в регионах РФ работает неэффективно: абсолютное большинство «памятников природы» были организованы без изъятия, а выдача новых документов правообладателям земельных участков совершалась без заполнения «роковой» строки «обременения», что не позволяет ныне реально регламентировать режим их использования.

Чисто теоретически отдельные «блоки» экологического каркаса могли быть достроены посредством выполнения целого ряда других планировочных работ, заканчивающихся правоустанавливающим зонированием: проектирования зон охраны объектов культурно-исторического наследия, разработки лесных планов с выделением специальных рекреационных зон в пределах земель лесного фонда, проектирования рекреационных зон в составе генеральных планов городских округов и сельских поселений. Однако есть две веские причины, по которым этого не случилось. Первая заключается в том, что общий уровень выполнения таких разработок в РФ оказался, мягко говоря, невысоким, – оказали свое влияние и пресловутый 94 ФЗ, и поголовная неграмотность заказчиков, и отсутствие практики применения геоинформационных систем, и пассивность местных сообществ. Вторая причина – опережающий характер правореализующих действий Роснедвижимости по отношению к правоустанавливающим действиям, предпринимаемым проектировщиками со стороны ГрК РФ. Иными словами, присвоение земельных участков (с оформлением соответствующих прав на них) намного опережало процедуры разработки регламентов и ограничений, создаваемых градостроительным (и иным – природоохранным, культурно-охранным) зонированием. В результате оказались на втором плане практически комплексные задачи управления территориями (а ландшафтное планирование – одна из них), которые бази-

руются на регулировании градостроительных и земельно-имущественных отношений.

Следует четко понимать, что в России «работают» три процедуры зонирования: территориальное землеустроительное, функциональное градостроительное и зонирование, устанавливаемое правилами землепользования и застройки. При этом первые два имеют рекомендательный характер, собственно правовым является только последнее, но именно из него «выключены» территориальные зоны природы и культуры – зоны рекреационного назначения, зоны особо охраняемых территорий, зоны специального назначения. Что имел в виду законодатель, сознательно не распространяя градостроительные регламенты на ряд категорий земель?

Можно предполагать, что он исходил из представления о двух принципиально различных уровнях территориального планирования. Формирование федерального и регионального экологического каркаса территории «по идее» осуществляется на соответствующих (федеральном и региональном) уровнях, что должно страховать это хрупкое образование от неоправданного вмешательства и освоения со стороны местных субъектов экономической деятельности (частных лиц) и органов местного самоуправления. Здесь то и возникает основное противоречие, связанное с тем, что, с одной стороны, – попытки собрать экокаркас сверху никогда не предпринимались, с другой, – что наибольшее давление указанные земли экокаркаса испытывают именно со стороны агентов градостроительного освоения. Последние как субъекты экономической деятельности в реальной жизни оказывают весьма ощутимое давление на властные органы любого уровня – таким образом, круг замкнулся.

#### **4. Ландшафтное планирование - деятельность поле и его потенциальные участники.**

Опыт практических проектов и планов, разработанных в ЯРОЭО «Ландшафт» и на кафедре географии ЯГПУ за последние 10 лет, свидетельствует о потенциальной возможности внедрения элементов ЛП в уже существующие «каналы» территориального планирования и экологического проектирования (Табл. 1).

Таблица 1

Возможные каналы внедрения методологии ландшафтного планирования в действующие проектно-планировочные процедуры

Сферы проектно-планировочной деятельности	Виды работ – каналы внедрения элементов ландшафтного планирования
1. Стратегическое и инвестиционное планирование	1.1. Проекты развития особых экономических зон
	1.2. Экологическое обоснование и сопровождение инвестиционных проектов
	1.3. Экологическое обоснование региональных стратегий развития
2. Градостроительное и территориальное планирование	2.1. Разработка разделов «Охрана окружающей среды» Схемы территориального планирования субъектов РФ
	2.2. Разработка разделов «Охрана окружающей среды» проектов застройки и реконструкции
	2.3. Разработка разделов «Охрана окружающей среды» генеральных планов городов и поселений
3. Специальные виды зонировующего «рестриктивного» планирования	3.1. Проекты охранных зон объектов природного и культурно-исторического наследия
4. Специальное экологическое проектирование	3.2. Проекты санитарно-защитных зон предприятий и производств
	4.1. Разработка разделов «Охрана окружающей среды» при проектировании гражданских объектов различного типа (торговые комплексы, гостиницы и т.д.)
5. Ландшафтное планирование	4.2. Разработка разделов «Охрана окружающей среды» при проектировании объектов специального типа (продуктопроводы, аэропорты)
	5.1. Ландшафтные планы и системы озеленения городов
6. Ландшафтное проектирование	5.2. Проекты региональных схем особо охраняемых природных территорий
	5.3. Функциональное зонирование и обустройство крупных охраняемых природных территорий
	6.1. Проекты реконструкции объектов усадебной и парковой архитектуры
7. Проектирование в сфере внутреннего туризма и рекреации	6.2. Проекты индивидуальных (частных) владений (дачные и коттеджные придомовые пространства)
	6.3. Специальные ландшафтные проекты обустройства объектов транспорта (зоны отвода автодорог, железнодорожных путей)
	7.1. Определение спектра рекреационных возможностей и планирование стандартов рекреационного обеспечения
	7.2. Проекты развития туристско-рекреационных зон
8. Экологические изыскания и оценки	7.3. Схемы развития туризма и рекреации субъектов РФ
	7.4. Планы развития и функционального зонирования национальных парков
	8.1. Оценка воздействия на окружающую среду
	8.2. Комплексные инженерно-экологические изыскания для проектов застройки и освоения территории
9. Экспертные услуги, консалтинг	9.1. Экспертиза любой градостроительной документации
	9.2. Экспертиза сложных правовых коллизий в сфере землеустройства и градостроительства

Безусловно, приведенные в таблице возможности не являются равновероятными. При отсутствии (в большинстве случаев) обязательных требований, регламентирующих разработку того или иного вида документации, возможности «включения» методов и идеологии ЛП определяются в каждом конкретном случае целым комплексом факторов, среди которых общая цена и сроки выполнения работ, кругозор и заинтересованность заказчика, опыт и профессионализм генподрядчика, наличие и состояние базовых исходных материалов и многое другое.

Например, стратегическое и инвестиционное планирование в РФ пока еще крайне редко сопровождаются серьезным экологическим анализом, что ведет, зачастую, к транслированию в регионы неоправданных ожиданий, непроверенных ориентиров и, как следствие, абсолютно нереализуемых «бумажных» стратегий. Так, если проанализировать изготовленные в последние

годы практически для всех субъектов РФ «стратегии экономического развития» то можно убедиться, что проектировщики в громадном большинстве экономически депрессивных регионов российской провинции с настойчивостью, достойной лучшего применения, рекомендуют «инновационный туристско-рекреационный путь развития». Такие рекомендации – результат недомыслия, ибо развертывание сколь-нибудь туристско-рекреационного продукта требует изменения конфигурации действующего правового поля и серьезного опережающего ландшафтного планирования с выделением особого статуса для любых «точек» и «зон» роста.

Ландшафтное планирование вообще незамысловатый инструмент развития туристско-рекреационной сферы, позволяющий вычленив рекреационные ожидания социума, определить комплекс перспективных рекреационных занятий, привязать их к вмещающим ареалам, спро-

ектировать их обустройство и удерживать на необходимом уровне качество предоставляемых услуг.

Прежде чем перейти к обзору возможностей и результатов ЛП в перечисленных сферах, остановимся (в этой части публикации) на очень важной, субъективной стороне вопроса, а именно: кто и на каких основаниях в РФ может заниматься экологическим проектированием и ландшафтным планированием? До последнего времени в сфере экологического проектирования трудилось известное (и немалое) число выпускников самых разных специальностей, укладывающихся в подразделение «науки о Земле» - географов, биологов, почвоведов, экологов. К сожалению, профессора, заседающие в учебно-методических объединениях вузов, не всегда хорошо представляют правовую действительность нашего отечества, следствием чего является открытие «модных» специальностей типа «геоэкология», «охрана окружающей среды». Между тем в реальной действительности механизм лицензирования различных видов деятельности государством заменился на механизм цеховой коллективной ответственности потенциальных исполнителей. В стране сформированы «саморегулирующиеся организации» - так называемые СРО, курирующие деятельность в различных сферах – в том

числе и в сфере экологического проектирования. Работать на рынке экологических услуг допускаются только члены СРО, но вот условия вступления (которые, как это всегда бывает, формулировались в спешке) определяют необходимость наличия в составе организации-исполнителя работников, закончивших вузы по специальности... «геоэкология», «охрана окружающей среды», подготовка по которым развернута буквально в самые последние годы. Следовательно, с рынка труда выбиваются все прочие выпускники, в том числе и закончившие университетскую магистратуру «ландшафтное планирование». При этом наличие «в багаже» работника опыта многих проектов (и) или ученой степени кандидата или доктора наук на ситуацию никак не влияет.

Таким образом, поле «виды деятельности - потенциальные исполнители» уже деформировано со стороны субъектов, и это обстоятельство серьезно осложняет и без того неблагоприятную ситуацию с экологическим проектированием и ландшафтным планированием в России. И все же последние годы стали временем накопления позитивного опыта и оттачивания самого инструмента ландшафтного планирования - о чем мы и постараемся рассказать в следующей части публикации.