

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СОХРАНЕНИЯ ПРИРОДНОГО КОМПЛЕКСА МОСКВЫ

Е.И. МАЙОРОВА, *проф. каф. права МГУЛ, д-р юрид. наук, канд. с.-х. наук,*
 А.Я. ЕНГАЛЫЧЕВА, *эксперт Общественного экологического совета при Департаменте природопользования и охраны окружающей среды Москвы*

mayorova@mgul.ac.ru

ФГБОУ ВПО «Московский государственный университет леса»
 141005, Московская обл., г. Мытищи-5, ул. 1-я Институтская, д. 1, МГУЛ
 Общественный экологический совет при Департаменте природопользования
 и охраны окружающей среды города Москвы
 119019, г. Москва, ул. Новый Арбат д.11, корп. 1

Московский мегаполис представляет собой сложнейшую систему, постоянно испытывающую негативное воздействие различных факторов. Снижению экологической напряженности могут способствовать зеленые насаждения на землях природного комплекса. В условиях перенаселенного города объекты природного комплекса – особо ценные земли, требующие охраны. По рекомендациям ВОЗ норма покрытых растительностью экологически эффективных площадей составляет 50 кв.м/чел. в городе при условии наличия 300 кв.м/чел. в пригородной зоне. Уже сегодня очевидно, что эти показатели для Москвы недостижимы, а лесопарковый защитный пояс Москвы разрушен строительством. В условиях градостроительно-инвестиционной экспансии, когда градостроительные интересы преобладают над природоохранными, в Москве повсеместно производится изъятие земель общего пользования. Происходит это при помощи подмены понятий и необоснованного применения градостроительных процедур к земельным участкам, имеющих установленные границы, определенную площадь и назначение. Градостроительное проектирование используется для разделения земельных участков и их последующей передачи третьим лицам для коммерческого использования. Тем самым ограничивается или совсем прекращается право пользования этими земельными участками неограниченного круга лиц. Еще одним способом планируемой приватизации земельных участков в составе природного комплекса является неисполнение требований их учета в государственном кадастре недвижимости земель общего пользования. Создается видимость отсутствия сформированного объекта, что порождает незаконные действия по изъятию земель общего пользования под строительство с последующим отчуждением. Однако кадастровый учет не является правоустанавливающим актом и отсутствие сведений в ГКН не является основанием и оправданием для нарушений законов. Учитывая нынешнее неправомерное использование земель общего пользования под застройку, есть основания считать умышленным бездействие чиновников в части невнесения сведений о сформированных ранее объектах природного комплекса в кадастр как о землях общего пользования. Передача под застройку игнорирует правовой статус этих земель, являющихся публичной собственностью, и нарушает права граждан на беспрепятственное пользование парками, скверами, садами и пр. Природный комплекс Москвы является общим достоянием жителей столицы и имуществом, не подлежащим приватизации и отчуждению, ограничению в использовании неограниченным кругом лиц.

Ключевые слова: природный комплекс, зеленые насаждения, земли общего пользования, кадастровый учет, красные линии.

В настоящее время в крупных российских городах первоочередную важность приобрел вопрос о сохранении благоприятных условий проживания граждан. Общеизвестно, что главную роль в создании комфортной среды обитания играют городские озелененные территории. Однако существующие скверы, парки, сады в массовом порядке застраиваются. Их места занимают торговые комплексы, офисы, банки и «элитное жилье», огороженное высокими заборами. Другими словами, происходит перевод территорий общего пользования и территорий, зарезервированных под государственные и муниципальные нужды, в частное (коммерческое) владение, или «отчуждение земель из общественного пользования». Причем

Москва как столица задает тон, подавая пример безответственного отношения к экологическим правам жителей.

Сокращение территорий общего пользования природного комплекса (ПК) Москвы, являющихся традиционными местами отдыха москвичей, и изменение функционального назначения земельных участков в составе зон природных и озелененных территорий имеет негативное социальное значение и не может не вызывать протестов населения.

Согласно действующим «Правилам планировки и застройки города Москвы» (Московские городские строительные нормы), озелененные территории общего пользования являются элементом градостро-

ительного нормирования, предназначены для использования жителями для повседневного отдыха, прогулок и оздоровления и должны находиться в доступности не более 400 м [1].

Еще в 1995 г., когда численность населения Москвы составляла 9 млн чел., было отмечено неудовлетворительное состояние и недопустимое сокращение территорий ПК Москвы и установлена необходимость их сохранения [2]. Поэтому в 1999 г. был утвержден «неприкосновенный запас», обеспечивающий необходимый минимум экологически эффективных территорий для формирования и дальнейшего развития природного каркаса столицы [3]. Озелененные территории в границах городов в соответствии со СНиП 2.07.01-89 «Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений» должны занимать не менее 40 %.

Однако в 2007 г. доля особо охраняемых природных территорий (ООПТ), природных, озелененных и резервных территорий ПК составляла всего лишь около 32 % от площади города. При этом в состав ПК и ООПТ Москвы были включены практически все территории (кроме внутривидовых), соответствующие требованиям по проценту озелененности, а также значительная часть территорий с озелененностью ниже нормативной. Резервов для увеличения общей площади ПК и ООПТ Москва не имела уже тогда. Для достижения показателя требуемого уровня озелененности (40 %) требовалось обеспечение нормативного озеленения в пределах жилых, производственных, общественных зон, а также дополнительное озеленение на ООПТ и территориях ПК около 8 тыс. га [4]. Население Москвы по официальным данным в 2007 г. составляло 10,4 млн чел., реальная численность с учетом приезжающих в столицу на работу людей достигала 13–14 млн чел. Сейчас в Москве эти цифры составляют 12,2 млн и 16–18 млн чел. соответственно. Тем не менее, несмотря на ухудшение экологической обстановки, с 2011 г. масштаб уничтожения природы Москвы приобрел катастрофический характер. Несмотря на законодательно установленные

запреты на нецелевое использование земель ПК [5, ст. 8; 6] и необходимость сохранения существующих ООПТ, природных и озелененных территорий и увеличения площадей за счет создания новых, [7] изъятие и застройка этих особо ценных земель происходят постоянно. Площадь территорий ПК Москвы продолжает стремительно сокращаться. Гринпис провел исследование динамики уменьшения древесной растительности в Москве на основе анализа космических снимков [8]. По данным Гринпис, лишь за последние 3 года в Москве площадь древесной растительности сократилась на 1232 га (с учетом ТиНАО и НП «Лосиный остров»). Есть основания полагать, что размер экологического ущерба значительно выше выявленного, так как используемые методы учитывают только древесную растительность с определенной плотностью произрастания. В оценку Гринпис не попали запечатанные почвы, уничтоженные газоны, древесные насаждения более низкой плотности. Таким образом, произошло сокращение гораздо большего количества экологически эффективных площадей города, что самым негативным образом сказывается на состоянии окружающей среды и противоречит ст. 4 закона Москвы № 17 от 1999 г. «О защите зеленых насаждений».

Обеспеченность москвичей площадями ПК, гарантирующими благоприятное состояние окружающей среды, определена действующим Генеральным планом Москвы: на 2015 г. обеспеченность планируется 29,8 м²/чел., на расчетный 2025 г. – 27,8–29,8 м²/чел. Между тем, рекомендуемая Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ) обеспеченность жителей городов «зелеными легкими» («экологическая норма») составляет 50 м²/чел. в черте города и 300 м²/чел. в пригородной зоне.

Согласно нормативным документам г. Москвы обеспеченность озелененными территориями должна составлять не менее 16 м²/чел. при пешей доступности не более 400 м до объекта озеленения [9]. В «доперестроечное» время эта норма была значительно выше и составляла 24 м²/чел. Необходимо

учесть, что рекреационная норма, т. е. обеспеченность территориями общего пользования для повседневного использования неограниченным кругом лиц – прогулок с целью оздоровления в парках, скверах, садах и пр. – не отменяет нормы экологической, которая складывается из совокупной площади зеленых насаждений всех категорий, обеспечивающих снижение негативного антропогенного воздействия.

Жители Москвы ощущают дефицит обеспеченности зелеными насаждениями на собственном здоровье. Довольно давно отмечается нарастание количества тяжелых экологически зависимых заболеваний. В дальнейшем в связи с приватизацией территорий ПК положение грозит усугубиться.

Приватизация – переход права от публичного (государственного) к частному, при этом происходит отчуждение объектов из государственной собственности и прекращение права пользования ими неограниченным кругом лиц, что означает изменение их первоначального назначения. Согласно федеральному законодательству, земли парков, скверов, бульваров и садов представляют собой публичную собственность и являются землями общего пользования, т. е. такими, которыми пользуется неограниченный круг лиц [10, Ст. 262 ГК РФ, п. 12 ст. 1]. Эти земли не подлежат приватизации и отчуждению [11].

Тем не менее отъем у горожан традиционных мест прогулок и отдыха происходит сплошь и рядом.

Начало процедуры отчуждения земель ПК – изъятие участков из состава земель парков, скверов с установленным статусом общего пользования и перевод их в ограниченное пользование. На участки устанавливается обременение (ограничение права пользования), а также меняется их назначение (под строительство капитальных объектов). Последствием подобной практики является переход земельного участка в частную собственность, поскольку согласно нормам Земельного кодекса РФ правообладателем земельного участка является собственник объекта капитального строительства, находящегося на данном участке.

Процесс перевода участка земель общего пользования в пользование ограниченного круга лиц и передача его под строительство происходит не за один день и не бросается в глаза вследствие длительности действий, приводящих к отчуждению. Между возможностью горожан беспрепятственно пользоваться парком или сквером до момента появления забора, делающего это невозможным, проходит несколько лет. В случае общественного протеста работы иногда приостанавливаются в расчете снижения остроты социального конфликта, но практически никогда не отменяются. При строительстве происходит вырубка зеленых насаждений, запечатывание почвы, кардинальное изменение целевого назначения земли. После возведения объекта его владелец (собственник) приобретает исключительное право на земельный участок (п. 1 ст. 39–20 ЗК РФ в редакции, действующей с 1 марта 2015 г.). Таким незамысловатым способом осуществляется приватизация земли.

«С целью создания благоприятной экологической обстановки, обеспечения органов власти актуальной информацией, необходимой для ведения Государственного земельного кадастра, для контроля за использованием и охраной земель, соблюдением требований к землепользованию и застройке проводится мониторинг земельных участков, входящих в состав земель общего пользования города Москвы» [12]. Согласно п. 5.1 Положения о мониторинге, в состав документов по природному комплексу входят:

- перечень земельных участков общего пользования ПК города Москвы, *не подлежащих отчуждению из собственности города Москвы*;
- координатный план земельных участков общего пользования по ПК города Москвы М 1:2000 (в электронном виде на основе цифрового топографического плана М 1:2000 ЕГКО г. Москвы);
- схема расположения земельных участков общего пользования ПК города Москвы.

Все сведения об участках земель с особыми условиями использования территорий внесены в Государственный градостроительный кадастр, в информационные системы обеспечения градостроительной деятельности (ИСОГД) органов местного самоуправления [13] и в систему ИС РЕОН (информационная система Реестр единых объектов недвижимости города Москвы) [14], которая действует с декабря 2008 г. Сведения о границах и площадях участков земель общего пользования (парков, скверов, садов, бульваров и пр.) должны быть внесены и в государственный кадастр недвижимости (ГКН), закон о котором был принят в 2007 г. [15]. Однако оказалось, что эти сведения либо не внесены, либо внесены в учетные документы с неправильными границами, неправомерно уменьшенной площадью, ненадлежащим видом разрешенного использования.

Обязанность подготовки и предоставления в орган кадастрового учета необходимой документации после проведения мониторинга в 2005 г. [16] была возложена на Департамент земельных ресурсов (в настоящее время – Департамент городского имущества города Москвы). Однако есть основания полагать, что инвентаризация и мониторинг земель общего пользования не были проведены в отношении земель природного комплекса, поскольку результаты этих работ не отражены на кадастровой карте города.

Для приватизации городских парков, скверов, бульваров, садов, лесопарков, ООПТ используются и такие приемы, как неправомерное употребление терминов, подмена юридических понятий. Так, терминология, принятая в области имущественных отношений («земельный участок», «границы земельных участков», «земли общего пользования»), подменяется дефинициями, используемыми в сфере естественных наук и природоохранной деятельности: «территории природных комплексов», «территории парков».

Ст. 6 п. 3 Земельного кодекса РФ (в редакции, действующей с 1 марта 2015 г.) дает определение земельного участка. Это объект

права собственности и иных, предусмотренных ЗК РФ прав на землю, который является недвижимой вещью, представляющей собой часть земной поверхности и имеющий характеристики, позволяющие рассматривать ее в качестве индивидуально определенной вещи. Другими словами, земельный участок – это имущественный объект, часть земной поверхности определенной площади в установленных границах. Земельный участок общего пользования предназначен для использования неограниченным кругом лиц (ст. 260, 262 ГК РФ). Как только земельный участок парка объявляется территорией (с «режимом использования», с «эндемическими видами растений» и т. д.), – тут же возникает иллюзия неразграниченного земельного пространства, уничтожаются границы сформированного объекта и открывается возможность хищений земли.

Вещная природа земельных участков в составе земель общего пользования – парков, лесопарков, садов, скверов и бульваров – и применение к ним норм имущественного права подтверждается запретом отчуждения таких участков, установленным Федеральным законом «О приватизации государственного и муниципального имущества» (ч. 8, ст. 28).

Наличие общих принципов учета объектов недвижимости, в т. ч. земельных участков, имеющих характеристики, позволяющие рассматривать их в качестве индивидуально определенной вещи (название, границы, площадь, адрес, функциональное назначение) является достаточным условием недопустимости повторного определения границ. В отношении сформированного в установленных границах и площадях объекта ПК общего пользования проведение перепроектирования, перепланирования, изменения назначения неправомерно. Подобные действия предусмотрены ГрК РФ исключительно для территорий, но не для объектов и их частей, поскольку подготовка документации по планировке территории (проект планировки, межевания, ГПЗУ) осуществляется только в отношении застроенных или подлежащих застройке территорий [10, ст. 41].

Правительством Москвы выпущен ряд нормативных актов, обязывающих провести кадастровый учет земель общего пользования ПК. В рамках реализации ГЦП «Развитие земельной реформы в городе Москве» подготовлено несколько постановлений Правительства Москвы, которыми установлены требования о проведении землеустроительных работ и подготовке документов для внесения в ГКН сведений о зонах с особыми условиями использования территорий, землях общего пользования ПК Москвы.

Пунктом 1.1 Постановления правительства Москвы [17] установлено требование проведения государственного кадастрового учета земельных участков и внесение в ГКН сведений о территориальных зонах, зонах с особыми условиями использования территорий общего пользования. Пунктом 6.4 на Департамент земельных ресурсов возложена обязанность «обеспечить совместно с Департаментом природопользования и охраны окружающей среды города Москвы и Москомархитектурой выполнение работ по описанию границ особо охраняемых природных территорий и земель природного комплекса города Москвы для внесения соответствующих сведений в ГКН в рамках финансирования за счет средств ГЦП «Развитие земельной реформы в городе Москве на 2010–2011 годы» [18].

Таким образом, администрация города Москвы была обязана подготовить и передать в орган кадастрового учета документы для внесения сведений о землях общего пользования ПК Москвы – парках, скверах, бульварах и садах – в ГКН. Однако предписанные законом действия не выполнены. В отдельных случаях сведения об участках земель общего пользования ПК внесены частично, с ненадлежащим видом разрешенного использования либо вовсе без него – как земли городской застройки. Отмечено множество случаев, когда сначала части этих объектов неправомерно изымались под застройку, а потом ничтожный остаток вносился в кадастр, как будто изначально сформированного объекта и не существовало.

Все перечисленные ухищрения привели к тому, что участки земель общего пользования ПК Москвы с установленными границами и режимами, не подлежащие приватизации и отчуждению, [19] на кадастровой карте отражены как незастроенные, неразделенные территории с неустановленным видом разрешенного использования, т. е. как пустыри. В результате ГКН содержит не соответствующие действительности сведения, что *нарушает требования достоверности, предъявляемые законодательством к государственным информационным ресурсам*. Учет сведений в ГКН не является правоустанавливающим, статус и назначение этих земель из-за отсутствия в ГКН не меняются. Однако те органы, которые допустили нарушение и имеют в своем распоряжении множество иных ресурсов, где отражено фактическое состояние этих земель, предпочитают ориентироваться не на установленный и законодательно закрепленный статус земель общего пользования ПК, а на кадастровую карту, в которую сами же внесли недостоверные учетные сведения.

Правила градостроительного проектирования, нормы земельного и гражданского законодательства устанавливают нормативные требования, обеспечивающие беспрепятственное использование территорий общего пользования, общественных пространств неограниченным кругом лиц (ч. 6 ст. 20 Закона г. Москвы «Градостроительный кодекс г. Москвы», п. 12 ст. 1 Градостроительного кодекса РФ, Земельный кодекс РФ, ст. 262 Гражданского кодекса РФ). Это, казалось бы, делает невозможным перевод в ограниченное пользование с последующим оформлением прав на землю части или всего объекта общего пользования природного комплекса Москвы, границы которого были установлены ранее линиями градостроительного регулирования и учтены во всех информационных ресурсах обеспечения градостроительной деятельности. Красные линии и линии регулирования застройки были введены, чтобы сохранить объекты озеленения, не допустить их застройки, изъятия земель, перепрофилирования и огра-

ничения использования. Однако, начиная с 2011 г., вскоре после появления в структуре Правительства Москвы градостроительно-земельной комиссии выпускаются документы, содержащие решения о разработке проектов планировки на сформированные в установленных границах объекты общего пользования ПК как на территории, не имеющие ограничений. Размещение на бывших участках ПК капитальных строений, не предусмотренных при этом Генеральным планом Москвы, нарушает массу федеральных и московских законов, так как ГрК РФ и ГрК Москвы предусматривают разработку проектов планировки, градостроительных планов земельных участков (ГПЗУ) на территории, а не на объекты:

- подготовка документации по планировке территории, проектов межевания и ГПЗУ осуществляется в отношении застроенных (но ранее не разделенных на земельные участки) или подлежащих застройке территорий [10, п. 2 ст. 41, п. 1 ст. 43, 44], которыми объекты озеленения общего пользования природного комплекса не являются;

- не допускается осуществлять подготовку документации по планировке территории в случаях, если размещение объектов не предусмотрено документами территориального планирования, которым является Генеральный план Москвы; [10, п. 6 ст. 45]

- проекты планировки территории являются видом градостроительной документации, разрабатываются применительно к территориям реорганизации, определенным Генеральным планом города Москвы [7, ч. 5 ст. 28] (согласно ГрК РФ территориями реорганизации являются зоны сноса, нового строительства, реконструкции);

- объектами разработки проектов планировки территории являются территории реорганизации, границы которых определяются Генеральным планом города Москвы [20]. Объекты общего пользования ПК Москвы, сформированные в установленных границах, не входят в зону реорганизации, а являются зоной сохранения [21].

Кроме того, земельным законодательством предусмотрено целевое использование

земель, соответствующее предусмотренному нормативными документами и фактически используемому использованию. Именно эти показатели являются основанием для присвоения вида разрешенного использования землям общего пользования, сформированным в установленных границах, подтвержденным в графическом исполнении Генеральным планом города Москвы (Закон города Москвы от 05.05.2010 № 17). Согласно ч. 7 ст. 9 Устава города Москвы в случае противоречия закону города Москвы иных правовых актов г. Москвы действует закон г. Москвы.

Для земельных участков ООПТ, парков, скверов, бульваров, садов предусмотрен вид разрешенного использования «Земельные участки, занятые особо охраняемыми территориями и объектами, городскими лесами, скверами, парками, городскими садами» [22]. Для них как для земель общего пользования, постоянно открытых для посещения неограниченным кругом лиц без взимания платы, предусмотрен код классификации 12.0 [23], причем эти сведения должны быть внесены в ГКН. Образованным из первоначальных земельных участков новым участкам не может быть присвоен иной вид разрешенного использования, так как *целевым назначением и разрешенным использованием образуемых земельных участков признаются целевое назначение и разрешенное использование земельных участков, из которых при разделе, объединении, перераспределении или выделе образуются земельные участки* [24, ч. 3 ст. 11 2].

Однако в связи с невнесением этих сведений в ГКН, образуемым из парков и скверов, участкам, отдающимся под застройку, присваивается ненадлежащий вид разрешенного использования. Этими действиями в отношении образуемых земельных участков устанавливаются обременения (ограничения), которые не позволяют использовать эти участки в соответствии с их целевым и функциональным назначением. Такие действия запрещены ЗК РФ: не допускается раздел, перераспределение или выдел земельных участков, если сохраняемые в отношении образуемых земельных участков

обременения (ограничения) не позволяют использовать указанные земельные участки в соответствии с разрешенным использованием [24, п. 5. ст. 11 9].

Кроме того, при принятии решения Правительства Москвы заключить какой-либо договор, предметом которого является земельный участок (имеются ввиду только добросовестные сделки), должен устанавливаться вид использования земельного участка, соответствующий фактическому на момент передачи и учитываться требования к использованию земельного участка, обусловленные природоохранным законодательством Российской Федерации и законодательством города Москвы, [25, ч. 5 ст. 4], а также обеспечиваться соблюдение установленных обременений и ограничений по использованию земельных участков в городе Москве [25, ч. 5 ст. 1]. Однако эти требования постоянно нарушаются органами исполнительной власти Москвы.

При строительстве на территории природного комплекса, зеленого фонда Москвы нарушаются также требования ФЗ «О защите окружающей среды» и Закона г. Москвы «О защите зеленых насаждений»:

– Охрана зеленого фонда городских и сельских поселений предусматривает систему мероприятий, обеспечивающих сохранение и развитие зеленого фонда и необходимых для нормализации экологической обстановки и создания благоприятной окружающей среды. На территориях, находящихся в составе зеленого фонда, запрещается хозяйственная и иная деятельность, оказывающая негативное воздействие на указанные территории и препятствующая осуществлению ими функций экологического, санитарно-гигиенического и рекреационного назначения [6, ч. 2 ст. 61].

– Озелененные территории, в том числе зеленые массивы, а также участки земли, предназначенные для развития озелененных территорий, застройке, не связанной с их функциональным назначением, не подлежат [5, ст. 8].

Создается парадоксальная ситуация: согласно федеральному и московскому за-

конодательству, земли ПК не могут быть застроены и уменьшены – они входят в состав жилых зон, являются нормируемой величиной по обеспеченности жителей озелененными территориями общего пользования, имеют ограничения по застройке, являясь частью природного каркаса города Москвы и землями общего пользования. Тем не менее все новое строительство осуществляется, главным образом, на землях ПК с дальнейшей приватизацией. Если порочная практика последних лет будет продолжена, Москва потеряет ПК, как это уже произошло с лесопарковым защитным поясом.

Согласно ФЗ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации», гражданский служащий обязан соблюдать законодательство РФ и обеспечивать его исполнение (п. 1 ч. 1 ст. 15). Однако сотрудники профильных департаментов и подразделений правительства Москвы – гражданские служащие, связанные с земельными отношениями – действуют так, как будто никаких законов не существует. Они не соблюдают множество установленных запретов и ограничений, нарушают права граждан на земли общего пользования, разрушают и уничтожают объекты ПК, неправомерно превращая их в зону застройки. Возможно, специалисты Москомархитектуры, Департамента городского имущества и Департамента природопользования и охраны окружающей среды добросовестно заблуждаются, отводя под капитальное строительство – другими словами, обрекая на уничтожение – и без того скудные островки зелени и даже ООПТ. Возможно, они действуют по приказанию свыше. Однако *гражданский служащий не вправе исполнять данное ему неправомерное поручение*. Он должен представить в письменной форме обоснование неправомерности поручения с указанием положений законодательства Российской Федерации, которые могут быть нарушены [26].

За ненадлежащее исполнение профессиональных обязанностей действующее законодательство предусматривает ответственность должностных лиц вплоть до уголовной (ст. 285 УК РФ). Но сейчас зло-

употребление служебным положением не принято рассматривать как правонарушение. Безнаказанность выступает в качестве коррупциогенного фактора и порождает еще большую вседозволенность.

Используя известную неопределенность в части трактовки термина «земельные участки общего пользования», чиновники жонглируют представлениями о частно-правовом и публично-правовом режиме таких участков, хотя в данном случае следует ориентироваться на дух, а не на букву закона. Возможно, властям целесообразно вспомнить «Городовое положение» императора Александра II, принятое 125 лет назад, в 1870 г. [27]. Уже тогда правительство понимало необходимость оставить жителям земли общего пользования. Согласно Положению, «принадлежащие городу земли, оставаясь в городской собственности, состоят в общем для всех пользования» и «не могут быть отчуждаемы городским общественным управлением без соответственного, с утверждением подлежащей власти, изменения в плане города».

Библиографический список

1. МГСН 1.01-99 Нормы и правила проектирования, планировки и застройки Москвы.
2. Постановление правительства Москвы № 889-ПП от 27 октября 1995 г. «Об основных направлениях сохранения и развития территорий Природного комплекса Москвы».
3. Постановление правительства Москвы от 19 января 1999 г. № 38 «О проектных предложениях по установлению границ природного комплекса с их описанием и закреплением актами красных линий».
4. Постановление Правительства Москвы № 996-ПП от 13 ноября 2007 г. «О Генеральной схеме озеленения города Москвы на период до 2020 г.».
5. Закон города Москвы «О защите зеленых насаждений».
6. ФЗ № 7 «Об охране окружающей среды».
7. Закон г. Москвы № 17 от 05.05.2010 «О Генеральном плане города Москвы».
8. «Анализ изменения площади древесной растительности в г. Москве на основе данных дистанционного зондирования». Гринпис России, 2015 г. (по материалам: Космические снимки миссии Landsat (NASA/USGS) 5,7,8 за 2001–2014 гг.; Производные продукты проекта Global Forest Change университета Мэриленд Hansen/UMD/Google/USGS/NASA; Изображение © DigitalGlobe, © Google Inc., 2015; Данные © OpenStreetMap; Статистика отраслевой схемы озеленения Москвы за 2011 г. НИиПИ Генплана Москвы).
9. СНиП 2.07.01-89 Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений.
10. Градостроительный Кодекс РФ, от 29.12.2004 № 190-ФЗ, (принят ГД ФС РФ 22.12.2004) (действующая редакция от 31.12.2014) <http://www.consultant.ru/popular/gskrf/>.
11. П. 8 ст. 28 ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества», п.12 ст. 85 ЗК РФ, ст. 21 Устава г. Москвы.
12. Положение о мониторинге земельных участков, входящих в состав земель общего пользования города Москвы, утв. Постановлением Правительства Москвы от 20.09.2005 № 717-ПП (ред. от 23.06.2009).
13. Приказ Минрегиона РФ № 86 от 30.08.2007 «Об утверждении Порядка инвентаризации и передачи в информационные системы обеспечения градостроительной деятельности органов местного самоуправления сведений о документах и материалах развития территорий и иных необходимых для градостроительной деятельности сведений, содержащихся в документах, принятых органами государственной власти или органами местного самоуправления»; зарегистрирован в Минюсте РФ 22.11.2007 № 10519.
14. Распоряжение правительства Москвы от 22 декабря 2009 г. № 3277-РП «Об утверждении Положения об информационной системе Реестра единых объектов недвижимости города Москвы».
15. ФЗ РФ от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости».
16. Положение о мониторинге земельных участков, входящих в состав земель общего пользования города Москвы, утв. Постановлением Правительства Москвы от 20.09.2005 № 717-ПП (ред. от 23.06.2009).
17. ППМ от 28.04.2009 N 363-ПП «О мерах по обеспечению постановки на государственный кадастровый учет земельных участков в городе Москве» (с изменениями на 20.09.2011).
18. Пункт в редакции, введенной в действие с 4.10.2011 постановлением Правительства Москвы от 20.09.2011 № 434-ПП.
19. П.п. 7.3.1, 7.3.5, 7.4.1, 7.5.1, 7.6.1 Нормы и правила проектирования планировки и застройки Москвы МГСН 1.01-99, п. 3.17 ППМ от 20 марта 2001 г. № 270-ПП «Об утверждении Положения о порядке установления линий градостроительного регулирования в городе Москве».
20. П. 3 ст. 38 Градостроительного кодекса г. Москвы.
21. Закон г. Москвы «О Генеральном плане г. Москвы», Карты, схемы территориального планирования, книга 3, стр. 573-608.
22. Приказ Минэкономразвития от 15 февраля 2007 г. № 39.
23. Приказ Минэкономразвития от 1 сентября 2014 г. № 540 «Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков».
24. Земельный кодекс РФ, от 25.10.2001 № 136-ФЗ, (принят ГД ФС РФ 28.09.2001), (действующая редакция от 08.03.2015), <http://www.consultant.ru/popular/earth/>
25. Закон г. Москвы от 19.12.2007 № 48 «О землепользовании в городе Москве».
26. Ч. 2 ст.15 Федерального Закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».
27. Полное собрание законов Российской империи. Т. XLVII. СПб, 1875.

THE LEGAL BASIS FOR THE PRESERVATION OF THE NATURAL COMPLEX OF MOSCOW

Mayorova E.I., Prof. MSFU, Dr. Sci. (Juridical), Ph. D (Agricultural), **Engalycheva A.Ya.**, expert of the Public Environmental Council of the Department of Natural Resources and Environmental Protection of Moscow

mayorova@mgul.ac.ru

Moscow State Forest University (MSFU), 1st Institutskaya st., 1, 141005, Mytischy, Moscow reg., Russia
Public Environmental Council under the Department of Natural Resources and Environmental Protection of Moscow, st. Novy Arbat, 11, building 1, Moscow, 119019, Russia

The Moscow megalopolis represents the most difficult system permanently negatively influenced by different factors. The green plantings growing on the lands of the natural complex can reduce ecological strains. In the conditions of the overpopulated city objects of a natural complex are especially valuable lands requiring protection. WHO (World Health Organization) recommends the norm of the covered with vegetation, eco-efficient areas of 50 sq. m per person in the city on the condition of existence of 300 sq. m per person in a suburban area. Even now it is obvious that this data are unattainable for Moscow, and the forest-park protective belt of Moscow has been destroyed by house construction. In the conditions of town-planning and investment expansion when town-planning interests prevail over nature protection, in Moscow the public places are destroyed everywhere. This happens by means of substitution of concepts and unjustified use of town-planning procedures to the plots of ground having established boundaries, a certain area and appropriation. Town-planning design is used for the division of the plots of ground and their subsequent transmission to the third parties for commercial use. Thereby the right of use of these plots of ground of an unlimited circle of people is restricted or absolutely stops. Another way of the schedulable privatization of the plots of ground as a part of a natural complex is violation of requirements of their account in the State Immovable Property Cadastre of public lands. It creates a lack of visibility of the created object that generates illegal actions for using public lands for construction with the subsequent alienation. However, the cadastral registration is not a constitutive act, and absence of data in the State Immovable Property Cadastre is not the base and a justification for violations of the laws. Considering present illegal use of public lands under construction, there are reasons to consider deliberate inactivity of officials regarding not entering the data on the objects of a natural complex created earlier into the inventory as on public lands. Transmission of a plot of ground to construction ignores the legal status of these lands which are public property and violates the rights of citizens for unobstructed use of parks, squares, gardens and etc. The natural complex of Moscow is the public property of the residents of the capital and property which is not subject to privatization and alienation, restriction in use with an unlimited circle of people.

Keywords: natural complex, green areas, public lands, topographic surveys, the red line.

References

1. *MGSN 1.01-99 Normy i pravila proektirovaniya, planirovki i zastroyki Moskvy* [MGSN 1.01-99 Norms and rules of designing, planning and building of Moscow].
2. *Postanovlenie pravitel'stva Moskvy № 889-PP ot 27 oktyabrya 1995 g. «Ob osnovnykh napravleniyakh sokhraneniya i razvitiya territoriy Prirodnogo kompleksa Moskvy»* [Resolution of the Moscow Government № 889-PP dated October 27, 1995 «On the main directions of preservation and development of areas of natural complexes in Moscow»].
3. *Postanovlenie pravitel'stva Moskvy ot 19 yanvarya 1999 g. № 38 «O proektykh predlozheniyakh po ustanovleniyu granits prirodnogo kompleksa s ikh opisaniem i zakrepleniem aktami krasnykh liniy»* [The decision of the Moscow government on January 19, 1999 № 38 «On a project proposal for the establishment of the boundaries of the natural complex with their description and securing acts of red lines»].
4. *Postanovlenie Pravitel'stva Moskvy № 996-PP ot 13 noyabrya 2007 g. «O General'noy skheme ozeleneniya goroda Moskvy na period do 2020 g.»* [Resolution of the Moscow Government № 996-PP dated November 13, 2007. «On the General scheme of landscaping the city of Moscow for the period till 2020»].
5. *Zakon goroda Moskvy «O zashchite zelenykh nasazhdeniy»* [Moscow City Law «On protection of green spaces»].
6. *FZ № 7 «Ob okhrane okruzhayushchey sredy»* [Federal Law № 7 «On Environmental Protection»].
7. *Zakon g. Moskvy № 17 ot 05.05.2010 «O General'nom plane goroda Moskvy»* [Law of Moscow of 05.05.2010 № 17 «On the General Plan of Moscow»].
8. *«Analiz izmeneniya ploshchadi drevesnoy rastitel'nosti v g. Moskve na osnove dannykh distantsionnogo zondirovaniya». Grinpis Rossii, 2015 g. (po materialam: Kosmicheskie snimki missii Landsat (NASA/USGS) 5,7,8 za 2001–2014 gg.; Proizvodnyye produkty proekta Global Forest Change universiteta Merilend Hansen/UMD/Google/USGS/NASA; Izobrazhenie © DigitalGlobe, © Google Inc., 2015; Dannye © OpenStreetMap; Statistika otraslevoy skhemy ozeleneniya Moskvy za 2011 g. NIiPI Genplana Moskvy)* [«Analysis of changes in the area of woody vegetation in Moscow on the basis of remote sensing data.» Greenpeace Russia, 2015 (on materials: Satellite imagery mission Landsat (NASA / USGS) 5,7,8 for the 2001-2014; Derivatives Project Global Forest Change of the University of Maryland Hansen / UMD / Google / USGS / NASA; Image © DigitalGlobe, © Google Inc., 2015; data © OpenStreetMap; Statistics branch circuit landscaping Moscow in 2011 NIIP General Plan of Moscow)].
9. *SNiP 2.07.01-89 Gradostroitel'stvo. Planirovka i zastroyka gorodskikh i sel'skikh poseleniy* [SNIP 2.07.01-89 City. Planning and construction of urban and rural settlements].
10. *Gradostroitel'nyy Kodeks RF, ot 29.12.2004 N 190-FZ, (prinyat GD FS RF 22.12.2004) (deystvuyushchaya redaktsiya ot 31.12.2014)* [Town Planning Code of the Russian Federation from 29.12.2004 N 190-FZ (adopted by the State Duma 22.12.2004) (current version from 31.12.2014)] <http://www.consultant.ru/popular/gskrf/>.

11. *P. 8 st. 28 FZ «O privatizatsii gosudarstvennogo i munitsipal'nogo imushchestva», p.12 st. 85 ZK RF, st. 21 Ustava g. Moskvy* [Article 8. 28 of the Federal Law «On privatization of state and municipal property», item 12 of Art. 85 LC RF, Article. 21 of the Charter of the City of Moscow].
12. *Polozhenie o monitoringe zemel'nykh uchastkov, vkhodyashchikh v sostav zemel' obshchego pol'zovaniya goroda Moskvy, utv. Postanovleniem Pravitel'stva Moskvy ot 20.09.2005 N 717-PP (red. ot 23.06.2009)* [Regulation on the monitoring of land belonging to the public land of the city of Moscow, approved. Resolution of the Government of Moscow dated 20.09.2005 № 717-PP (ed. Of 23.06.2009)].
13. *Prikaz Minregiona RF № 86 ot 30.08.2007 «Ob utverzhdenii Poryadka inventarizatsii i peredachi v informatsionnye sistemy obespecheniya gradostroitel'noy deyatel'nosti organov mestnogo samoupravleniya svedeniy o dokumentakh i materialakh razvitiya territoriy i inyykh neobkhodimyykh dlya gradostroitel'noy deyatel'nosti svedeniy, sodержashchikhsya v dokumentakh, prinyatykh organami gosudarstvennoy vlasti ili organami mestnogo samoupravleniya»; zaregistrirovann v Minyuste RF 22.11.2007 № 10519* [Order of the Ministry of Regional Development of the Russian Federation of 30.08.2007 № 86 «On approval of the inventory, and transfer to the information system of urban development activities of local authorities information about the documents and materials development and other areas necessary for urban development activities of the information contained in the documents adopted by public authorities or local authorities»; registered in the Ministry of Justice 22.11.2007 № 10519].
14. *Rasporyazhenie pravitel'stva Moskvy ot 22 dekabrya 2009 g. № 3277-RP «Ob utverzhdenii Polozheniya ob informatsionnoy sisteme Reestra edinykh ob'ektov nedvizhimosti goroda Moskvy»* [Order of the Government of Moscow dated December 22, 2009 № 3277-RP «On Approval of the unified information system of the Register of real estate in Moscow»].
15. *FZ RF ot 24 iyulya 2007 g. N 221-FZ «O gosudarstvennom kadastre nedvizhimosti»* [Federal Law of 24 July 2007 N 221-FZ «On State Real Estate Cadastre»].
16. *Polozhenie o monitoringe zemel'nykh uchastkov, vkhodyashchikh v sostav zemel' obshchego pol'zovaniya goroda Moskvy, utv. Postanovleniem Pravitel'stva Moskvy ot 20.09.2005 № 717-PP (red. ot 23.06.2009)* [Regulation on the monitoring of land belonging to the public land of the city of Moscow, approved. Resolution of the Government of Moscow dated 20.09.2005 № 717-PP (ed. Of 23.06.2009)].
17. *PPM ot 28.04.2009 N 363-PP «O merakh po obespecheniyu postanovki na gosudarstvennyy kadastrivyy uchet zemel'nykh uchastkov v gorode Moskve» (s izmeneniyami na 20.09.2011)* [MRP from 28.04.2009 № 363-PP «On measures to ensure state cadastral registration of land plots in Moscow» (amended on 20.09.2011)].
18. *Punkt v redaktsii, vvedennoy v deystvie s 4.10.2011 postanovleniem Pravitel'stva Moskvy ot 20.09.2011 № 434-PP* [Paragraph in the wording, entered into force on 4.10.2011 Resolution of the Government of Moscow dated 20.09.2011 № 434-PP].
19. *P.p. 7.3.1, 7.3.5, 7.4.1, 7.5.1, 7.6.1 Normy i pravila proektirovaniya planirovki i zastroyki Moskvy MGSN 1.01-99, p. 3.17 PPM ot 20 marta 2001 g. № 270-PP «Ob utverzhdenii Polozheniya o poryadke ustanovleniya liniy gradostroitel'nogo regulirovaniya v gorode Moskve»* [Paras 7.3.1, 7.3.5, 7.4.1, 7.5.1, 7.6.1 Norms and rules of designing planning and building of Moscow MGSN 1.01-99, p. 3.17 PPM of March 20, 2001 № 270-PP «On Approval of the Regulations on the order of establishing lines of urban management in the city of Moscow»].
20. *P. 3 st. 38 Gradostroitel'nogo kodeksa g. Moskvy* [Article 3. 38 of the Town Planning Code of the City of Moscow].
21. *Zakon g. Moskvy «O General'nom plane g. Moskvy», Karty, skhemy territorial'nogo planirovaniya, kniga 3, str. 573-608* [Law of Moscow «On the General Plan of Moscow», maps, land use planning, Book 3, pp. 573-608].
22. *Prikaz Minekonomrazvitiya ot 15 fevralya 2007 g. № 39* [Order of the Ministry of Economic Development of 15 February 2007 № 39].
23. *Prikaz Minekonomrazvitiya ot 1 sentyabrya 2014 g. № 540 «Ob utverzhdenii klassifikatora vidov razreshennogo ispol'zovaniya zemel'nykh uchastkov»* [Order of the Ministry of Economic Development on September 1, 2014 № 540 «On approval of the classifier types of permitted use of land»].
24. *Zemel'nyy kodeks RF, ot 25.10.2001 № 136-FZ, (prinyat GD FS RF 28.09.2001), (deystvuyushchaya redaktsiya ot 08.03.2015)* [The Land Code of the Russian Federation from 25.10.2001 № 136-FZ (adopted by the State Duma 28.09.2001) (current version from 08.03.2015), <http://www.consultant.ru/popular/earth/>]
25. *Zakon g. Moskvy ot 19.12.2007 № 48 «O zemlepol'zovanii v gorode Moskve»* [Law of Moscow of 19.12.2007 № 48 «On land use in the city of Moscow»].
26. *Ch. 2 st.15 Federal'nogo Zakona «O gosudarstvennoy grazhdanskoy sluzhbe Rossiyskoy Federatsii»* [Part 2 of Article 15 of the Federal Law «On State Civil Service of the Russian Federation»].
27. *Polnoe sobranie zakonov Rossiyskoy imperii. T. XLVII. SPb, 1875* [Complete Collection of Laws of the Russian Empire. T. XLVII. St. Petersburg, 1875].