

Рекомендации
Общественной палаты Российской Федерации
по итогам общественных слушаний на тему:
«Общественный контроль и участие общества при формировании
и реализации градостроительной политики»

27 июля 2016 года

город Москва

27 июля 2016 года в Общественной палате Российской Федерации (далее – Общественная палата) по инициативе Комиссии Общественной палаты по общественному контролю, общественной экспертизе и взаимодействию с общественными советами проведены общественные слушания на тему: «Общественный контроль и участие общества при формировании и реализации градостроительной политики» (далее – общественные слушания, мероприятие).

В общественных слушаниях принимали участие члены Общественной палаты, представители органов исполнительной власти города Москвы, акционерного общества «Мосводоканал», общественных объединений и экспертного сообщества.

Участники общественных слушаний отметили серьезную обеспокоенность населения в связи с реализацией проектов масштабной застройки территорий Новой Москвы и Московской области в долине Москвы-реки, утвержденных Законом города Москвы от 5 мая 2010 года «О Генеральном плане города Москвы № 17» (далее – Генеральный план). Участники общественных слушаний выразили опасения в том, что проводимая в настоящее время градостроительная политика может подорвать основы экологической безопасности столичного региона, ставит под угрозу его жизнеобеспечение и, как следствие, может представлять угрозу для национальной безопасности.

Присоединенные территории Новой Москвы и Московской области расположены в долине «Верхней Москвы-реки» и имеют стратегическое значение для жизнеобеспечения и обеспечения экологической безопасности всего московского региона. Они представляют собой незастроенные, природные,

сельскохозяйственные, преимущественно пойменные территории к западу от Москвы, к которым относятся:

– анклав «Рублево-Архангельское» на расстоянии 2-3 км от Московской кольцевой автомобильной дороги (далее – МКАД), включающий Захарковскую пойму Москвы-реки с прилегающими участками между деревнями Гольево, Захарково и зонами охраны усадьбы «Архангельское» площадью около 460 га, отдельным участком между деревней Гольево и музеем-усадьбой «Архангельское» площадью около 40 га (бывшая территория Красногорского муниципального района) и часть Мякининской поймы с участком леса между основным руслом реки и Живописной бухтой (бывшая территория Одинцовского муниципального района) площадью около 60 га;

– анклав «Рублево-Успенское» на расстоянии 25-30 км от МКАД между селом Уборы, поселком Николина Гора, селом Аксиньино, Иславское, деревней Грязь, Палицы и поселоком Мозжинка (бывшие территории Одинцовского муниципального района) общей площадью около 2920 га.

24 декабря 2015 года в районе Кунцево Западного административного округа города Москвы прошли публичные слушания, посвященные вопросам застройки водоохранных зон Москвы-реки, внесению изменений в Генеральный план и в правила землепользования и застройки города Москвы в отношении территорий, присоединенных к Москве в 2011 году (далее – публичные слушания).

В этот же день участники публичных слушаний рассмотрели проект планировки территории «Рублево-Архангельское» с размещением основной инфраструктуры международного финансового центра в Захарковской пойме Москвы-реки.

По мнению участников мероприятия, прошедшие публичные слушания были организованы и проведены с нарушениями требований статьи 28 Градостроительного кодекса Российской Федерации и муниципальных нормативных правовых актов: их проводили неуполномоченные на проведение публичных слушаний лица, члены комиссий и представители органов государственной власти отсутствовали, на публичных слушаниях не были

представлены необходимые демонстрационные материалы, разработчики градостроительной документации не могли дать необходимых пояснений. Высказанные на публичных слушаниях мнения многих участников не были зафиксированы в протоколе. Указанные публичные слушания носили откровенно дискриминационный характер по отношению к жителям Московской области, чьи интересы непосредственно затрагивает планируемое строительство, на публичные слушания допускались только жители района Кунцево города Москвы, расположенного от 3 до 30 км от рассматриваемой территории.

В соответствии с представленными на публичных слушаниях проектами изменений в Генеральный план и Правила землепользования и застройки города Москвы на присоединенных территориях запланированы следующие параметры застройки до 2025 года:

- на территории «Рублево-Успенское» прогнозируемый фонд застройки – в общей сложности до 7735 тысяч кв.м.;

- на территории «Рублево-Архангельское»: в Захарковской пойме – до 3760 тысяч кв.м., Мякининской пойме – до 627 тысяч кв.м., на участке между деревней Гольево и музеем-усадьбой «Архангельское» – до 196 тысяч кв.м.

При этом проектом планировки территории «Рублево-Архангельское» в Захарковской пойме предусмотрено размещение новых объектов капитального строительства общей площадью 4115 тысяч кв.м., то есть на 355 тысяч кв.м. больше, чем в проекте Генерального плана.

В соответствии с указанным проектом планировки в Захарковской пойме планируется возведение 2631 тысячи кв.м. жилья, в основном – многоэтажного.

Для транспортного обеспечения данной территории планируется продление Рублёвского шоссе и строительство моста на левый берег Москвы-реки. Шестиполосную магистраль, согласно проекту, планируется провести через посёлок Рублёво по улице Советская в непосредственной близости от водозабора Рублёвской станции водоподготовки. Кроме того, планируется строительство трассы со стороны Новорижского шоссе, непосредственно проходящей в охранной зоне ансамбля усадьбы «Архангельское».

Таким образом, в соответствии с представленными на публичных слушаниях материалами на присоединенных к городу Москве территориях в долине Москвы-реки в общей сложности планируется размещение объектов нового капитального строительства площадью 12673 тысячи кв.м., из них более половины – объекты жилого назначения (с расчетной общей численностью населения не менее 240 тысяч человек).

От Правительства Московской области в адрес Министерства экономического развития Российской Федерации поступили возражения относительно проекта изменений в Генеральный план города Москвы в отношении анклавного участка «Рублево-Успенское». Кроме того, в своих возражениях Правительство Московской области подчеркнуло, что заявленная цель присоединения новых территорий в Рублево-Успенском анклаве – размещение государственных органов и представительств иностранных государств – в проекте изменений в Генеральный план не реализуется. Объекты, выполняющие столичные функции, предлагается разместить в прежних границах города Москвы.

17 июня 2016 года в Правительстве Москвы под председательством заместителя Мэра Москвы состоялось заседание согласительной комиссии, на котором принято решение о снижении объема строительства в анклаве «Рублево-Успенское» до 3,5 миллионов кв.м.

1 декабря 2015 года Градостроительный совет Московской области повторно рассмотрел и одобрил архитектурно-градостроительную концепцию многофункционального жилого комплекса «Ильинское-Усово» Группы компаний «Мортон» (ЖК «Новорижские кварталы») (далее – концепция) на территории сельского поселения Ильинское Красногорского муниципального района, которая предусматривает строительство на земельных участках вблизи Москвы-реки площадью около 215 га фактически нового городского образования. Общая площадь объектов недвижимости нового жилого комплекса должна составить около 3 миллионов кв.м., площадь жилого фонда (более 100 многоквартирных домов) – более 1,5 миллиона кв.м., расчетная численность населения – 54 тысячи

человек (при существующей численности населения всего сельского поселения Ильинское – 19 тысяч человек).

30 декабря 2015 года концепция была утверждена Министерством строительного комплекса Московской области, а 5 июня 2016 года выдано разрешение на строительство первой очереди. В настоящее время уже ведется строительство домов и открыты продажи квартир.

Проект планировки территории сельского поселения Ильинское выносился на публичные слушания 27 декабря 2014 года и получил однозначную негативную оценку местных жителей. Проведение слушаний сопровождалось многочисленными нарушениями прав местных жителей. По результатам публичных слушаний администрацией сельского поселения Ильинское было принято постановление от 29 декабря 2014 года № 544 «О направлении на доработку проекта планировки территории земельных участков общей площадью 214,8529 га для размещения жилого комплекса «МортонГрад Ильинское-Усово» в пос. Ильинское – Усово, вблизи д. Глухово, вблизи д. Александровка, с. Ильинское, вблизи с. Ильинское, севернее с. Ильинское, для ООО «ГрадОлимп», которое прямо противоречило части 13 статьи 46 Градостроительного кодекса Российской Федерации и позволило избежать проведения повторных слушаний после доработки проекта.

Участники общественных слушаний подчеркнули, что попытки местных жителей оспорить указанное решение остались безрезультатными, не получили должного внимания и обращения граждан в соответствующие надзорные органы.

Анализ сведений публичной кадастровой карты и имеющейся градостроительной документации (проекты документов территориального планирования и градостроительного зонирования, проекты планировки территорий) Красногорского и Одинцовского муниципальных районов и входящих в них поселений, а также городского округа Звенигород демонстрируют, что практически вся территория долины «Верхней Москвы-реки» в 40-километровой зоне от МКАД оказывается в зоне градостроительной активности. Большинство пойм и прилегающих территорий уже включены в

границы населенных пунктов с видами разрешенного использования для жилищного и иного строительства либо планируются к включению в границы населенных пунктов и переводу под застройку.

Например, вблизи деревни Лайково Одинцовского муниципального района планируется строительство нового городского образования численностью до 40 тысяч человек. В настоящее время уже полностью застроены Мякининская и Павшинская поймы в Красногорском районе, пойма между деревней Жуковка и селом Усово в Одинцовском районе, в стадии застройки находятся поймы Москвы-реки в районе санатория Поречье в городском округе Звенигород (напротив поселка Мозжинка) и другие поймы в черте городского округа, застраивается Тушинская пойма в черте Москвы (территория бывшего Тушинского аэродрома).

Согласно информации, представленной участниками общественных слушаний, застройке и хозяйственному освоению подвергается большинство лесных, парковых и других озелененных территорий, прилегающих к руслу Москвы-реки. Аналогичная ситуация складывается с территориями вдоль основных притоков Москвы-реки: застройка ведется не только в их поймах и водоохраных зонах, но даже на месте самих русел рек за счет их засыпки (например, р. Истра, р. Беяна, р. Липка, р. Банька, р. Курица).

Отдельное внимание участники общественных слушаний уделили стратегическому значению территории долины Москвы-реки для Московского региона. Долина «Верхней Москвы-реки» – один из наиболее сохранных и ценных природных комплексов ближнего Подмосковья, имеющий исключительно важное, стратегическое значение для обеспечения экологической безопасности всего Московского региона.

Это обусловлено следующими факторами:

1. Данная территория имеет стратегическое санитарно-гигиеническое значение для столичного региона, так как гарантирует чистоту питьевой воды, забираемой из Москвы-реки (Рублевский и Западный водозаборы) – основного источника питьевого водоснабжения для значительной части Москвы и ряда районов Подмосковья.

2. Леса и природные комплексы долины Москвы-реки обеспечивают чистоту и насыщенность кислородом воздуха, поступающего в Москву с ветрами господствующих западных направлений, долина реки является своеобразным коридором для свежего воздуха.

3. В поймах Москвы-реки, на террасах и участках междуречий сохранилось большое разнообразие типов растительности: здесь представлены разнообразные типы леса (характеризуемые как высококачественные эстетически ценные, редкие по своей сохранности и возрасту), пойменные луга, болота и другие; данная территория является местообитанием редких и исчезающих видов растений и животных.

4. Долина Москвы-реки характеризуется высокой степенью сохранности природных и культурных ландшафтов, здесь сконцентрировано значительное количество объектов культурного наследия: усадебные комплексы с историческими парками, объекты археологического наследия, памятники военной истории.

5. Долина Москвы-реки имеет важнейшее рекреационное значение, являясь, по сути, единственным доступным местом активного отдыха и туризма для миллионов жителей Москвы и ближнего Подмосковья.

Необходимо подчеркнуть, что по вышеперечисленным причинам долина «Верхней Москвы-реки» исторически, начиная с XVIII-XIX вв., рассматривалась как зона самого строгого ограничения хозяйственной и строительной деятельности, что закреплено в многочисленных решениях органов власти разных уровней и планах развития Москвы и Московской области.

Участники мероприятия также отметили, что положения ряда статей Генерального плана противоречат законодательству Российской Федерации.

Долина Москвы-реки входит в границы зон санитарной охраны источников питьевого водоснабжения города Москвы (Рублевской и Западной станций водоподготовки), режим которых существенным образом ограничивает хозяйственную и строительную деятельность. Границы и режимы зон санитарной охраны определены следующими нормативными правовыми актами:

– Положением о зоне санитарной охраны Рублевского водопровода и источников его питания, утвержденным постановлением Совета народных комиссаров Российской Советской Федеративной Социалистической Республики № 355 от 23 мая 1941 года «О санитарной охране московского водопровода и источников его водоснабжения». Согласно Решению Верховного Суда Российской Федерации от 26 декабря 2011 года № ГКПИ11-1798 указанное постановление Совета народных комиссаров Российской Советской Федеративной Социалистической Республики признано соответствующим действующему законодательству Российской Федерации;

– Решением исполнительных комитетов Московского городского и Московского областного Советов народных депутатов от 17 апреля 1980 года № 500-1143 «Об утверждении проекта установления красных линий границ зон санитарной охраны источников водоснабжения г. Москвы в границах ЛПЗП»;

– Санитарно-эпидемиологическими правилами СП 2.1.4.2625-10 «Зоны санитарной охраны источников питьевого водоснабжения города Москвы», утвержденными постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 30 апреля 2010 года № 45.

В соответствии с вышеуказанными нормативными правовыми актами на этих территориях не допускается размещение объектов, создающих опасность микробного и химического загрязнения почвы, и действуют существенные ограничения по плотности заселения и застройки. Территория Захарковской поймы, на которой планируется строительство «Рублево-Архангельского», расположена во втором поясе, а частично – в 1Б поясе зоны санитарной охраны Рублевской станции водоподготовки.

Согласно проекту изменений в Генеральный план основная офисно-деловая и жилая многоэтажная застройка планируется в жесткой зоне второго пояса зоны санитарной охраны (далее – ЗСО) резервуара для сточных вод (далее – РСВ), где согласно Решению Исполнительного комитета Московского городского Совета и Московского областного исполнительного комитета № 500-1143 от 17 апреля 1980 года «Об утверждении проекта установления красных

линий границ зон санитарной охраны источников водоснабжения города Москвы в границах ЛПЗП» строительство запрещено.

По данным государственного научного центра Российской Федерации открытого акционерного общества «Ордена Трудового Красного Знамени комплексный научно-исследовательский и конструкторско-технологический институт водоснабжения, канализации, гидротехнических сооружений инженерной гидрогеологии «НИИ ВОДГЕО» водоснабжение города Красногорска базируется в основном на подземных водах. Территория Захарковской поймы является областью питания подземных вод Красногорских водозаборов и находится во втором поясе зоны ЗСО комплекса подземных водозаборов города Красногорска. При этом в проекте предполагается активное освоение подземного пространства, несмотря на то, что почво-грунты и грунтовые воды на этой территории загрязнены, а непосредственно связанный с Москвой-рекой Захарковский карьер содержит опасные техногенные илы неустановленной концентрации от процесса водоподготовки Рублевской станции водоподготовки.

Территория в районе деревень Глухово, Александровка, села Ильинское в Красногорском районе, на которой начато строительство МортонГрада «Новорижские кварталы», полностью находится во втором поясе ЗСО.

В соответствии с Постановлением Совета народных комиссаров Российской Советской Федеративной Социалистической Республики № 355 от 23 мая 1941 года «О санитарной охране Московского водопровода и источников его водоснабжения» в поименованных населенных пунктах на территории второго пояса ЗСО Московского водопровода запрещается любое новое строительство, что подтверждается заключениями акционерного общества «Мосводоканал». Территория анклава «Рублево-Успенское» находится во втором поясе ЗСО.

Особо следует отметить, что единый проект границ ЗСО источников питьевого водоснабжения города Москвы до сегодняшнего дня не разработан и не утвержден, сведения о границах ЗСО в государственный кадастр недвижимости не внесены. Это делает их «невидимыми» для заказчиков и

проектировщиков, приводит к массовым нарушениям режимов использования охраняемых территорий.

Необходимо подчеркнуть, что строительство магистрали через Москву-реку для транспортного обеспечения территории «Рублево-Архангельское» в 1Б поясе ЗСО РСВ, в непосредственной близости от водозабора и самой станции, прямо противоречит Водному кодексу Российской Федерации, СП 2.1.4.2625-10 «Зоны санитарной охраны источников питьевого водоснабжения города Москвы».

Кроме того, вопреки пункту 3 статьи 44 Водного кодекса Российской Федерации рассматриваемыми проектами предусмотрен сброс сточных вод на «рельеф» в водные объекты, расположенные в зонах санитарной охраны источников питьевого водоснабжения, поскольку отсутствует техническая возможность отвода сточных вод с данных территорий за пределы ЗСО и строительства центральной канализации.

Так, проектом «Рублево-Архангельского» предусмотрен сброс ливневой канализации в Захарковский карьер, непосредственно связанный с Москвой-рекой и расположенный во втором поясе ЗСО (хозяйственно-бытовую канализацию планируется отводить на московские очистные сооружения).

Проектом МортонГрада «Новорижские кварталы» предусматривается строительство локальных очистных сооружений с ежедневным сбросом не менее 30 тысяч кубометров бытовых канализационных стоков на рельеф, в «пруды-поглотители» и в реку Липку – приток Москвы-реки первого порядка, расположенный выше РСВ и Западной станций водоподготовки во втором и 1Б поясах ЗСО. По мнению специалистов, в случае реализации только одного этого проекта будет создан источник загрязнения, по своим объемам превосходящий все существующие источники загрязнений Москвы-реки и ее притоков на всем их протяжении вместе взятые. Примеры реализации иных проектов «Мортон», в частности, в Балашихе, демонстрируют, что очистка воды на локальных сооружениях происходит на крайне низком уровне и приводит к отравлению водоемов, в которые они поступают.

Аналогичным образом планируется осуществлять сброс канализационных

стоков (ливневых и хозяйственно-бытовых) на территории Рублево-Успенского анклава.

Участники общественных слушаний отмечают, что продолжающаяся массовая застройка водоохраных зон и ЗСО опасна для экологического состояния Москвы-реки. Учитывая тенденцию возрастания в последнее время аномальных природных катаклизмов, можно предположить, что сооружение в опасной близости к ним различных объектов (мостов, набережных, причалов), прокладка транспортных коммуникаций создаст условия для прекращения работы водозабора и отравления питьевой воды в результате аварии или иных видов вредного воздействия.

Территории планируемой застройки МортонГрада «Новорижские кварталы», Рублево-Архангельского и частично Рублево-Успенского анклавов входят в границы комплексного природного заказника «Верхняя Москва-река», созданного решением исполнительных комитетов Московского областного и Московского городского Советов народных депутатов от 6 мая 1981 года № 1119-542 «Об утверждении проекта планировки природного заказника «Верхняя Москва-река» и решением Объединенной коллегии органов управления Москвы и Московской области от 21 июня 1999 года № 55-рок «О создании особо охраняемых природных территорий «Верхняя Москва-река», «Лермонтовские места», «Нижняя Москва-река», «Сосенка», «Ликова», «Суханово». Режим заказника исключает многоэтажное строительство и существенно ограничивает хозяйственную деятельность на данных территориях.

В соответствии со схемой территориального планирования Московской области – основными положениями градостроительного развития, утвержденными постановлением Правительства Московской области от 11 июля 2007 года № 517/23 «Об утверждении Схемы территориального планирования Московской области – основных положений градостроительного развития», на рассматриваемой территории планировалась организация ряда особо охраняемых природных территорий (далее – ООПТ) регионального значения: «Природно-исторический ландшафт «Архангельское-Ильинское» (территория проектируемой

застройки Рублево-Архангельского и МортонГрада), «Окрестности г. Звенигорода» (территория проектируемой застройки Рублево-Успенского) и ряда других, а также выделение транзитных природных территорий между ООПТ.

В соответствии с нормативами градостроительного проектирования Московской области, утвержденными постановлением Правительства Московской области 24 июня 2014 года № 491/20 «Об утверждении нормативов градостроительного проектирования Московской области», и Схемой территориального планирования Московской области, утвержденной постановлением Правительства Московской области от 25 марта 2016 года № 230/8 «Об одобрении проекта Схемы территориального планирования транспортного обслуживания Московской области», территория сельского поселения Ильинское, где планируется строительство МортонГрада, отнесена к Истринско-Звенигородской устойчивой системе расселения с преобладающим типом застройки «сверхнизкоплотный малоэтажный». Кроме того, в соответствии с Нормативами градостроительного проектирования Московской области высотность домов в границах сельских населенных пунктов с населением менее 1 тысячи человек не может превышать 3 этажа, в то время как проектом МортонГрада предусмотрено строительство 10-этажных жилых домов.

В соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 31 мая 2013 года № АД-П9-3636 ФГБУ «ВНИИ «Экология» Минприроды России были подготовлены материалы по созданию национального парка «Московия» в долине Москвы-реки на Западе Подмосковья.

Главной целью организации национального парка «Московия» является сохранение и восстановление в Западном Подмосковье лесных массивов и уникальных подмосковных аграрно-лесных ландшафтов, в том числе в долине реки Москвы, путем пресечения и сдерживания застройки на прилегающих к московскому мегаполису территориях планируемого жилищного строительства на землях сельскохозяйственного назначения и возобновления на них ведения сельского хозяйства, создание условий для развития экологического и познавательного туризма.

Нормативные правовые акты, устанавливающие границы национального парка, неоднократно дорабатывались по замечаниям Правительства Московской области. По информации Минприроды России, до настоящего времени соглашения между Минприроды России и Правительством Московской области относительно предполагаемых границ национального парка не достигнуто, в связи с чем Министерством природы Российской Федерации в адрес Аппарата Правительства Российской Федерации направлено письмо от 4 февраля 2016 года № 04-12-09/2055 о снятии с контроля поручений Правительства Российской Федерации по данному вопросу.

Участники общественных слушаний отметили недопустимость остановки работ по созданию национального парка «Московия», отметили необходимость их активизации в рамках принятой стратегии и законодательных актов о создании «Зеленого щита» Москвы и Подмосковья.

Кроме того, планируемое строительство МортонГрада может нанести ущерб ООПТ регионального значения – памятнику природы «Лохин остров», созданному решением Московского областного исполнительного комитета от 10 декабря 1986 года № 1498/41, а застройка Рублево-Успенского анклава – двум ООПТ муниципального (местного) значения, созданным решениями Совета депутатов Одинцовского района – природным резерватом «Пойменный лес» и «Аксиньинское болото».

Указанные ООПТ местного значения были включены в границы присоединенных к Москве территорий, однако их статус в соответствии с законодательством города Москвы до сегодняшнего дня не определен.

По мнению участников мероприятия, необходимо констатировать, что уполномоченными федеральными и региональными органами исполнительной власти, а также органами местного самоуправления работа по созданию, реорганизации, установлению границ и охранных зон ООПТ на рассматриваемой территории надлежащим образом не ведется, предложения по устойчивому развитию данных территорий в соответствии со Схемой территориального планирования Московской области не реализуются.