



## К ВОПРОСУ ОБ УПРАВЛЕНИИ ПРОЕКТОМ

«Реабилитация реки Темерник с обустройством береговых полос  
в общегородской экологический парк»



г. Ростов-на-Дону  
2019

В.В. Елева, учредитель АНО «Парк Темерник»

Начиная с 2015 года, года создания инициативной группы «Парк Темерник», при проработке документов проекта «Реабилитация реки Темерник с обустройством береговых полос в общегородской экологический парк» мы задавались вопросом оптимальной структуры управления проектом, которая бы соответствовала целям проекта, имела бы достаточные полномочия для реализации стоящих перед ней задач и вписывалась в предусмотренные законодателем правовые формы. Опыт экспертов, входящих в состав нашей инициативной группы, и проведенная исследовательская работа позволили выработать подход, учитывающий все вышеперечисленные требования. В настоящей статье изложен путь АНО «Парк Темерник» по поиску оптимальной модели управления проектом, а также приведены результаты экспертизы предлагаемого подхода ведущими российскими экспертами, представителями науки и практики.

АНО «Парк Темерник» заинтересована в получении обратной связи от тех, кто знакомится с нашими изданиями. Ждем Ваших писем и сообщений по эл. почте [eleva@tppro.ru](mailto:eleva@tppro.ru), [sbs@tppro.ru](mailto:sbs@tppro.ru)

В Концепции проекта «Реабилитация реки Темерник с обустройством береговых полос в общегородской экологической парк», опубликованной в 2015 году, вопрос о том, как управлять реализацией проекта, был отражен в виде общих рекомендаций. Была обозначена сложная структура взаимодействия различных федеральных, региональных и муниципальных ведомств, предлагалось создание в рамках действующего законодательства выделенной структуры управления проектом, способной обеспечить межведомственное взаимодействие и развитие.

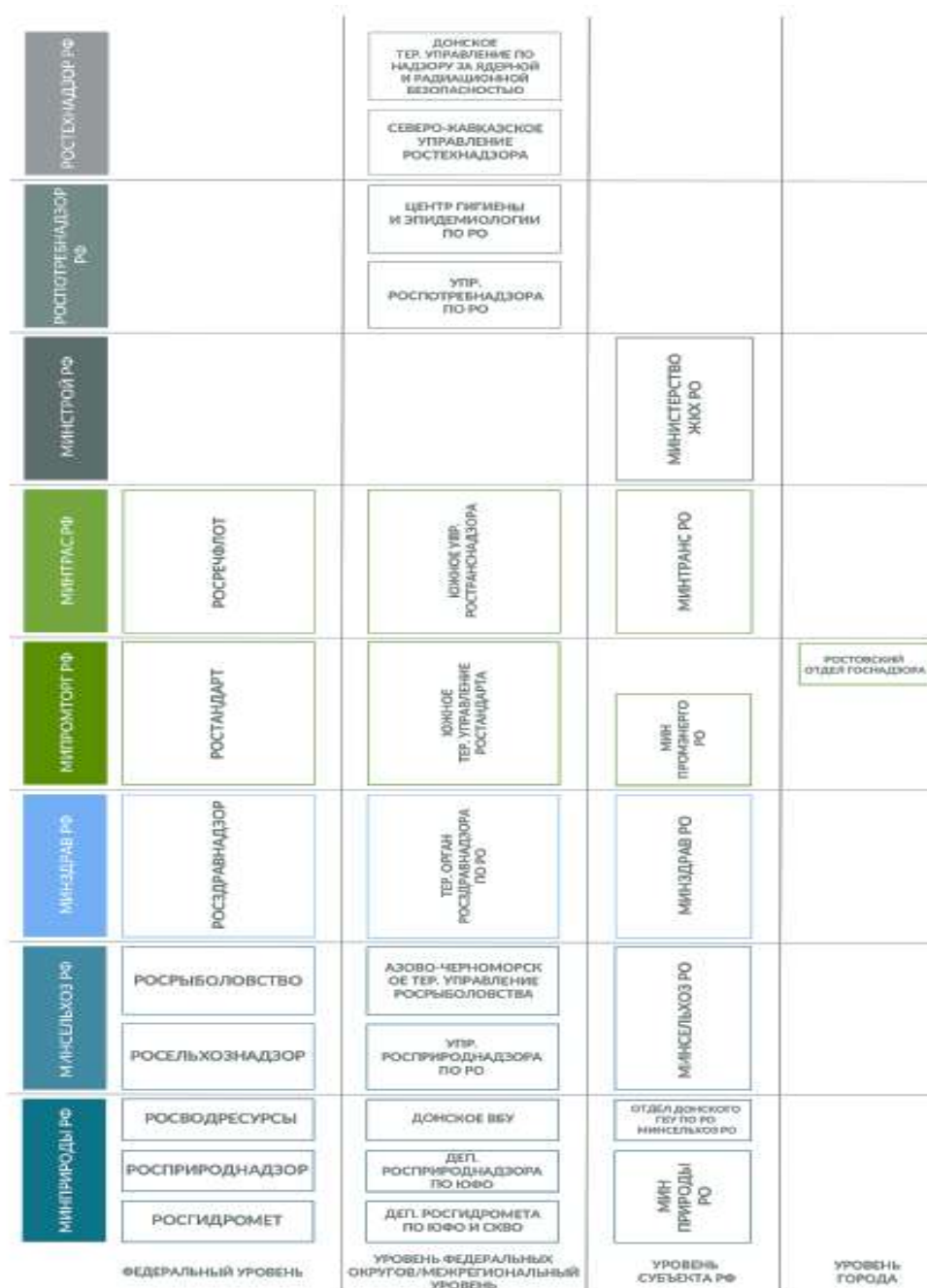


Схема 2. Структура управления, мониторинга и контроля в системе водного хозяйства РФ

Исследование вопроса об оптимальной форме управления проектом получило развитие в 2017-2019 гг. Реализация проекта столкнулась с большим количеством противоречий полномочий у структур и ведомств, как по горизонтали, так и по вертикали. В первую очередь это было вызвано тем, что объект управления представляет собой сложную конструкцию, включающую в себя водный объект, прибрежную и иные, функционально относимые к парку, территории, расположенные в трех муниципальных образованиях.



В результате, проект, при активном подключении уполномоченных структур, при тщательной координации и наличии «дорожных карт» не получает должного развития. При этом необходимо отметить, что ситуация вполне соответствует общему законодательному подходу к вопросу управления водными объектами, то есть бассейновому подходу к регулированию водных отношений, но не позволяет достичь предусмотренных проектом результатов.

## Бассейновый подход к управлению водными объектами

- Водные объекты находятся в **федеральной собственности** (ст. 8. Водного кодекса РФ)
- **Бассейновый подход** к регулированию водных отношений – принцип водного законодательства (п. 9 ст. 3 Водного кодекса РФ)
- **Единица управления - бассейновый округ.** В РФ - 21 бассейновый округ (в основном – это бассейны крупных рек России и примыкающие к ним водные объекты)

01. Балтийский (5)	06. Кубанский (3)	11. Нижневолжский (1)	16. Аягари-Байкальский (4)
02. Баренцево-Беломорский (2)	07. Западно-Каспийский (4)	12. Уральский (1)	17. Енисейский (4)
03. Двинско-Печорский (7)	08. Верхневолжский (1)	13. Верхнеобский (2)	18. Ленский (6)
04. Днепровский (1)	09. Окский (1)	14. Иртышский (1)	19. Анадыро-Колымский (10)
05. Донской (1)	10. Камский (1)	15. Нижнеобский (5)	20. Амурский (5)

+ новый 21. Крымский



- Цель бассейнового управления – **содействие восстановлению и сохранению экосистем крупных речных бассейнов**
- Территориальный бассейновый орган – **Донское бассейновое водное управление** Федерального агентства водных ресурсов
- **Управление осуществляет функции** в сфере водных ресурсов
- в бассейне рек **Дон, Днепр, Волга**
- в границах территорий **Тамбовской, Курской, Белгородской, Липецкой, Воронежской, Ростовской областей**

В основе управления водным хозяйством России лежит представление о том, что речные бассейны – это относительно обособленные экологические системы. Исходя из этого, в России были сформированы бассейновые округа, ориентированные на гидрографические районы (в основном – это бассейны крупных рек России и примыкающие к ним водные объекты). Унифицированной единицей управления законодатель установил Бассейновый округ. В Российской Федерации их – 21, включая Донской бассейновый округ (Донской БО).

Принцип бассейнового управления водным хозяйством призван содействовать восстановлению и сохранению экосистем крупных речных бассейнов. Для управления округами созданы специальные структуры – бассейновые управления.

Донское бассейновое водное управление Федерального агентства водных ресурсов является территориальным органом в структуре Министерства природных ресурсов Российской Федерации.

Управление осуществляет функции по оказанию государственных услуг и управлению федеральным имуществом в сфере водных ресурсов в бассейнах рек Дон, Днепр, Волга в границах территорий Тамбовской, Курской, Белгородской, Липецкой, Воронежской и Ростовской областей<sup>1</sup>.

Управление координирует и контролирует в порядке, установленном действующим законодательством, деятельность водохозяйственных учреждений и предприятий, находящихся в ведении Федерального агентства водных ресурсов. Кроме этого, в пределах своих функций, взаимодействует с полномочными представителями Президента РФ в федеральных округах, территориальными учреждениями и ведомствами федеральных органов исполнительной власти, органами государственной власти субъектов РФ, а также общественными объединениями и гражданами.



<sup>1</sup> Сайт Донского бассейнового водного управления Федерального агентства водных ресурсов <http://www.donbv.ru/about/activity/>

Законодателем предусмотрено создание подбассейновых структур взаимодействия и управления водными объектами, которые, однако, не приобрели массового характера при реализации, а главное – данная форма не ориентирована на управление реками небольшой протяженности. Масштаб деятельности таких структур значительно шире, чем забота о такой относительно небольшой реке, как Темерник, имеющей большое значение для города и его экосистемы, но не для всего бассейна реки Дон.

В этой связи мы исследовали вопрос о том, как соблюдая установленный законодателем бассейновый подход к управлению водными объектами, разглядеть проблемы малой реки, такой, как Темерник, и как организовать работу по ее реабилитации. Оказалось, в практике других регионов страны, действующих с Ростовской областью в одном правовом поле, имеются примеры успешного достижения поставленных задач по расчистке рек и обустройству прибрежных территорий в парковые пространства. Отметим, что при их реализации была использована одна правовая конструкция – создана особо охраняемая природная территория (далее - ООПТ). Такой подход позволяет реализовать поставленные задачи проектов в полном соответствии законодательству и социально-экологическими векторам развития территорий.



### ***Особо охраняемые природные территории: опыт, классификация***

В качестве положительного примера общественной заботы о реке, можно привести опыт региональных властей Татарстана по реабилитации реки Казанки. Казанка – левый приток Волги длиной 142 км. Река, являясь водным объектом, находящимся в федеральной собственности<sup>2</sup>, была отнесена к особо охраняемым природным территориям: в настоящее время река Казанка носит статус Памятника природы регионального значения.

Значение реки Казанки для Татарстана сложно переоценить. Она является символом Татарстана, разделяющим столичный город пополам – на старую и новую Казань<sup>3</sup>. При этом в Генеральном плане развития река признается «стержнем экологического каркаса окружающей среды»<sup>4</sup>.

Проблематика сохранения реки Казанки и ее очистки приобрела свою актуальность в преддверии проведения в Казани Универсиады 2013 и Чемпионата мира по водным видам спорта 2015 годов, когда необходимость подготовки городской инфраструктуры, облагораживания города и сохранения реки слились воедино. После принятия решения Международной федерацией университетского спорта 31 мая 2008 года в Брюсселе о проведении Универсиады в Казани, в 2009 году реке Казанке был присвоен статус Памятника природы регионального значения<sup>5</sup>.



Современная панорама города Казани с видом на реку Казанка

<sup>2</sup> Ст. 8 Водного кодекса РФ

<sup>3</sup> <http://fb.ru/article/184363/na-kakoy-reke-stoit-kazan-prirodnyie-dostoprimechatelnosti-kazani>

<sup>4</sup> <http://www.photokzn.ru/places/0/527>

<sup>5</sup> Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 24.07.2009 № 520 (ред. от 17.07.2012) «Об утверждении государственного реестра особо охраняемых природных территорий в Республике Татарстан ...»



Придание реке статуса Памятника природы было обусловлено тем, что Казанка является средой естественного обитания редких животных и растений. Региональный характер ООПТ predetermined, во-первых, тем, что река Казанка не относится к крупным, бассейнообразующим водным объектам федерального уровня (как, например Волга, в которую впадает Казанка); а, во-вторых, актуальность решения проблем реки вышла на первый план в связи с необходимостью решения вполне конкретных задач, возложенных на регион в преддверии проведения мировых первенств.

Объекты Универсиады и водного чемпионата располагаются непосредственно на берегу реки Казанки. Перед организаторами стояли масштабные задачи: очистить реку, укрепить берега, воздвигнуть строения, решить связанные с этим вопросы по расселению территорий и т.д.

Создание оптимальной структуры управления позволило в короткие сроки осуществить комплекс мер по реабилитации реки и интеграции ее прибрежных пространств в архитектурно-ландшафтный каркас города.

Отметим, что аналогичная практика встречается в Москве, Санкт-Петербурге, Волгограде, Краснодаре и т.д. по всей России, что позволяет сохранить и защитить природные и природно-антропогенные территории в крупных городах, а также содействует экологизации жизни населения городов. По существу, речь идет о тиражировании опыта реабилитации малых рек, полученного, в результате применения обозначенной управленческой модели.



Природный парк в г. Москве «Долина реки Сходни в Куркино» Фото из сети Интернет<sup>6</sup>

<sup>6</sup> <https://sergievgrad.ru/glavnoe/park-v-tsentre-sergieva-posada-da/>



← Природно-исторический парк в г. Москве «Останкино»  
Фото из сети Интернет<sup>7</sup>

Природный заказник регионального значения "Долина реки Сетуни"  
Фото из сети Интернет<sup>8</sup> ↓



Памятник природы регионального значения «Озеро Карасун (Покровские озера)» в г. Краснодаре.  
Фото из сети Интернет<sup>9</sup>

<sup>7</sup> [https://ru.wikipedia.org/wiki/Список\\_особо\\_охраняемых\\_природных\\_территорий\\_Москвы](https://ru.wikipedia.org/wiki/Список_особо_охраняемых_природных_территорий_Москвы)

<sup>8</sup> <https://www.m24.ru/news/obshchestvo/01092017/10870>

<sup>9</sup> [https://yandex.ru/images/search?pos=211&from=tabbar&p=5&img\\_url=https%3A%2F%2Fstatic-i5.move.ru%2F2%2F904%2F6825091309%2Fb2b7318ccd0702fc.jpg&text=%D0%BE%D0%B7%D0%B5%D1%80%D0%BE%20%D0%BA%D0%B0%D1%80%D0%B0%D1%81%D1%83%D0%BD%20%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%81%D0%BD%D0](https://yandex.ru/images/search?pos=211&from=tabbar&p=5&img_url=https%3A%2F%2Fstatic-i5.move.ru%2F2%2F904%2F6825091309%2Fb2b7318ccd0702fc.jpg&text=%D0%BE%D0%B7%D0%B5%D1%80%D0%BE%20%D0%BA%D0%B0%D1%80%D0%B0%D1%81%D1%83%D0%BD%20%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%81%D0%BD%D0)

Таблица. Категории особо охраняемых природных территорий

Название категории	Государственные природные заповедники (в т.ч. биосферные заповедники)	Национальные парки	Государственные природные заказники
Общая характеристика	Сохранение природных комплексов и объектов в естественном состоянии, сохранение биологического разнообразия.	Сохранение природных и культурных объектов в рекреационных целях. Основано на зонировании территории.	Сохранение природных комплексов (их компонентов), поддержание экологического баланса
Значение ООПТ	федеральное	федеральное	федеральное/региональное
Управление	ФГБУ	ФГБУ	ФГБУ/ГБУ +Администрации
Права на участки	Природные ресурсы и недвижимое имущество - федеральная собственность, изымаются из оборота. У ФГБУ - постоянное (бессрочное) пользование	Природные ресурсы и недвижимое имущество - федеральная собственность, изымаются из оборота. У ФГБУ - постоянное (бессрочное) пользование + м.б. в аренде у юр.л., физ.л. на рекреационные цели	Вводится режим особой охраны, может быть с изъятием участков.
Ограничения	Полностью запрещается экономическая и иная деятельность	В зависимости от зоны	Режим особой охраны земельных участков обязателен для владельцев, пользователей, собственников.
Решаемые задачи	а) осуществление охраны природных территорий; б) научные исследования; в) государственный мониторинг окружающей среды; г) экологическое просвещение, развитие туризма; е) подготовка научных и рабочих кадров в области охраны окружающей среды.	а) сохранение природных комплексов, уникальных и эталонных природных участков и объектов; б) сохранение историко-культурных объектов; в) экологическое просвещение населения; г) создание условий для регулируемого туризма и отдыха; д) разработка и внедрение научных методов охраны природы и экологического просвещения; е) государственный мониторинг окружающей среды; ж) восстановление нарушенных природных и историко-культурных комплексов и объектов	Различного профиля: комплексные (ландшафтные), биологические (ботанические и зоологические), палеонтологические, гидрологические, геологические.
Порядок образования	Правительством РФ по представлению ФОИВ	Правительством РФ по представлению ФОИВ	Правительством РФ по представлению ФОИВ//ОГВ Субъекта РФ + согласования п.бст.2 ФЗ о ООПТ
Примеры в Ростовской области	государственный природный биосферный заповедник «Ростовский»;		государственный природный заказник «Цимлянский»; государственный природный заказник «Горненский»; государственный природный заказник «Левобережный»;

Памятники природы	Дендрологические парки	Ботанические сады	Природные парки	Иные
Сохранение памятников природы	Сохранение растительного мира и его разнообразия, формирование коллекций растений		Охрана эстетических, экологических, культурных и рекреационных качеств территорий.	Законами субъектов РФ могут устанавливаться и иные категории особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения.
федеральное/региональное	федеральное/региональное	федеральное/региональное	региональное	региональное/муниципальное
ФГБУ/ГБУ	ГУ (в т.ч. научные и высшие образовательные)	ГУ (в т.ч. научные и высшие образ-е)	гу	
Вводится режим особой охраны, может быть с изъятием участков.			Постоянное (бессрочное) пользование ГУ+ участки других пользователей, собственников	
Запрет любой деятельности, влекущей нарушение сохранности памятников природы.	Запрещается всякая деятельность, не связанная с выполнением задач ООПТ и влекущая за собой нарушение сохранности флористических объектов.		Запрещается деятельность, влекущая за собой изменение исторически сложившегося природного ландшафта, снижение или уничтожение экологических, эстетических и рекреационных качеств природных парков, нарушение режима содержания памятников истории и культуры. В ПП м.б. запрещены или ограничены виды деятельности, влекущие за собой снижение экологической, эстетической, культурной и рекреационной ценности их территорий.	
Уникальные, невосполнимые, ценные в экологическом, научном, культурном и эстетическом отношении природные комплексы, а также объекты естественного и искусственного происхождения.	Территории дендрологических парков и ботанических садов могут быть разделены на различные функциональные зоны, в том числе: а) экспозиционную, посещение которой разрешается в порядке, определенном соответствующими органами и учреждениями, осуществляющими управление дендрологическими парками или ботаническими садами; (в ред. Федерального закона от 28.12.2013 N 406-ФЗ) б) научно-экспериментальную, доступ в которую имеют только научные сотрудники дендрологических парков или ботанических садов, а также специалисты других научно-исследовательских учреждений; в) административную.		В зависимости от ценности ПП (экологической и рекреационной) устанавливаются различные режимы особой охраны и использования. В ПП - зоны: природоохранные, рекреационные, агрохозяйственные и иные функциональные зоны, включая зоны охраны историко-культурных комплексов и объектов.	
Правительством РФ по представлению ФОИВ//ОГВ Субъекта РФ + согласования п.6ст.2 ФЗ о ООПТ	Правительством РФ по представлению ФОИВ//ОГВ Субъекта РФ + согласования п.6ст.2 ФЗ о ООПТ		ОГВ Субъекта РФ + согласования п.6ст.2 ФЗ о ООПТ	
		Ботанический сад ЮФУ	природный парк «Донской»;	41 охраняемый ландшафт; 20 охраняемых природных объектов; 15 особо охраняемых природных территорий местного значения.

Федеральный закон от 14 марта 1995 г. N 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» регламентирует вопросы организации и использования ООПТ., под которыми он понимает участки земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты, которые имеют особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, которые изъяты решениями органов государственной власти полностью или частично из хозяйственного использования и для которых установлен режим особой охраны<sup>10</sup>.

В виду того, что перечень категорий ООПТ в федеральном законе является открытым, на региональном уровне принимаются законы, уточняющие данный перечень, исходя из потребностей того или иного региона. Расширить можно как перечень региональных ООПТ, так и муниципальных, исходя из потребностей проектов, стоящих перед ними целей и задач.

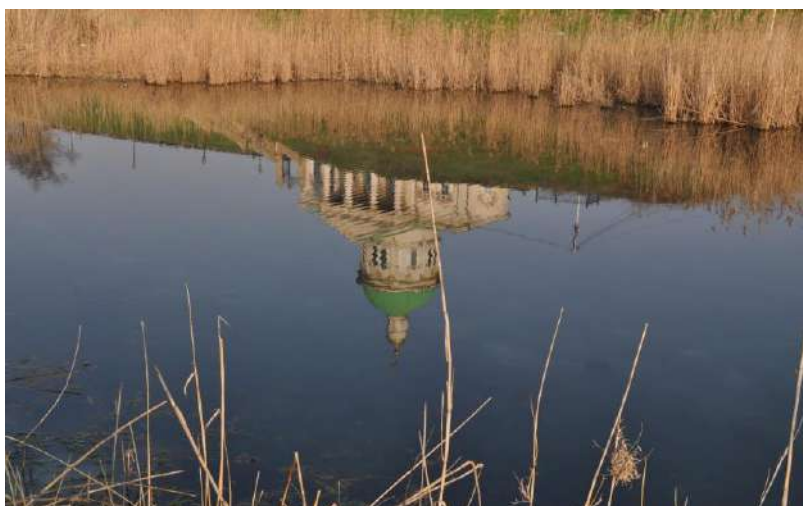


При таком подходе проблемы малой реки, такой, как Темерник, из категории проблем одной из 804 рек Донского бассейнового водного управления становятся проблемами, требующими решения в особом режиме, предусмотренном законодателем для ООПТ. Причем для выполнения поставленных задач определяется специальный уполномоченный субъект управления, наделенный соответствующими той или иной категории ООПТ функциями и ответственный за их выполнение.

<sup>10</sup> Федеральный закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»

Для создания особо охраняемой природной территории необходимо, чтобы на ней находились природные комплексы и объекты, имеющие особое значение, в том числе:

- природоохранное,
- научное,
- культурное,
- эстетическое,
- рекреационное,
- оздоровительное.



← Фотография реки Темерник в районе церкви Сурб Хач.  
Автор: Ян Ижогин

Для целей реализации проекта «Реабилитация реки Темерник с обустройством береговых полос в общегородской экологический парк» на реке Темерник в границах

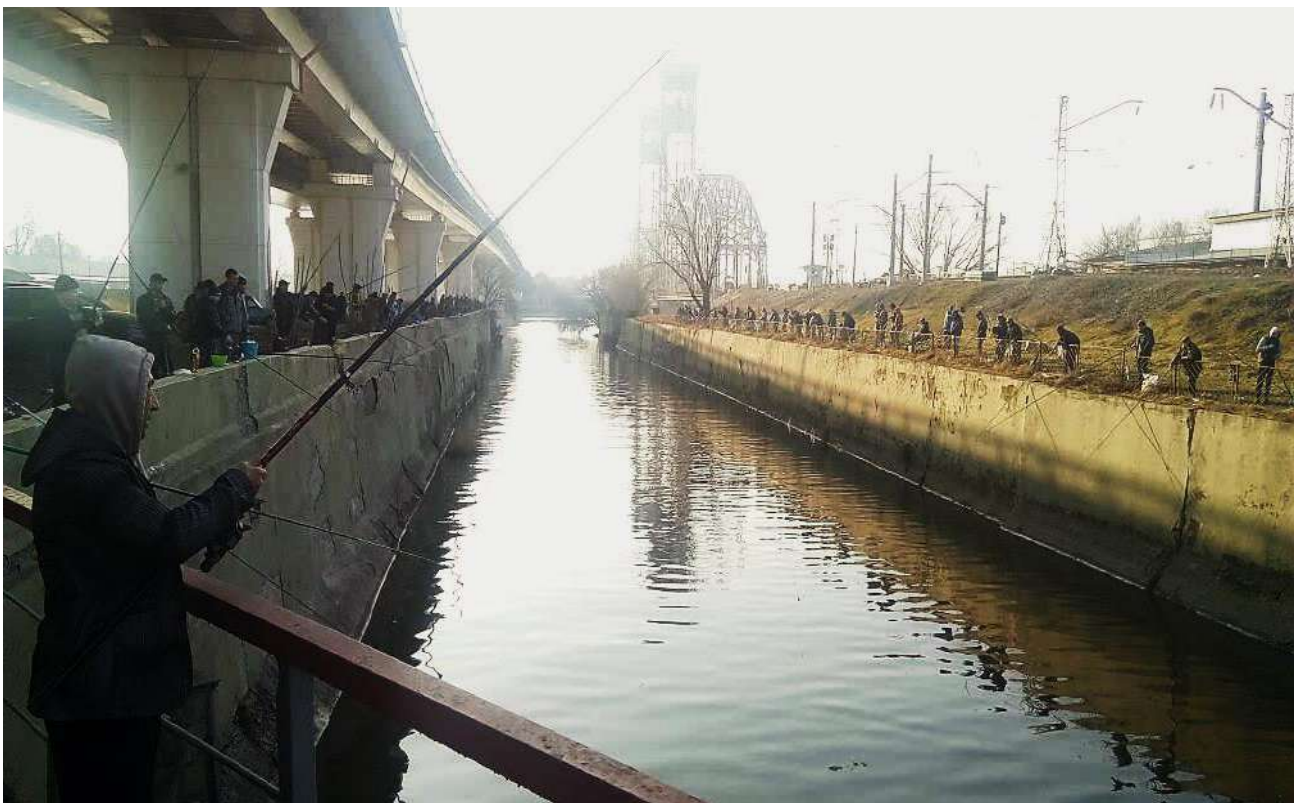
утвержденного проекта планировки<sup>11</sup>, с учетом уже имеющихся возможностей регионального законодательства<sup>12</sup> об особо охраняемых природных территориях, АНО «Парк Темерник» считает целесообразным для целей проекта создание ООПТ в категории «природный парк» регионального значения и структуры по управлению им – государственного учреждения (казенного или бюджетного). Для категории природного парка особое значение имеют экологическая, культурная, рекреационная характеристики территории, так как именно они определяют в дальнейшем функциональное деление территории и виды, осуществляемой деятельности.

<sup>11</sup> <http://nipigrado.ru/12-novosti/46-utverzhdjon-proekt-planirovki-pribrezhnykh-territorij-r-temernik>

<sup>12</sup> Закон Ростовской области от 28 декабря 2005 года N 434-ЗС «Об особо охраняемых природных территориях Ростовской области»



Вид на железнодорожный мост через р. Дон. Фотография начала XX века- из сети Интернет<sup>13</sup>.



Фотография реки Темерник в месте впадения в реку Дон. Автор: Елева В.В., март 2017 года

13

[https://yandex.ru/images/search?p=1&text=%D1%80%D0%B5%D0%BA%D0%B0%20%D0%A2%D0%B5%D0%BC%D0%B5%D1%80%D0%BD%D0%B8%D0%BA%20%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%80%D1%8B%D0%B5%20%D1%84%D0%BE%D1%82%D0%BE&pos=60&rpt=simage&img\\_url=https%3A%2F%2Fupload.wikimedia.org%2Fwikipedia%2Fcommons%2Fthumb%2F8%2F81%2FRostov\\_rail\\_bridges.jpg%2F480px-Rostov\\_rail\\_bridges.jpg&from=tabbar&rtl\\_url=https%3A%2F%2Fpastvu.com%2F\\_p%2Fd%2Fo%2Fy%2F4%2Foy4rcn9pbyl36dfgr3.jpg&ogl\\_url=https%3A%2F%2Fupload.wikimedia.org%2Fwikipedia%2Fcommons%2Fthumb%2F8%2F81%2FRostov\\_rail\\_bridges.jpg%2F480px-Rostov\\_rail\\_bridges.jpg](https://yandex.ru/images/search?p=1&text=%D1%80%D0%B5%D0%BA%D0%B0%20%D0%A2%D0%B5%D0%BC%D0%B5%D1%80%D0%BD%D0%B8%D0%BA%20%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%80%D1%8B%D0%B5%20%D1%84%D0%BE%D1%82%D0%BE&pos=60&rpt=simage&img_url=https%3A%2F%2Fupload.wikimedia.org%2Fwikipedia%2Fcommons%2Fthumb%2F8%2F81%2FRostov_rail_bridges.jpg%2F480px-Rostov_rail_bridges.jpg&from=tabbar&rtl_url=https%3A%2F%2Fpastvu.com%2F_p%2Fd%2Fo%2Fy%2F4%2Foy4rcn9pbyl36dfgr3.jpg&ogl_url=https%3A%2F%2Fupload.wikimedia.org%2Fwikipedia%2Fcommons%2Fthumb%2F8%2F81%2FRostov_rail_bridges.jpg%2F480px-Rostov_rail_bridges.jpg)

Река Темерник, сама по себе, стала исторической предпосылкой создания города. На месте ныне существующего Ростова-на-Дону первоначально была основана Темерницкая таможня. Надо отметить, что многие крупные города России появились в местах впадения малых рек в большие: Ростов-на-Дону (Темерник – Дон), Волгоград (Царица – Волга), Казань (Казанка – Волга) и т.д. Малые реки становились той естественной природной осью, вокруг которых формировался культурно-исторический и инфраструктурный слой, называемый городами. Поэтому сама история города Ростова-на-Дону, ее исторические и культурные объекты являются неотделимой частью социального и культурного значения Темерника для данной территории.

Протекая в центре миллионного города, пересекая его с севера на юг на протяжении 18 км, Темерник является его естественной и самой протяженной улицей. По сути, Темерник представляет собой природное лицо города, его состояние предопределяет эстетическое восприятие города в целом, а экологическое – создает благоприятные или неблагоприятные условия жизни и деятельности населения. И, несмотря ни на что, Темерник – это самое доступное место отдыха населения для большого числа горожан. Таким образом, значение реки для нашего города, социальных, исторических и культурных аспектов его развития, сложно переоценить.



Фотография реки Темерник в районе санатория «Надежда». Автор: Елева В.В., октябрь 2018 года



Природный парк на реке Темерник при придании ему статуса регионального позволяет объединить территории парка, расположенные в трех муниципальных образованиях.

Создание особо охраняемой природной территории регионального значения – природного парка на реке Темерник – даст большой синергетический эффект:

- обеспечит охрану прибрежной территории, водного объекта;
- позволит комплексно и адресно проводить мероприятия по снижению антропогенного воздействия;
- улучшит экологическую обстановку;
- наличие обустроенного паркового пространства в центре миллионного города сделает территорию комфортной, более привлекательной для проживания, бизнеса и туризма.

Природоохранное, рекреационное и т.д. значение территории для региона неоспоримы, цель создание ООПТ - охрана эстетических, экологических, культурных и рекреационных ее качеств.



На фотографиях представлена небольшая часть природного разнообразия прибрежной территории реки Темерник. Авторы: Браерская А.Ю., Ян Ижогин



# Природный парк Темерник

## Ростовской области



- Для рекреационных, природоохранных и других целей
- Предусмотрено функциональное зонирование территории
- Отсутствует обязательное изъятие территории (сохранение прав 3-х лиц)

**структура управления -  
ГУ РО**

**право бессрочного  
пользования**

К преимуществам категории «природный парк» также стоит отнести следующие:

- статус природного парка не налагает обременений на возведение легких архитектурных форм;
- природный парк формируется, исходя из имеющегося и планируемого функционала, условно разделенным на зоны (вводятся режимы особой охраны и использования): природоохранные, рекреационные, агрохозяйственные, и иные функциональные зоны, включая зоны охраны историко-культурных комплексов и объектов.
- эволюционный характер проекта поддерживается тем, в границах природных парков также могут находиться земельные участки иных собственников и пользователей;
- на территории природных парков могут быть запрещены или ограничены виды деятельности, влекущие за собой снижение экологической, эстетической, культурной и рекреационной ценности территорий, что утверждается региональными актами, для каждой функциональной зоны прописываются свои ограничения и они значительно более мягкие, чем иные особо-охраняемые природные территории.

- В целом – территория передается в управление Государственному учреждению и закрепляется за ним на праве постоянного (бессрочного) пользования.

Аккумуляция необходимого функционала в рамках выделенной структуры должно сопровождаться возложением на создаваемое государственное учреждение ответственности за достижение поставленных целей и задач, что повысит эффективность принимаемых мер и устраним рассогласованность, имеющую место при межведомственном и межуровневом подчинении проекта.

Государственное учреждение, управляющее проектом реабилитации реки и создания природного парка, должно выполнять следующие задачи:

- охрана водного объекта и прибрежной территории от сбросов, свалки мусора и отходов, иного противоправного поведения частных лиц и организаций, привлечение нарушителей к ответственности;
- осуществление мероприятий по очистке реки и обустройству прибрежных территорий;
- функции оперативного управления земельными участками и муниципальными имущественными комплексами в границах выполненного проекта планировки;
- профессиональную организацию паркового пространства, поддержание его функционального состояния.

Оптимальным будет совмещение данной структурой функционала, связанного с обслуживанием гидротехнических сооружений, иных постоянных функций, с функциями проектной структуры, привлекающей на различных этапах проекта тех или иных подрядчиков для выполнения отдельных блоков работ. Для этого ей нужны права главного распорядителя бюджетных средств – государственного заказчика. Важным обстоятельством является



также наличие в штате государственного учреждения должностных лиц, являющихся государственными инспекторами в области охраны окружающей среды, уполномоченных осуществлять государственный надзор и обладающих достаточными правами в части выявления и пресечения экологических правонарушений и иные функции. Наличие данных полномочий придало бы структуре мобильность в их осуществлении и обеспечило эффективность проводимой работы.

Многие воспринимают создание особо охраняемой природной территории как практический запрет на возможность осуществления на ней



какой-либо хозяйственной деятельности, а также связывают с требованием обязательного изъятия территорий из прав третьих лиц.

Вместе с тем, рассматриваемая и предлагаемая к реализации категория особо охраняемой природной территории – природный парк регионального значения – является,

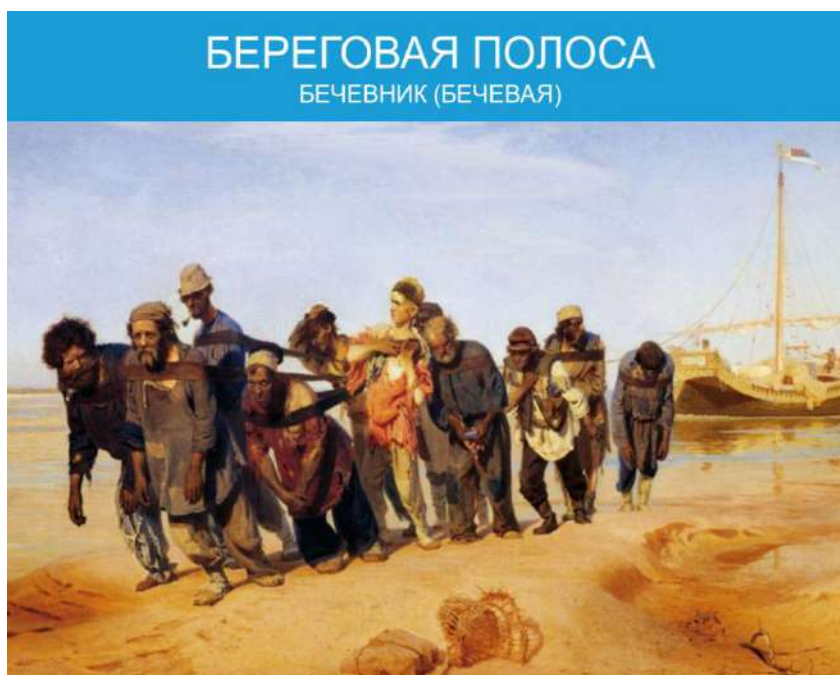
во-первых, одной из наименее жестко регламентируемых федеральным законодательством категорий ООПТ (конкретизация осуществляется в региональных актах);

во-вторых, именно природный парк предусматривает функциональное зонирование, что в наибольшей степени соответствует самому характеру территории, простирающейся вдоль 33-километровой реки Темерник;

в-третьих, на прибрежной территории и так действует достаточно суровый режим использования в соответствии с Водным кодексом, который зачастую жестче вводимых для территорий природных парков ограничений.



Природный парк будет преимущественно находиться в пределах исторически сложившейся береговой полосы (20-м зона от береговой линии реки), ранее этот участок назывался бечевник. Бечевник представлял собой участок суши вдоль рек, который был предназначен для буксирования людьми или лошадьми судов на канате – называемом бечевой. И позже закрепилось, что бечевник – это полоса суши вдоль водных объектов, общего пользования, каждый вправе передвигаться и пребывать у таких объектов, заниматься рыболовством и причаливать на плавательных средствах.



Его ширина в Водном кодексе РФ составляла 20 м, сейчас от понятия бечевник законодатель отказался, но суть сохранил, береговая полоса является зоной общего пользования, строительство разрешено на расстоянии не менее 20 м от береговой линии. Это в отношении рек, в отношении водных объектов менее 10 км протяженностью – 5 м.

Работа по выполнению проекта планировки уже выполнена, на обозначенной территории будет разбит парк, предусмотрены велодорожки, переходы и мостики для велосипедистов и пешеходов, возведены легкие архитектурные формы и конструкции, скамейки, будет организовано освещение. Такой подход полностью соответствует идее создания непрерывного экологического парка.



Подытоживая, отметим, что главной целью введения ограничений является снижение антропогенного воздействия – прекращение сбросов в реку.

Вводимые ограничения совпадают с ограничениями по прибрежным территориям, которые и так существуют в границах водоохранной зоны: запрет на распашку земель, свалку мусора, размещения кладбищ, применение удобрений и ядохимикатов, мойка и обслуживания автопарка, и т.д.

По сути, предлагаемые ограничения – это еще одно закрепление уже имеющихся требований федерального законодательства, согласно которым свалка мусора на этих территориях и так запрещена. А структура по управлению будет не только следить, чтобы не мусорили, но и привлекать к ответственности за это, а также заниматься уборкой территории.

Для различных функциональных зон предусматриваются свои ограничения, которые возможно на региональном уровне формировать так, как будет лучше для парка, как предусмотрено самим проектом.

Порядок создания природного парка регионального значения и его охранных зон регламентируется положениями Постановления Правительства РО от 15.05.2014г. № 350 «Об утверждении порядка организации и функционирования особо охраняемых природных территорий Ростовской области», Постановления Правительства РФ от 19 февраля 2015 г. N 138 «Об утверждении Правил создания охранных зон отдельных категорий особо охраняемых природных территорий, установления их границ, определения режима охраны и использования земельных участков и водных объектов в границах таких зон». При поддержке органами власти данного подхода проведение поэтапной подготовки к созданию ООПТ (комплексного экологического обследования, подготовки материалов по созданию ООПТ, проведения государственной экологической экспертизы, согласования с региональными и федеральными ведомствами, а также принятия решения о создании ООПТ, открытия государственного учреждения и запуска его в работу), по нашим оценкам, займет около двух лет (**Приложение № 1 – карта процесса и вспомогательные материалы**).





У многих регионов имеется богатый опыт в реализации данного подхода, например, в Москве. Отметим, что на территории многомиллионного города создано более 120 особо охраняемых природных территорий, из которых больше 15 – в руслах рек и по их берегам. Нарботанный московскими коллегами опыт отражен в законодательстве субъекта Федерации, который признан одним из самых передовых в России и успешно применяемых на практике. Этот опыт может быть полезен не только при реализации проекта «Парк Темерник», но и для достижения планового показателя увеличения площади особо охраняемых природных территорий к общей площади региона.

Данная цель обозначена в Стратегии социально-экономического развития Ростовской области на период до 2030 года, утвержденной Постановлением Правительства Ростовской области от 26.12.2018 г., согласно которой к 2024 году площадь ООПТ к общей площади региона должна увеличиться до 3,3 процентов, а к 2030 году – до 4 %.

### **Выводы**

Создание природного парка регионального значения и государственного учреждения по управлению им соответствует фактическим потребностям очередного этапа реализации проекта «Реабилитация реки Темерник с преобразованием береговых полос в непрерывный экологический парк».

Именно это проектное решение легче осуществить ввиду имеющихся объективных предпосылок:

- 1) наличия утвержденных градостроительных документов Генерального плана города Ростова-на-Дону и проекта планировки прибрежных территорий, определяющих границы паркового городского пространства;
- 2) широкого применения категорий ООПТ в практике российских крупных городов для целей охраны и обустройства прибрежных территорий малых рек (река Царица в Волгограде, река Казанка в Казани, опыт города Москвы в отношении многих водных объектов и т.д.);
- 3) поддержки данного подхода со стороны ведущих экспертов России и профильных организаций (приложение № 2- экспертные заключения);**
- 4) наличия опыта создания Ростовской областью различных категорий ООПТ и необходимостью достижения плановых показателей по увеличению их площади.

**ПОРЯДОК**  
**создания природного парка регионального значения,**  
**утверждения охранных зон и формирования управляющей структуры**

Основные нормативные акты:

- Федеральный закон от 14 марта 1995 г. N 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»;
- Постановление Правительства РФ от 19 февраля 2015 г. N 138 «Об утверждении Правил создания охранных зон отдельных категорий особо охраняемых природных территорий, установления их границ, определения режима охраны и использования земельных участков и водных объектов в границах таких зон»;
- Закон Ростовской области от 28 декабря 2005 года N 434-ЗС «Об особо охраняемых природных территориях Ростовской области»;
- Постановление Правительства Ростовской области от 15.05.2014 № 350 «Об утверждении Порядка организации и функционирования особо охраняемых природных территорий Ростовской области».

Карта процессе и требования к документам изложены на стр. 27-31,  
подробнее - в выше обозначенных нормативных актах.

## ПОРЯДОК создания природного парка регионального значения, утверждения охранных зон и формирования управляющей структуры<sup>1</sup>



**Государственное учреждение**

<sup>[1]</sup> Постановление Правительства РФ от 19.02.2015 N 138

"Об утверждении Правил создания охранных зон отдельных категорий особо охраняемых природных территорий, установления их границ, определения режима охраны и использования земельных участков и водных объектов в границах таких зон"

## Заявление о создании ООПТ

### Материалы обоснования

(материалы комплексного экологического обследования участков территорий, обосновывающих придание этим территориям статуса ООПТ)

Название, категория, профиль ООПТ

**Цели и задачи ООПТ,** ее значимость для сохранения биологического и ландшафтного разнообразия, характеристику эколого-просветительской, научной, экономической, исторической и культурной ценности территории

**Природные характеристики ООПТ** (в виде текстовых описаний, таблиц, схем, карт):  
нарушенность территории (в том числе сведения об объектах хозяйственной деятельности);  
краткую характеристику рельефа;  
краткую характеристику климата;  
краткую характеристику почвенного покрова;  
краткое описание гидрологической сети;  
краткую характеристику флоры и растительности;  
краткие сведения о лесном фонде;  
краткие сведения о животном мире;  
сведения о редких и находящихся под угрозой исчезновения объектах животного и растительного мира (списки выявленных на территории ООПТ редких и исчезающих видов животных, сосудистых растений, мхов, грибов и лишайников: приводятся латинское и русское названия вида, дается информация о включении вида в Красную книгу Ростовской области);  
суммарные сведения о биологическом разнообразии (указывается общее число выявленных видов основных таксономических групп организмов);  
название и краткую характеристику основных экосистем ООПТ;  
название и краткую характеристику особо ценных для области или ООПТ природных объектов, расположенных в ее границах;  
перечень и краткую характеристику природных лечебных и рекреационных ресурсов;  
название и краткую характеристику наиболее значимых историко-культурных объектов, находящихся в границах ООПТ;  
оценку современного состояния и вклада ООПТ в поддержание экологического баланса окружающих территорий (обеспечение окружающих территорий чистым атмосферным воздухом, чистыми водными ресурсами, в том числе питьевой водой, обогащение флоры и фауны, возобновление лесов; характеристику эстетических ресурсов ООПТ, а также общую оценку роли ООПТ в поддержании экологического баланса окружающих территорий).

2.2.8, 2.2.9 – копии писем тероргана по недропользованию, ФСБ и Минобороны

**Предложения по просветительской и рекреационной деятельности на ООПТ.**

**Информацию о собственниках земельных участков, землепользователях, землевладельцах, арендаторах, обладателях сервитута в границах ООПТ.**

**Предлагаемый режим охраны и использования ООПТ, ее охранной зоны.**  
(обоснование необходимости создания охранной зоны и установления ее границ, сведения о координатах характерных точек границ создаваемой охранной зоны, ее карта-схема)

**Информацию об общей площади ООПТ (га), площади охранной зоны ООПТ (га)**

#### Месторасположение ООПТ

(наименование муниципального района, городского округа, городского или сельского поселения, в границах которого (х) расположена ООПТ).

#### Географическое положение ООПТ

(указывается расположение ООПТ на низменности, равнине, возвышенности и т.п. (следует привести топографические названия), в пределах природной зоны и подзоны (названия), ландшафта (название, краткая характеристика), характеристика расположения ООПТ по расстоянию и направлению относительно ближайших населенных пунктов, автомобильных и железных дорог, рек, озер и т.п.).

#### Границы ООПТ

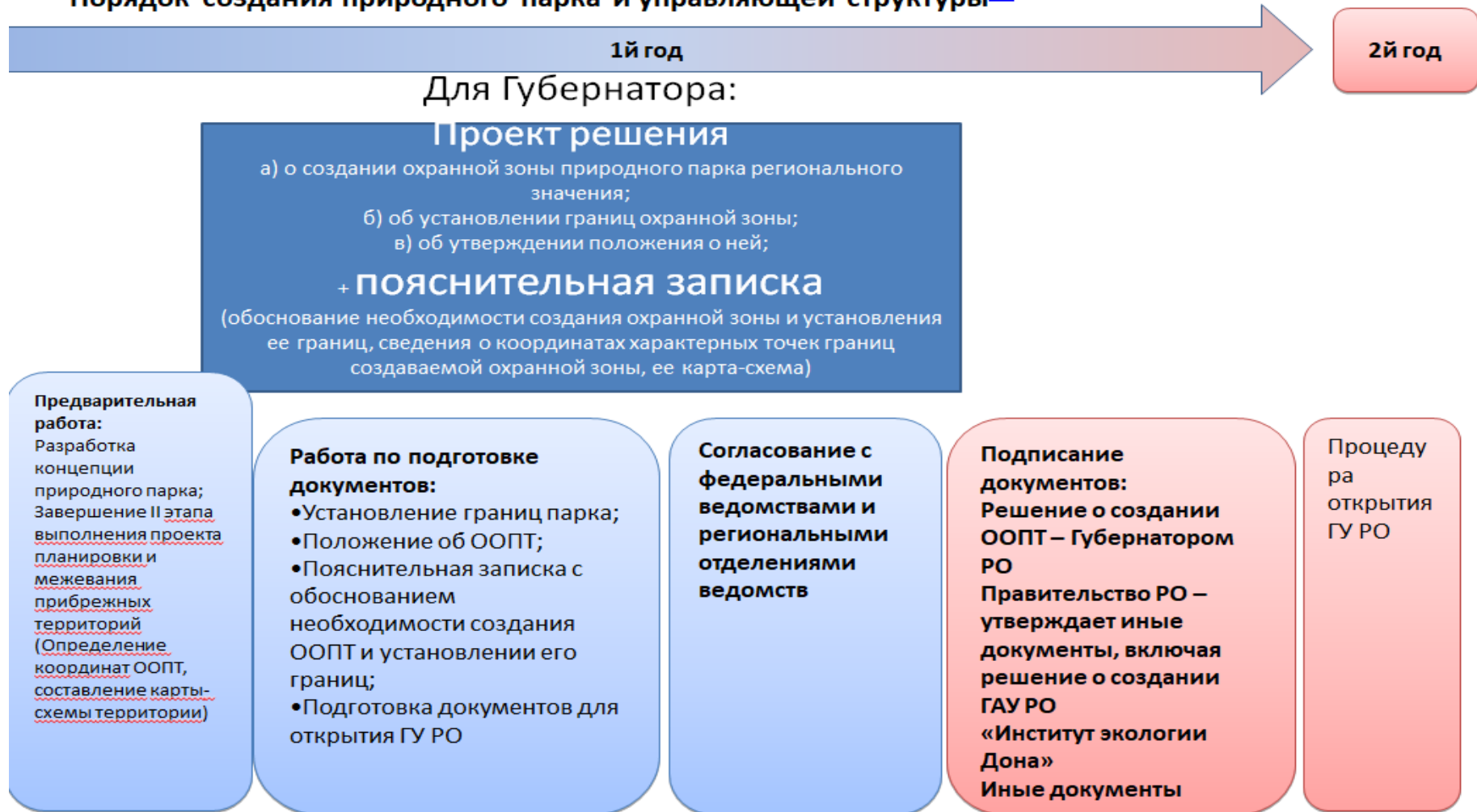
(текстовое описание, географические координаты поворотных точек границ (в градусах, минутах и секундах), экспликацию земель, выкопировку из географической карты М 1:200000 либо из картографического материала иного масштаба (в зависимости от размеров ООПТ) с нанесенными границами оопт).

В случае зонирования территории ООПТ для каждой зоны: текстовое описание, географические координаты поворотных точек границ (в градусах, минутах и секундах), экспликацию земель, выкопировку из географической карты М 1:200000 либо из картографического материала иного масштаба (в зависимости от размеров зоны) с нанесенными границами

#### Информацию о наличии в границах ООПТ иных ООПТ.

В случае, если в границах ООПТ находятся другие ООПТ, необходимо указать название, категорию, уровень значимости, текущий статус, профиль и площадь, а также предложения по дальнейшему функционированию ООПТ.

## Порядок создания природного парка и управляющей структуры<sup>[1]</sup>



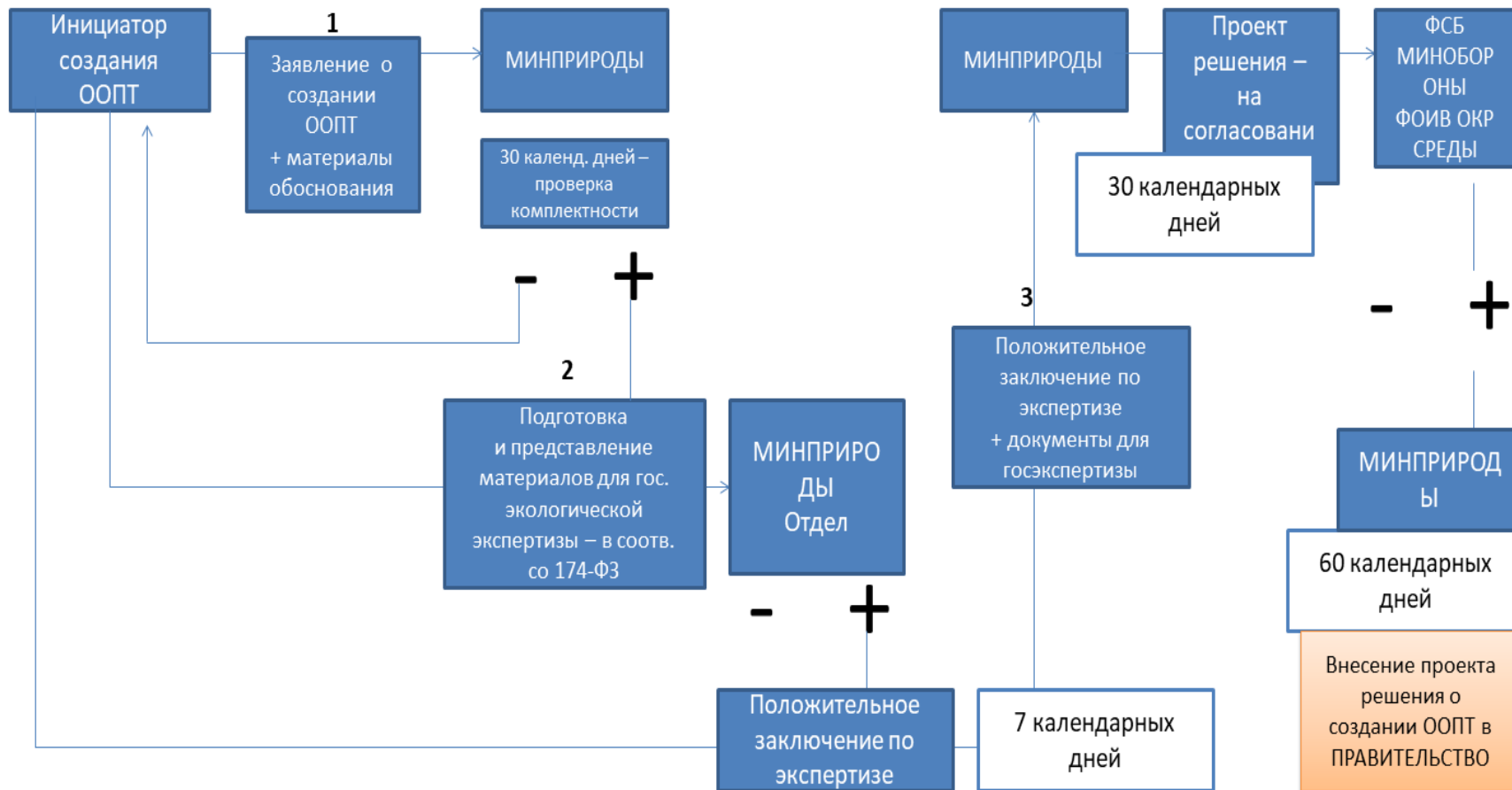
<sup>[1]</sup> Постановление Правительства РФ от 19.02.2015 N 138

"Об утверждении Правил создания охранных зон отдельных категорий особо охраняемых природных территорий, установления их границ, определения режима охраны и использования земельных участков и водных объектов в границах таких зон"

# Создание ООПТ РО: порядок действий

Постановление Правительства РО от 15.05.2014г. № 350 «Об утверждении порядка организации и функционирования особо охраняемых природных территорий Ростовской области»





**ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЭКСПЕРТОВ**  
**на инициативу АНО «Парк Темерник» о создании для целей реализации**  
**проекта «Реабилитация реки Темерник с обустройством береговых полос в**  
**общегородской экологический парк» особо охраняемой природной**  
**территории и ГУ по его управлению**

2018 год для АНО «Парк Темерник» ознаменовался дискуссией с министерством природных ресурсов и экологии Ростовской области по вопросам создания оптимальной структуры управления проектом. Руководство этого министерства подвергало сомнению необходимость создания ООПТ и выделенной структуры управления проектом. На одном из совещаний рабочей группы по реализации проекта, возглавляемой первым заместителем Губернатора Ростовской области В.Г.Гончаровым, было предложено обратиться к авторитетным российским организациям, экспертам и практикам из других регионов с просьбой дать оценку предложениям, изложенным в Информационном бюллетене №1<sup>14</sup>.

В ответ на адресные запросы АНО «Парк Темерник» было получено большое количество отзывов и предложений, которые мы приводим в настоящем разделе. Все они сходятся во мнении, что создание ООПТ в русле рек, протекающих в городских территориях, представляет собой обоснованное и своевременное решение, которое вошло в практику и успешно реализуется во многих регионах.

Следует подчеркнуть, что предложение об оптимизации управленческих и экологических процессов в бассейне реки Темерник в рамках создания ООПТ соответствует общегосударственному тренду развития системы особо охраняемых природных территорий, предусмотренному Стратегией экологической безопасности Российской Федерации до 2025г., а также Указом Президента РФ от 07.04.2018г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

На региональном уровне такая перспектива предусмотрена утвержденной Стратегией социально-экономического развития Ростовской области на период

---

<sup>14</sup> Информационный бюллетень о ходе реализации проекта «Реабилитация реки Темерник» с преобразованием прибрежных территорий в общегородской экологический парк», Ростов-на-Дону, 2017. Раздел 6. «Формирование системы управления проектом», стр. 70-85.



до 2030 года<sup>15</sup>. Одной из динамических целей Стратегии определено увеличение площади ООПТ к общей площади региона к 2024 году до 3,3 %, а к 2030 году – до 4 %. Таким образом, реализация проекта в предлагаемом виде будет способствовать достижению поставленной цели.

В целом, в поддержку создания ООПТ регионального значения как механизма защиты природного объекта и целесообразности создания единой управляющей организации на данной территории выступили:

1. **Степаницкий Всеволод Борисович**, председатель Экспертного совета по особо охраняемым природным территориям при Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации (состав утв. приказом Минприроды России от 12.04.13 № 134). Работал заместителем директора Департамента государственной политики и регулирования в сфере охраны окружающей среды Минприроды России, Заслуженный эколог Российской Федерации, имеющий опыт руководящей деятельности в сфере ООПТ более 25 лет, автор многочисленных научных трудов и методических материалов, посвященных ООПТ;

2. **Крейндлин Михаил Леонидович**, руководитель программы по особо охраняемым природным территориям ОМННО «Совет Гринпис» (с 2002г.). Работал в Государственном комитете по охране окружающей среды московской области, а также в центральном аппарате федеральных природоохранных министерств и ведомств, в структурных подразделениях, осуществляющих управление в сфере особо охраняемых природных территорий; автор и соавтор многочисленных научных трудов и методических материалов, посвященных ООПТ;

3. **Институт географии Российской академии наук – Соболев Николай Андреевич**, старший научный сотрудник лаборатории биогеографии Института географии РАН, кандидат географических наук, работал в научных подразделениях Минприроды и Госкомэкологии России. В 1997-2003 гг. – координатор мероприятия «Формирование региональных систем ООПТ»

---

<sup>15</sup> Стратегия социально-экономического развития на период до 2030 года, утв. Постановлением Правительства РО от 26.12.2018 г. № 864

проекта Глобального Экологического Фонда»; с 1997 г. участвует в работе Комитета экспертов Совета Европы по природоохранным территориям и экологическим сетям. Разработчик проектов экологических каркасов Чувашской Республики, Московской, Рязанской, Курской областей, системы ООПТ Туркменистана. Член Всемирной комиссии по природоохранным территориям (WCSPA) МСОП (IUCN), Постоянной Природоохранительной комиссии Русского географического общества. Автор многочисленных книг и методических материалов, посвященных ООПТ.

**4. Институт проблем экологии и эволюции им. А.Н. Северцова Российской Академии наук – Волкова Людмила Борисовна**, научный сотрудник лаборатории синэкологии ИПЭЭ РАН, кандидат биологических наук, научный редактор Красной книги Москвы и Красной книги Московской области, лауреат премии Мэри и Правительства Москвы в области охраны природы.

**5. ГАОУ ВПО Казанский федеральный университет – Мингазова Нафиса Мансуровна**, доктор биологических наук, профессор, заведующая кафедрой природообустройства и водопользования Института управления, экономики и финансов Казанского федерального университета. Эксперт в сфере гидрологии суши, водных ресурсов, гидрохимии, экологии, геоэкологии, гидробиологии, экологической безопасности строительства и городского хозяйства; лауреат Национальной премии "СЕРЕБРЯНЫЙ ГОЛУБЬ" Российской экологической Академии за сохранение водных ландшафтов России; награждена Бронзовой медалью ВДНХ за комплекс мероприятий по оздоровлению озера Кабан г. Казани, автор научных трудов и статей, посвященных водным объектам Татарстана.

**6. Практики в лице Некоммерческой организации Природоохранный фонд «Верховье» (ПФ «Верховье»)**, которые на протяжении 20 лет занимаются вопросами организации новых ООПТ (более 30), реорганизации ранее существовавших ООПТ (более 20); актуализации паспортов/положений более 150 ООПТ; занесения сведений в государственный кадастр недвижимости (более 50 ООПТ) и т.д.

Обобщая полученные отзывы, можно отметить **ряд практических рекомендаций**, выполнение которых будет способствовать реализации проекта реабилитации реки Темерник и обустройства ее береговых полос, а также развитию системы особо охраняемых природных территорий региона в целом:

- 1) совершенствование регионального законодательства об ООПТ, расширение перечня региональных и муниципальных категорий;
- 2) проведение комплексного экологического обследования реки Темерник и прибрежных территорий;
- 3) включение в состав ООПТ на реке Темерник Щепкинского леса, других объектов городского лесного фонда, иных, не используемых муниципальных территорий;
- 4) совершенствование регионального законодательства в части реализации проектов на территориях ООПТ с привлечением частных инвестиций по примеру г. Москвы (долгосрочные и краткосрочные периоды);
- 5) использование при реабилитации реки концепций «живого ландшафта, «живой реки», позволяющих поддерживать баланс урбанизированных территорий с экологией;
- 6) проведение на профессиональной основе регулярных обследований прибрежной территории на предмет сбросов в реку (скрытых источников, обычно, в 5 раз больше видимых).

Эксперты выразили поддержку реализуемому проекту в бассейне реки Темерник, отметили высокую степень его проработки и большой объем проделанной работы. Особое внимание при этом было уделено консолидированной миссии проекта, способствующей объединению интересов населения, власти, делового сообщества и общественности.

Представляется целесообразным привести полные тексты мнений и заключений экспертов относительно создания ООПТ и предложенных рекомендаций в части дальнейшей реализации проекта реабилитации реки Темерник и обустройства ее береговых полос.

***Ниже: выдержки из переписки и экспертные заключения.***

«Вы достаточно разобрались  
в проблематике»

«Инициатива о создании природного парка  
«Темерник» изложена весьма логично»



## Степаницкий Всеволод Борисович

Председатель Экспертного совета по особо охраняемым природным территориям при Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации, бывший заместитель директора Департамента государственной политики и регулирования в сфере охраны окружающей среды Минприроды России, Заслуженный эколог РФ

1. Необходимо помнить, что при создании любой особо охраняемой природной территории также придется получить согласование и в Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации (в соответствии с требованием пункта 6 статьи 2 Федерального закона "Об особо охраняемых природных территориях").
2. Если говорить о правовой форме организации, которая будет управлять природным парком, то на мой взгляд предпочтительнее - казенное учреждение.

Во-первых, это менее сложный формат функционирования, в силу того, что такое учреждение финансируется на основании бюджетной сметы.

Во-вторых, это - по формальному определению - государственное учреждение, следовательно - на него однозначно распространяются положения пункта 5 статьи 33 Федерального закона "Об особо охраняемых природных территориях", то есть в его штате могут находиться должностные лица, являющиеся государственными инспекторами в области охраны окружающей среды, уполномоченные осуществлять государственный надзор и обладающие значительными правами в части выявления и пресечения экологических правонарушений, что на практике очень важно.

### • Теперь дело за малым:

**получить соответствующую поддержку**  
со стороны Правительства Ростовской области,  
а также соответствующих органов местного самоуправления.

- Трудности на этом пути возникают всегда и их преодоление - **МИССИЯ** всех общественных природоохранительных организаций, занимающихся практическими вопросами территориальной охраны природы.

# МИССИЯ





**«...Создание ООПТ  
на реке Темерник  
в форме природного парка  
представляется  
обоснованным и  
своевременным  
решением...»**

**Крейндлин  
Михаил Леонидович**

«Гринпис», руководитель программы по особо охраняемым природным территориям

# GREENPEACE ГРИНПИС

Отделение международной неправительственной некоммерческой организации "Совет Гринпис" – ГРИНПИС

125040, Москва, Ленинградский пр-т, д.26, корп.1, тел./факс (495) 988-74-60  
E-mail: [info@greenpeace.ru](mailto:info@greenpeace.ru) <http://www.greenpeace.ru>

« 03 » сентября 2018 г. № 18/627  
На № \_\_\_\_\_

Директору  
АНО «Парк Темерник»

Ю.Б.Погребщикову

Уважаемый Юрий Борисович!

Развитие сети особо охраняемых природных территорий является важным фактором обеспечения экологической безопасности страны, и имеет ключевое значение для обеспечения конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду.

В частности, развитие системы особо охраняемых природных территорий предусмотрено Стратегией экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной указом Президента Российской Федерации от 19.04.2017 № 176. Аналогичные задачи предусмотрены и указом Президента от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

В этой связи, создание особо охраняемой природной территории на реке Темерник в форме природного парка представляется обоснованным и своевременным решением. И эта идея вполне реалистична, хотя понимаю, что с этим могут быть связаны определенные трудности.

В то же время, предложение включить в территорию парка только 20-метровую береговую полосу – представляется неоптимальной. С моей точки зрения, управление и контроль за такой узкой полосой нереален и она не позволит решить задачи природного парка.

В связи с этим, целесообразно было бы рассмотреть возможность включения в парк всей водоохранной зоны реки.

Помимо этого, предложенная в присланных Вами материалах структура управления парком в организационно-правовой форме автономного учреждения не годится для управления парком, поскольку не позволяет, в отличие от казенных и бюджетных учреждений осуществлять надзорные функции.

В то же время, в соответствии с Федеральным законом «Об особо охраняемых природных территориях» (п.5 статьи 33), на особо охраняемых природных территориях федерального и регионального значения, управление которыми осуществляется государственными учреждениями, государственный надзор в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий осуществляется также должностными лицами указанных государственных учреждений, являющимися государственными инспекторами в области охраны окружающей среды.

Таким образом, в случае создание автономного учреждения для управления природным парком, оно не сможет осуществлять все функции, возложенные на него законом.

В этой связи представляется предусмотреть создание для управления парком бюджетного или казенного учреждения, либо возложить управление им на ГБУ РО «Дирекция государственных природных заказников областного значения», имеющее все полномочия по осуществлению государственного управления и государственного надзора в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий регионального значения.

В заключении, хочется еще раз выразить поддержку идее создания природного парка на реке Темерник.

С уважением,

Руководитель программы  
по особо охраняемым  
природным территориям  
ОМННО «Совет Гринпис»



М.Л.Крейдлин

Отпечатано на бумаге, изготовленной из вторичного сырья без отбеленных хлором

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК

**«ООПТ в статусе  
природного парка -  
это способ получить  
единого управляющего  
("хозяина")  
на всю её территорию»**



**Соболев  
Николай Андреевич**

Институт географии РАН, к.г.н., эксперт проекта Глобального Экологического Фонда, координатор мероприятия «Формирование региональных систем ООПТ»; разработчик проектов экологических каркасов регионов РФ; руководитель секции ООПТ Московского областного Совета Всероссийского общества охраны природы (1980-1995), член Всемирной комиссии по природоохранным территориям (WCPA) МСОП (IUCN) (1997), постоянной Природоохранительной комиссии Русского географического общества (с 2012).

ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО НАУЧНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ  
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ  
ИНСТИТУТ ГЕОГРАФИИ РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК (ИГ РАН)

119017, Москва, Старомонетный пер., д. 29. Тел.: 8(495) 959-00-32 (дирекция); 8(495) 959-00-15 (уч. секр.); 8(495) 959-00-20 (зам. дир. по общ. выпр.); 8(495) 959-00-22 (межд. отд.; канц); 8(495) 959-37-69 (бух).  
Факс: 8(495) 959-00-33. E-mail: direct@igras.ru

04.10.2018 № 13203- 21157/373

На № \_\_\_\_\_ от \_\_\_\_\_

О проекте формирования городского  
экологического парка «Темерник»

Директору  
АНО «Парк Темерник»  
Ю.Б. Погребщикову  
344022 Россия, Ростов-на-Дону, пр.  
Кировский, 40А

Уважаемый Юрий Борисович!

Институт географии Российской академии наук считает инициативу по улучшению состояния реки Темерник своевременной и полезной для обеспечения конституционного права жителей Ростова-на-Дону на благоприятную окружающую среду. Особенно заслуживают поддержки меры по устранению загрязнения реки Темерник, тем более что такие меры обычно становятся наиболее затратными. Наличие большого числа правообладателей земельных участков и других природопользователей в зоне осуществления проекта, разнообразие формы и интенсивности воздействий на реку и другие компоненты окружающей среды делают логичным объединение проекта по улучшению состояния реки в рамках одной организации – в данном случае АНО «Парк Темерник».

Ознакомление с представленными материалами показало, что речь идёт о мероприятиях, общими целями которых являются улучшение экологического состояния реки Темерник и обеспечение доступа населения к экосистемным услугам, объём которых в результате этого должен возрасти. В связи с этим обращаем внимание на целесообразность увеличения площади предлагаемой особо охраняемой природной территории за пределы 20-метровой зоны вдоль берегов, по возможности полного включения в её состав примыкающих к реке природных (хотя и испытывавших антропогенное воздействие) территорий, а в черте города Ростова-на-Дону – также и других территорий, соответствующих понятию Зелёного фонда городов согласно ФЗ «Об охране окружающей среды» - например, Ботанического сада.

Как видно из представленных материалов, в том числе фотографий, в настоящее время Темерник представляет собой загрязнённую, но живую реку с развитым миром живых существ, среди которых отмечены и охраняемые виды. Практически сохранилась принципиальная схема экосистемы – продуценты (растения), консументы (популяции беспозвоночных, некоторые позвоночные животные) и редуценты (микроорганизмы и



грибы). Важно, чтобы улучшение состояния реки было основано на поддержании сохранившихся природных компонентов экосистемы, поскольку они продолжают выполнять свои биосферные функции. Поэтому, возможно - перестраховываясь, хочется предостеречь от чрезмерного воздействия сохранившиеся элементы живой природы, пожелать сохранить рядом с застройкой и рекреационными территориями собственно природных участков с соответствующим режимом управления (сохранение прибрежной растительности, мозаичное выкашивание лужаск и др.).

Со своей стороны, Институт географии РАН готов рассмотреть экспертное участие в данном начинании.

Вр.и.о директора Института,

Почётный работник охраны природы Российской Федерации,

Заслуженный деятель науки Российской Федерации,

чл.-корр. РАН, докт. геогр. наук, проф.



А.А. Тишков

Соболев



«...Река (Темерник) –  
**природная ось города**  
и часть природно-экологического каркаса  
Ростовской агломерации...»

«...**Заслуживает поддержки подход  
к управлению речной системой  
р. Темерник, как единым объектом  
охраны,**

учитывая сложность проблем, связанных с  
реабилитацией реки, защитой ее берегов ...

**Статус региональной ООПТ дает  
такую возможность...»**



**Волкова Людмила Борисовна,**  
н.с. лаб. синэкологии ИПЭЭ РАН,  
научный редактор Красной книги  
Москвы и Красной книги  
Московской области  
(раздел «Беспозвоночные»),  
лауреат премии Мэри и  
Правительства  
Москвы в области охраны природы

**Заключение**  
**о проекте «Реабилитация реки Темерник с преобразованием**  
**прибрежных территорий в общегородской экологический парк»**  
**(Ростов-на-Дону)**

По поручению директора Института проблем экологии и эволюции им. А.Н. Северцова РАН рассмотрены материалы по проекту «Реабилитация реки Темерник с преобразованием прибрежных территорий в общегородской экологический парк» (Ростов-на-Дону) (Информационный бюллетень. - Ростов-на-Дону, 2017, - 96 с.), присланные в адрес Института директором АНО «Парк Тимерник» Ю.Б. Погребщиковым.

По итогам рассмотрения указанных материалов создание в г. Ростов-на-Дону и Мясниковском и Аксайском районах Ростовской области линейной ООПТ регионального значения, инициатором которой выступает АНО «Парк Темерник», представляется возможным и необходимым.

Заслуживает поддержки подход к управлению речной системой р. Темерник как единым объектом охраны, учитывая сложность проблем, связанных с реабилитацией реки, защитой её берегов от преобразования и застройки. Статус региональной ООПТ даёт эту возможность. В качестве организационно-правовой формы управления можно рекомендовать государственное бюджетное учреждение (ГБУ).

Прецеденты создания линейных ООПТ для охраны долины малой реки имеются, в том числе в таком мегаполисе, как Москва. Здесь среди плотной застройки внутри Московской кольцевой автодороги находятся природный заказник «Долина реки Сегушь», ландшафтные заказники «Долина реки Лихоборки», «Долина реки Чермянки», «Долина реки Яузь», «Долина реки Сходни в Тушино» и др. (<http://www.dpipoos.ru/eco/image?objectId=8770>). Границы этих ООПТ не ограничиваются водоохранной зоной, прибрежной защитной полосой или береговой полосой: в их территорию максимально включены прилегающие незастроенные территории и застроенные частично, с ограничением прав сторонних пользователей.

Большим коллективом участников - органов власти, общественных организаций, предпринимателей, вузов и др. - проделана большая работа, предваряющая организацию ООПТ. Границы водоохранной зоны внесены в государственный кадастр недвижимости; проведено межевание, установлены планируемые красные линии по границе береговой полосы, выявлено 477 земельных участков, обременённых правами третьих лиц, нарушающих границы защитной прибрежной полосы и рассматриваемых как источники возможных загрязнений. Проведены инженерно-геодезические изыскания, топосъёмка, составлен план инженерных сетей подземных коммуникаций и т.д.

Проведены уникальные по масштабам работы по выявлению источников загрязнения и очистке реки от загрязнений на всём протяжении основного русла длиной 35 км от истоков до устья. Выявлено более 100 выпусков вод, 50 несанкционированных свалок. Для восстановления водотока произведена очистка русла и удаление накоплений в нижнем течении на участке длиной 7,5 км, вывезено 126 тыс. т бытового и строительного мусора и свыше 500 тыс. т донных отложений. Установлены современные системы контроля состояния реки с дистанционной передачей информации.

Это результат большой организационной работы, консолидации усилий большого числа участников. Принятые и планируемые меры по предотвращению сбросов загрязнённых вод в реку, несомненно, существенно улучшат состояние водных экосистем

и безопасность пользования рекой жителями, какой бы режим использования берегов реки не был бы выбран в дальнейшем.

Учитывая, что в водоохранной зоне имеется ещё около 300 земельных участков за пределами 20-метровой береговой полосы, а объём сбросов скрытых источников загрязнения предположительно превышает видимые в 5 раз, убедительным является мнение АНО «Парк Темерник», что периодических визуальных обследований недостаточно и для радикального решения проблемы нужна системная работа с использованием постоянно действующей геоинформационной модели с возможностью дистанционного получения информации о текущем состоянии реки и её берегов.

Работа по ликвидации загрязнений должна быть продолжена, выполнена в полном объёме в соответствии с утверждённым планом («Дорожной картой») на 2016-2022 гг.

Безусловно правильной является идея рассматривать реку как природную ось города и часть природно-экологического каркаса Ростовской агломерации, связать её с другими зелёными массивами: парками, скверами, ООПТ «Ботанический сад» и городскими лесами через озеленение магистральных улиц и линейных пешеходных зон.

В качестве замечаний к проекту следует отметить следующее.

ФЗ «Об охране окружающей среды» устанавливает ответственность органов государственной за сохранение благоприятной окружающей среды, которую определяет как среду, где устойчиво функционируют естественные экосистемы и сохраняется биоразнообразие. Однако в проекте нет данных о животном и растительном мире долины р. Темерник. Их получение не запланировано в «Дорожной карте». Проекты планировки следует разрабатывать после инвентаризации насаждений, выявления наиболее сохранившихся природных участков, мест обитания видов, занесённых в Красную книгу Ростовской области: размещение любых объектов, режимы особой охраны и использования участков и зон, а также режимы регулирования градостроительной деятельности зависят от того, что и где будет найдено. Эта работа требует привлечения специалистов: ботаников, орнитологов, териологов, герпетологов, энтомологов, работающих, с учётом и городских, и загородных территорий, не менее двух-трёх полевых сезонов.

АНО «Река Темерник» предлагает ограничить границы ООПТ береговой полосой, имеющей, согласно Вводному кодексу РФ, ширину 20 м по каждому берегу. Прилегающие территории будут застроены капитальными сооружениями, в границах парка проложена непрерывная пешеходно-велосипедная дорожка, в местах пересечения с магистралями устроены парково-транспортные узлы с рекреационным обустройством (кафе, парковки, прокат велосипедов и др.). Однако целесообразно расширить границы парка везде, где это возможно, сократив планы по застройке прилегающих к береговой полосе территорий. Учитывая небольшую ширину береговой полосы, рекреационные узлы следует по возможности вынести за её пределы.

ФЗ «О животном мире» (ст. 22) требует, независимо от наличия ООПТ, при проектировании населённых пунктов, сооружений и т.п., разработке туристических маршрутов, организации мест массового отдыха населения, введении в хозяйственный оборот (в данном случае в интенсивное рекреационное использование) заболоченных, прибрежных и занятых кустарниками территорий, предусматривать и проводить мероприятия по сохранению среды обитания объектов животного мира и условий для их размножения, питания, отдыха и путей миграции (и, добавим, водопоя). Возможность миграции критична для млекопитающих, которых малая ширина полосы естественной растительности вынуждает перемещаться вдоль долины Темерника между местами питания, убежищами для отдыха и др. Проницаемость долины для них вопрос выживания. Река с её притоками в условиях застройки и сплошного развития агроландшафта - важный рефугиум для всей флоры и фауны и, будучи частью экологической сети региона, должна эффективно выполнять свою роль экокоридора.

В настоящее время в качестве категории будущей ООПТ выбран «Природный парк», однако для сохранения биоты целесообразнее ООПТ «Природный заказник», где формой рекреационного использования является прогулочный отдых в природном окружении, что ограничивает применение газонов в ущерб природной растительности. Ряд конкретных рекомендаций может быть выслан в рабочем порядке.

Н.с. лаб. синэкологии ИПЭЭ РАН  
Научный редактор Красной книги Москвы и  
Красной книги Московской области (раздел «Беспозвоночные»),  
лауреат премии Мэрии и Правительства Москвы  
в области охраны природы

*Л.Вол*

Волкова Л.Б.

03.10.2018



Подпись *Волковой Л.Б.*  
Секретарю, зав. канц. ИПЭЭ РАН *Л.Вол*  
03 " 10 2018 г.

«Введение режима особой охраны территорий, примыкающих к р. Темерник, **ПОЗВОЛЯЕТ ВМЕНИТЬ ОТВЕТСТВЕННОЕ ОТНОШЕНИЕ К ВОДНОМУ ОБЪЕКТУ...**

При этом **снижение сбросов в реку запусчит процессы самоочищения реки»**



**Мингазова  
Нафиса Мансуровна**

Зав. кафедрой, д.н. (профессор) кафедры природообустройства и водопользования Казанского Федерального университета; лауреат Национальной премии "СЕРЕБРЯНЫЙ ГОЛУБЬ" Российской экологической Академии за сохранение водных ландшафтов Бронзовая медалью ВДНХ за комплекс мероприятий по оздоровлению озера Кабан г. Казани

Учредителю АНО "Парк Темерник"  
АНО Формирование городского  
экологического парка «Темерник»  
ЕЛЕВОЙ В.В.

---

344022, Россия, г. Ростов-на-Дону, пр. Кировский, 40А

**Уважаемая Валерия Валерьевна!**

На Ваше письмо № 23 от 28 августа 2018 г. с просьбой ознакомиться с проектом создания линейного парка «Темерник», дать экспертное заключение и рекомендации по вопросу создания ООПТ – городского экологического парка «Темерник» и вопросу экореабилитации р. Темерник, отвечаем, что представленные на сайте АНО материалы вызывают глубокий интерес и уважение к уже полученным результатам.

В связи с этим искренне благодарим весь коллектив организаторов АНО и Вас лично за проявленную инициативу и внимание к проблемам малой реки.

За эти годы в Ростове-на-Дону проделан большой объем работы по исследованиям (гидрологическим, картографическим, химическим), по осуществлению мероприятий по очистке берегов и дноуглублению реки, по проектированию возможных решений благоустройства парки, по вовлечению населения, бизнеса и муниципальных органов в решение проблемы.

Представленный на отзыв материал касался проекта управления парком. В нем совершенно справедливо указано, что реализации проекта носит эволюционный характер и, в первую очередь, направлена на формирование общественного восприятия реки, как **городской ценности**. Введение режима особой охраны территорий, примыкающих к р. Темерник, позволяет вменить ответственное отношение к водному объекту регионального значения как среди населения, так и среди муниципальных органов. При этом снижение сбросов в реку запустит процессы самоочищения реки.

По нашему мнению, вопросы управления продуманы качественно.

Вместе с тем можем дать некоторые предварительные **рекомендации по дальнейшему развитию идеи парка и проекта экореабилитации реки.**

1. Создание ООПТ на береговой территории может быть понято многими как полный запрет пользования, и идея может не найти поддержки. Здесь необходимо проведение разъяснительных

- мероприятий о том, что рекреация в таких категориях ООПТ, как природный парк (республиканского значения) или ООПТ местного значения, вполне допустимы. А правильное экологичное благоустройство территории позволит грамотно направлять рекреационные потоки.
2. С юридической точки зрения в представленном на отзыв материале не отражен вопрос о береговой полосе общего доступа (БПОД), шириной для р. Темерник в 20 м. Каждый гражданин вправе пользоваться (без использования механических транспортных средств) береговой полосой водных объектов общего пользования для передвижения и пребывания около них, в том числе для осуществления любительского и спортивного рыболовства и причаливания плавучих средств. Приватизация земельных участков в пределах береговой полосы запрещается. Рекомендуем отразить в проектах границы и требования БПОД.
  3. Для создания ООПТ (по постановлению Кабинета министров, в случае природного парка областного значения, или главы администрации в случае ООПТ местного значения), как правило, требуется комплексное обследование и описание территории. В приложении 1 прикладываем вариант подобного обоснования. Оно может потребовать дополнительных экологических изысканий.
  4. В концепции не нашли пока отражения идеи экологичного благоустройства берегов, без бетонирования, жесткого берегоукрепления и уничтожения растительности. При проектировании желательно активно применять концепции «живого ландшафта» (сохранение особенностей рельефа и ландшафтов), «живой реки» (река с зелеными берегами, незастроенной поймой, с возможностями разлива в пойме, с наличием озер в пойме), «сохранения ветландов» (сохранения водно-болотных угодий) и др.
  5. При благоустройстве необходимо отдавать приоритет экологичным материалам и технологиям: естественным зеленым и песчаным берегам; деревянным набережным при необходимости вместо бетонных, мягкому берегоукреплению (георешетками), озеленению
  6. Надо увязать территорию планируемого парка «Темерник» с общей структурой «экологического каркаса» (ЭК) города. Экологический каркас города (система непрерывно озелененных и водных территорий) направлен на формирование благоприятной среды. И река Темерник, несомненно, выполняет функцию «стержня» или «зеленого коридора» ЭК.



В заключение отметим, что кафедра Природообустройства и водопользования Института управления и экономики Казанского (Приволжского) федерального управления поддерживает проект реабилитации реки Темерник с благоустройством прибрежных полос в виде парковой зоны, разработанный АНО «Парк Темерник», с вышеизложенными рекомендациями.

Зав. каф. Природообустройства  
и водопользования ИУЭиФ КФУ,  
проф., д.б.н.



Н.М. Мингазова

25.09.2018 г.

**ПРИМЕР ОБОСНОВАНИЯ  
создания особо охраняемой природной территории  
(ООПТ) «\_\_\_\_\_»**

1. Краткий обзор нормативно-правовых документов, в том числе документов территориального планирования муниципального образования
2. Сведения о положении территории в системе административно-территориального устройства города
3. Характеристика современного состояния территории по результатам комплексного экологического обследования
  - 3.1. Природно-географическая характеристика территории
  - 3.2. Климатическая характеристика
  - 3.3. Геологическое строение, рельеф, почвенный покров гидрогеологическая характеристика
  - 3.4. Ландшафты
  - 3.5. Поверхностные воды
    - 3.5.1. Гидрологическая характеристика
    - 3.5.2. Физико-химические показатели воды
    - 3.5.3. Гидробиологические показатели
      - 3.5.3.1. Фитопланктон.
      - 3.5.3.2. Зоопланктон.
      - 3.5.3.3. Зообентос
      - 3.5.3.3. Ихтиофауна
  - 3.6. Растительный покров территории
    - 3.6.1 Характеристика территории
    - 3.6.2. Анализ флоры
    - 3.6.3. Растительность
  - 3.7. Животный мир территории
    - 3.7.1. Амфибии и рептилии
    - 3.7.2. Птицы.
    - 3.7.3. Млекопитающие
4. Природная ценность и экологическая значимость территории
  - 4.1. Природные комплексы и объекты, требующие специального статуса охраны
  - 4.2. Редкие и охраняемые виды
  - 4.3. Объекты историко-культурного наследия, археологические и религиозные объекты. Познавательная, рекреационная и эстетическая значимость территории
5. Антропогенное воздействие на территорию.
6. Предложения по созданию особо охраняемой природной территории
  - 6.1. Цели и задачи установления границ территорий создаваемой ООПТ, площади, категории, функциональное зонирование

- 6.2. Описание границ ООПТ, необходимой площади, включаемой в границы ООПТ
- 6.3. Описание функционального зонирования на территории, включенной в границы ООПТ, и предложения по режиму охраны и использования ООПТ
- 6.4. Режим использования ООПТ, определение экологических ограничений и установление допустимой рекреационной нагрузки
- 6.5. Природоохранные мероприятия, рекомендуемые для ООПТ, и оценка их последствий.
- 6.6. Предложения по организации системы экологического мониторинга
7. Организационные аспекты выделения ООПТ
  - 7.1. Рекомендации по сохранению и развитию природно-экологического каркаса города

#### Приложения

1. Материалы по согласованиям
2. Протоколы результатов гидрохимических анализов
3. Аннотированный список видов растений
4. 20 цветных фото природных ландшафтов, уникальных объектов растительного и животного мира.
5. Картографический материал в масштабе 1:5000 – 1:10000 с нанесенными границами ООПТ, местами расположения уникальных природных комплексов и объектов, выделенными природоохранными, рекреационными и иными функциональными зонами, включая зоны охраны историко-культурных комплексов и объектов
6. Ситуационный план ООПТ в масштабе 1:5000 – 1:10000 с привязкой опорных точек к географической системе координат и указанием площади и границ
7. Ландшафтная карта в масштабе 1:5000 – 1:10000 с серией оценочных карт, характеризующих уязвимость и нарушенность природно-территориальных комплексов, рекреационную пригодность и значимость, участки концентрации биологического разнообразия и территории, поддерживающие и обеспечивающие их устойчивое существование
8. Карта-схема функциональных зон с указанием режима природопользования
9. Карты-схемы растительных ассоциаций с выявлением типичных для данной местности антропогенных вариантов растительных группировок.



**20 лет практической деятельности:**

организация новых ООПТ – **более 30**;

реорганизация ранее существовавших ООПТ – **более 20**; занесение сведений в гос. кадастр недвижимости инф. Об ООПТ- **более 50**; консультирование, проведение обследований, экспертная деятельность и т.д.

**«Только создание ООПТ регионального уровня  
и единого государственного учреждения для управления ею **МОЖЕТ**  
обеспечить эффективное решение накопившихся экологических,  
экономических и социальных **проблем**»**



**Некоммерческая организация Природоохранный фонд «Верховье»**

143026, Московская область, Одинцовский район, р.п. Нововиновское, ул. Агрохимиков, д. 6  
Тел.: (+7 495) 424 6547, тел./факс: (+7 495) 424 6546, E-mail: info@verhovye.ru, http://verhovye.ru  
ОГРН 1022003470898, ИНН 5028017684, КПП 503201001

28.09.2018 № 2320

Директору АНО «Парк Темерник»  
Ю.Б. Погребницкому

Уважаемый Юрий Борисович!

Некоммерческая организация Природоохранный фонд «Верховье» (ПФ «Верховье») в ответ на Ваше обращение от 19.09.2018 № 35 сообщает, что в целом поддерживает подход, разработанный АНО «Темерник» в отношении создания особо охраняемой природной территории (ООПТ) в бассейне реки Темерник и экологического обустройства её прибрежных территорий. Действительно, только создание ООПТ регионального уровня и единого государственного учреждения для управления ею может обеспечить эффективное решение накопившихся экологических, экономических и социальных проблем.

При этом необходимость создания ООПТ на обсуждаемой территории должна быть обоснована с природоохранной точки зрения. Представляется, что на первом этапе наиболее целесообразно провести рекогносцировочное обследование реки Темерник, ее основных притоков и примыкающих территорий с целью выявления ценных в природоохранном отношении комплексов и объектов и оценки экологического состояния территории.

Это позволит наметить ориентировочные границы будущей особо охраняемой природной территории (в случае выявления ценных природных комплексов и объектов), определить масштабы и задачи последующего комплексного экологического обследования, проведение которого необходимо непосредственно для создания ООПТ. Особое внимание стоит уделить изучению биологических компонентов природного комплекса, который намечается взять под охрану, чтобы иметь возможность обоснованно решать вопросы зонирования и рекреационного благоустройства территории.

Со своей стороны, ПФ «Верховье» готов принять участие в обсуждаемых работах по обследованию территории намечаемой ООПТ.

Президент

В.А. Русанов

\* 02520 \*