

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПЯТОГО СОЗЫВА

**КОМИТЕТ ПО ПРИРОДНЫМ РЕСУРСАМ, ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЮ
И ЭКОЛОГИИ**

Георгиевский пер., д. 2, Москва, 103265

Тел. 692-18-94

Факс 692-49-63

E-mail: cnature@duma.gov.ru

25 01 2011 г.

№ 3.12-12/41

Законодательные (представительные)
и высшие исполнительные органы
государственной власти субъектов
Российской Федерации

21 октября 2010 года Комитет Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии провел парламентские слушания на тему: «Городские леса: охрана и использование. Правовое обеспечение».

Проанализировав возможные направления развития правового обеспечения охраны и использования городских лесов, участники парламентских слушаний выработали рекомендации, которые были впоследствии утверждены решением Комитета (прилагается).

Учитывая изложенное, направляем для учета в работе указанные рекомендации к парламентским слушаниям.

Приложения: в 1 экз. на 7 л.

Председатель Комитета



Е.А.Туголуков

Исп. Петелин Сергей Анатольевич
☎ (495) 692-74-48



ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПЯТОГО СОЗЫВА

КОМИТЕТ ПО ПРИРОДНЫМ РЕСУРСАМ,
ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЮ И ЭКОЛОГИИ

Р Е Ш Е Н И Е

18 ноября 2010 г.

№ 139.5

**Об утверждении рекомендаций парламентских слушаний на тему:
«Городские леса: охрана и использование. Правовое обеспечение»,
состоявшихся 21 октября 2010 года в Государственной Думе**

Рассмотрев указанный проект рекомендаций парламентских слушаний,
Комитет **р е ш и л**:

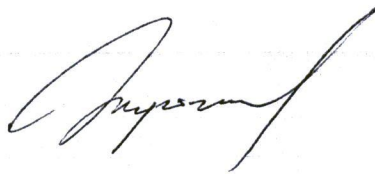
1. Утвердить рекомендации парламентских слушаний на тему:
«Городские леса: охрана и использование. Правовое обеспечение»
(прилагаются).

2. Направить настоящее решение в Совет Федерации Федерального
Собрания Российской Федерации, Правительство Российской Федерации,
федеральные органы исполнительной власти, исполнительные и
законодательные (представительные) органы государственной власти
субъектов Российской Федерации.

3. Ответственный от Комитета: В.А.Мальчихин.

4. Ответственный от аппарата Комитета: С.А.Петелин.

Председатель Комитета



Е.А.Туголуков

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПЯТОГО СОЗЫВА

**КОМИТЕТ ПО ПРИРОДНЫМ РЕСУРСАМ,
ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЮ И ЭКОЛОГИИ**

21 октября 2010 г.

Государственная Дума

РЕКОМЕНДАЦИИ

парламентских слушаний на тему:

«Городские леса: охрана и использование. Правовое обеспечение»

Проведя с участием депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации, представителей федеральных органов исполнительной власти, исполнительных и законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, представителей лесного бизнеса, специализированных, научных и общественных организаций публичное обсуждение вопросов развития правового обеспечения охраны и использования городских лесов, участники заседания парламентских слушаний отмечают следующее.

Конституция Российской Федерации гарантирует право граждан на благоприятную окружающую среду. Учитывая, что большая часть населения Российской Федерации проживает в городских населенных пунктах, то в первую очередь, задача по реализации этого конституционного права возлагается на городские леса.

В этой связи городские леса приобретают особую экологическую ценность в качестве рекреационной территории, обеспечивающей отдых населения, способствующей снижению уровня загрязнения атмосферного воздуха, шумового воздействия. В то же время правовое обеспечение их охраны и использования нельзя признать соответствующим их экологическому значению.

Среди основных проблем в правовом обеспечении использования, охраны, защиты и воспроизводства городских лесов участники парламентских слушаний отметили следующие.

1. Определение городских лесов

В Лесном кодексе Российской Федерации (далее – Лесной кодекс) дважды упоминается о городских лесах (статьи 23, 102), но при этом определение данного понятия в нем не раскрывается.

Положения Земельного кодекса Российской Федерации (далее – Земельный кодекс), Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – Градостроительный кодекс) и Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон об общих принципах организации местного самоуправления) также не содержат определения городских лесов. И только в Лесоустроительной инструкции, утвержденной Приказом Минприроды России от 6 февраля 2008 года № 31, установлено, что к городским лесам относятся леса, расположенные на землях населенных пунктов (пункт 21).

В тоже время, указанное определение не вносит полной ясности в суть рассматриваемого понятия. К тому же используемый термин «городские леса» ориентирует на леса, расположенные исключительно в городских населенных пунктах. Тогда как статья 83 Земельного кодекса среди населенных пунктов выделяет еще и сельские населенные пункты.

В итоге, неопределенность самого понятия приводит к неурегулированности правового режима городских лесов.

Формы собственности на городские леса

Проблема городских лесов стала актуальной с принятием в 1997 году Лесного кодекса Российской Федерации. До этого городские леса входили в состав государственного лесного фонда и являлись государственной собственностью. Статьей 10 прежнего Лесного кодекса городские леса вместе с лесами, расположенными на землях обороны, выведены из состава лесного фонда. При этом леса, расположенные на землях обороны, остались в

государственной собственности, а форма собственности на городские леса не была установлена.

Действующий Лесной кодекс также не решает указанной проблемы. Сложившаяся практика его применения показывает, что городские леса могут находиться в федеральной, муниципальной собственности, собственности субъектов Российской Федерации. При этом значительная часть городских лесов расположена на земельных участках, право собственности на которые не разграничено.

Участниками парламентских слушаний рассмотрено несколько вариантов решения вопроса о собственности на городские леса.

Согласно первому следует рассматривать городские леса в качестве объектов федеральной собственности. Предпочтительность федеральной собственности аргументируется тем, что это повысит их защищенность, не допустит их отчуждения для использования в других целях. Кроме того, ведение лесного хозяйства в городских лесах достаточно затратный процесс, убыточный с точки зрения получения прибыли, поэтому для сохранения полезных качеств городских лесов необходимо финансирование мероприятий по их охране, защите, воспроизводству из федерального бюджета.

Другие участники сходятся во мнении, что городские леса должны находиться в собственности субъектов Российской Федерации. Такое решение представляется обоснованным в отношении городов федерального значения.

Сторонники третьей точки зрения считают необходимым закрепить городские леса в собственности муниципальных образований. Такой вывод, по их мнению, следует из статьи 50 Федерального закона об общих принципах организации местного самоуправления, согласно которой в состав имущества поселения может входить «имущество, предназначенное для организации благоустройства и озеленения территории поселения, в том числе для обустройства мест общего пользования и мест массового отдыха населения» (подпункт 11 пункта 2). А именно в этом и состоит разрешенное использование городских лесов.

В то же время, в силу требований Федерального закона об общих принципах организации местного самоуправления органы местного самоуправления поселений и городских округов наделены полномочиями по использованию, охране, защите, воспроизводству городских лесов. То есть фактически органы местного самоуправления за счет средств местного бюджета обязаны нести расходы по содержанию городских лесов, находящихся в неразграниченной государственной, федеральной собственности или собственности субъектов Российской Федерации. При этом компенсация указанных расходов муниципалитетам не предусматривается.

Такое положение дел не обеспечивает надлежащий уровень и эффективность управления городскими лесами и, в конечном счете, отрицательно сказывается на их сохранности.

Участники парламентских слушаний считают необходимым проработать и решить вопрос о формах собственности на земли, занятые городскими лесами. Предлагается рассмотреть возможность установления на законодательном уровне упрощенного механизма передачи земельных участков, на которых расположены городские леса, в муниципальную собственность.

Приватизация городских лесов

При решении вопросов об использовании городских лесов следует иметь в виду, что городские леса, исходя из сопоставления норм действующего законодательства, следует относить к территориям (земельным участкам) общего пользования (статья 85 Земельного кодекса, статья 1 Градостроительного кодекса, статья 28 Федерального закона от 21 декабря 2001 года №178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества»), которые не подлежат приватизации и отчуждению, и на которые не распространяется действие градостроительного регламента.

Учитывая изложенное, и в целях гарантированности исполнения указанных норм, участники парламентских слушаний рекомендовали включить городские леса в перечень объектов, расположенных на территориях общего

пользования (статья 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации) и земельных участках общего пользования (статья 85 Земельного кодекса).

Оборот земельных участков, на которых расположены городские леса

Согласно требованиям статьи 27 Земельного кодекса земельные участки в пределах особо охраняемых природных территорий, из состава земель лесного фонда, а также предоставленные для обеспечения обороны и безопасности, ограничиваются в обороте, то есть по общему правилу не предоставляются в частную собственность.

В тоже время земельные участки, занятые городскими лесами, входят в состав земель населенных пунктов и не подпадают под действие указанной правовой нормы.

Таким образом, земли, на которых расположены леса, за исключением земельных участков, занятых городскими лесами, ограничиваются в обороте.

Указанное обстоятельство снижает уровень защитности городских лесов и требует внесения соответствующих изменений в статью 27 Земельного кодекса.

Использование городских лесов

Согласно статье 102 Лесного кодекса городские леса относятся к защитным лесам, а именно к категории лесов, выполняющих функции защиты природных и иных объектов.

В целях определения правового режима использования городских лесов следует руководствоваться общими требованиями Лесного кодекса, устанавливающими особенности освоения указанной категории защитных лесов (часть 1 статьи 102), ограничения по осуществлению в ней сплошных (часть 1 статьи 105) и выборочных (часть 2 статьи 105) рубок, запрет на осуществление деятельности, несовместимой с целевым назначением и полезными функциями защитных лесов (часть 5 статьи 102).

В то же время было отмечено, что одно лишь отнесение в Лесном кодексе городских лесов к защитным лесам не обеспечивает надлежащий режим их правовой охраны, поскольку Лесной кодекс не содержит правовых норм,

устанавливающих особенности использования городских лесов, как самостоятельной подкатегории лесов, выполняющих функции защиты природных и иных объектов.

Принимая во внимание, что Лесной кодекс является правовым актом прямого действия, участники парламентских слушаний высказали необходимость установления в нем правового режима использования городских лесов, содержащего запреты и ограничения на осуществление в них тех или иных видов деятельности.

В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 декабря 2009 г. № 1007 "Об утверждении Положения об определении функциональных зон в лесопарковых зонах, площади и границ лесопарковых зон, зеленых зон" лесопарковые зоны устанавливаются в целях организации отдыха населения, сохранения санитарно-гигиенической, оздоровительной и эстетической ценности природных ландшафтов.

В этой связи, при решении вопроса о возможности осуществления той или иной деятельности в городских лесах допустимо использование ограничений, установленных для лесопарковых зон, как подкатегории наиболее схожей с городскими лесами по выполняемым целям.

В соответствии со статьей 105 Лесного кодекса в лесопарковых зонах запрещаются:

- 1) использование токсичных химических препаратов для охраны и защиты лесов, в том числе в научных целях;
- 2) осуществление видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства;
- 3) ведение сельского хозяйства;
- 4) разработка месторождений полезных ископаемых;
- 5) размещение объектов капитального строительства, за исключением гидротехнических сооружений.

Учитывая изложенное, при установлении в Лесном кодексе правового режима использования городских лесов необходимо включить в него все перечисленные ограничения использования лесов.

Также представляется целесообразным распространить на городские леса требования Лесного кодекса, установленные для лесопарковых зон в частях 4, 6, 7 статьи 105 Лесного кодекса.

Участники слушаний отметили, что обеспечение развития и сохранности городских лесов, как надежной эколого-правовой гарантии реализации конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду, может быть достигнуто при любых формах собственности, но при установлении четкого и определенного правового статуса городских лесов, развернутого правового режима их использования.

Отнесение городских лесов к категориям земель и территориальным зонам

В соответствии с лесным законодательством (статья 23 Лесного кодекса, пункт 21 Лесоустроительной инструкции) городские леса, располагаются на землях населенных пунктов, которые в силу требований Земельного кодекса (статьи 7, 83) являются самостоятельной категорией земель в Российской Федерации.

Согласно статьям 94, 97 Земельного кодекса к землям особо охраняемых территорий относятся земли природоохранного назначения, которые, в свою очередь, включают в себя земли, занятые защитными лесами, предусмотренными лесным законодательством (за исключением защитных лесов, расположенных на землях лесного фонда, землях особо охраняемых территорий).

Как указывалось выше, городские леса отнесены Лесным кодексом к защитным лесам (ст. 102), а, следовательно, относятся к категории земель особо охраняемых территорий.

Таким образом, законодательство предоставляет возможность выбора категории для земель, занятых защитными лесами. При этом необходимо учитывать следующие обстоятельства.

Согласно статье 85 Земельного кодекса земельные участки, занятые городскими лесами, входят в состав рекреационных зон, которые в

соответствии с градостроительными регламентами **могут быть выделены** в состав земель населенных пунктов.

Также в пределах границ населенных пунктов **могут выделяться** зоны особо охраняемых территорий, в которые включаются земельные участки, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное особо ценное значение. Земельные участки, включенные в состав зон особо охраняемых территорий, используются в соответствии с требованиями, установленными статьями 94 - 100 Земельного кодекса, то есть на них, фактически, распространяется режим охраны, предусмотренный для земель особо охраняемых территорий.

Таким образом, земельные участки, занятые городскими лесами, с учетом требований частей 9, 10 статьи 85 Земельного кодекса могут быть отнесены как к рекреационной зоне, так и к зоне особо охраняемых территорий.

В то же время, как отметили участники слушаний, положения статьи 85 Земельного кодекса об отнесении земельных участков в составе земель населенных пунктов к территориальным зонам носят диспозитивный характер, то есть позволяют органам местного самоуправления принимать такие решения по собственному усмотрению.

Учитывая изложенное, необходимо законодательно обязать органы местного самоуправления при подготовке и утверждении документов территориального планирования включать земельные участки, на которых расположены городские леса, в состав рекреационных зон или зон особо охраняемых территорий с режимом использования – земли общего пользования. При этом отнесение городских лесов к зоне особо охраняемых территорий представляется более предпочтительным, как полностью отражающим их природоохранное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное особо ценное значение.

Решение вопроса таким образом исключает необходимость отнесения городских лесов к категории земель особо охраняемых территорий и позволяет обеспечить их использование в составе земель населенных пунктов с учетом требований, установленными статьями 94 - 100 Земельного кодекса.

Действие градостроительных регламентов

Несмотря на то, что городские леса являются смежным понятием для различных отраслей права, которые в той или иной степени воздействуют на формирование правового статуса городских лесов и земельных участков, занимаемых ими, ведущая роль в данном процессе должна принадлежать лесному законодательству.

Как указывалось выше, на землях населенных пунктов, на которых расположены городские леса, создаются лесничества и лесопарки.

В соответствии со статьей 87 Лесного кодекса основой осуществления использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных в границах лесничества, лесопарка, является лесохозяйственный регламент лесничества, лесопарка.

Таким образом, освоение городских лесов должно осуществляться строго по целевому назначению в соответствии с мероприятиями, предусмотренными лесохозяйственным регламентом, а не градостроительным регламентом.

Лесоустройство в городских лесах

В соответствии со статьей 67 Лесного кодекса на землях населенных пунктов, на которых расположены городские леса, проводится лесоустройство.

Порядок проведения лесоустройства, в том числе на землях населенных пунктов, на которых расположены городские леса, установлен Правилами проведения лесоустройства, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 18 июня 2007 года № 377.

При этом проектирование лесничеств и лесопарков, а также закрепление на местности местоположения их границ (установление границ лесничеств, лесопарков, а также определение их количества) обеспечиваются Федеральным агентством лесного хозяйства.

На сегодняшний день границы лесничества определены только для города Челябинска (Приказ Рослесхоза от 26 февраля 2009 № 54). Работа в данном направлении в настоящее время ведется медленно в связи с неясностью правового статуса городских лесов.

Что касается остальной части лесоустроительных работ (проектирования лесных участков, закрепления на местности местоположения их границ, таксации лесов, проектирования мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов), то распределение обязанностей по их выполнению в отношении городских лесов осуществляется в зависимости от формы собственности на них.

Если они являются муниципальной собственностью или собственностью субъектов Российской Федерации, что является не самым распространенным вариантом, то решение этих вопросов отнесено к полномочиям указанных органов (пункт 12 Правил проведения лесоустройства).

При этом случаи проведения лесоустройства в городских лесах, находящихся в федеральной собственности, в лесном законодательстве не урегулированы.

Аналогичные вопросы возникают при разработке и утверждении лесохозяйственного регламента городских лесов.

Проанализировав возможные направления развития правового обеспечения охраны и использования городских лесов, участники заседания парламентских слушаний **рекомендуют:**

1. Субъектам права законодательной инициативы рассмотреть вопрос о внесении изменений в:

1.1. Лесной кодекс Российской Федерации в части:

- а) установления определения понятия «городские леса»;
- б) осуществления органами местного самоуправления разработки и утверждения лесохозяйственных регламентов лесничеств и лесопарков, расположенных на землях населенных пунктов, на которых расположены городские леса;
- в) запрета в городских лесах видов деятельности, предусмотренных частью 3 статьи 105 Лесного кодекса;
- г) установления возможности возведения ограждений на территориях городских лесов в целях их охраны;

д) запрета изменения границ городских лесов, которое может привести к уменьшению их площади.

1.2. Земельный кодекс Российской Федерации в части:

а) включения земельных участков из состава земель населенных пунктов, на которых расположены городские леса, в перечень земельных участков ограниченных в обороте (статья 27);

б) включения городских лесов в перечень объектов, расположенных на земельных участках общего пользования (статья 85);

1.3. Градостроительный кодекс Российской Федерации в части включения городских лесов в перечень объектов, расположенных на территориях общего пользования.

1.4. Федеральный закон от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» в части включения городских лесов в перечень объектов, расположенных на земельных участках в составе земель общего пользования.

2. Федеральному собранию Российской Федерации:

Поддержать поправки Правительства Российской Федерации, внесенные в проект федерального закона № 358872-5 «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации, в части рассматриваемых вопросов.

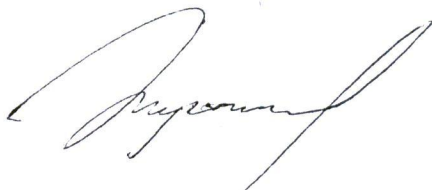
3. Правительству Российской Федерации:

Рассмотреть вопрос о формах собственности на земли, занятые городскими лесами с возможностью передачи земельных участков, на которых расположены городские леса, в муниципальную собственность.

4. Исполнительным и законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов Российской Федерации:

Направить в Комитет Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии предложения, основанные на опыте субъектов Российской Федерации по совершенствованию законодательства в рассматриваемой области.

Председатель Комитета



Е.А. Туголуков