

ВСЕРОССИЙСКИЙ НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ
ЛЕСОВОДСТВА И МЕХАНИЗАЦИИ ЛЕСНОГО ХОЗЯЙСТВА

**Проблемы и перспективы совершенствования
лесоводственных мероприятий
в защитных лесах**

**Международная научно-практическая конференция
Сборник статей**

2014

- хозяйство (твердолиственное и мягколиственное);
- вид лесов по их целевому назначению (защитные и эксплуатационные леса) и категории защитных лесов (леса, расположенные на ООПТ; леса, расположенные в водоохранных зонах; леса, выполняющие функции защиты природных и иных объектов; ценные леса) и их разновидности;
- лесной район и лесорастительная зона.

К административно-территориальным объектам оптимизации размещения дубрав относятся (по возрастанию площади и административного статуса): участковые лесничества → лесничества → муниципальные районы → субъекты РФ → федеральные округа → европейская часть России.

При этом процесс оптимизации размещения дубрав на территории европейской части России должен начинаться с первичной учетно-хозяйственной единицы лесного фонда – с лесотаксационного выдела и далее по возрастанию статуса лесоводственно-хозяйственных объектов с переходом на муниципальный, региональный и федеральный уровни. Процесс реструктуризации породного состава и оптимизации территориального размещения дубовых лесов Европейской части РФ желательно начинать с проведения нового лесоустройства и натурной таксации. В ходе нового лесоустройства следует не только дать подробную лесоводственно-таксационную и ресурсную характеристику имеющихся дубовых насаждений, но и выявить лесные участки, пригодные для выращивания дуба как главной лесообразующей породы.

ГОРОДСКИЕ ЛЕСА: ПРАВОВОЙ СТАТУС, УПРАВЛЕНИЕ И ВЕДЕНИЕ ХОЗЯЙСТВА

*А. А. Мартынюк, И. Г. Трушина, Т. В. Рыкова – ФБУ ВНИИЛМ, Пушкино,
Московская область, Россия*

Рассмотрены вопросы правового регулирования городских лесов в историческом аспекте и современном законодательстве, намечены пути эффективного управления городскими лесами в сложившихся условиях.

Ключевые слова: *городские леса, лесное законодательство, правовое регулирование, лесоправление*

URBAN FORESTS: LEGAL STATUS AND THEIR MANAGEMENT

*A.A. Martynuyk, I.G. Trushina, T.V. Rykova – VNIILM, Pushkino, Moscow region,
Russia*

Under review are urban forest legal regulation issues both in historical perspective and modern legislation and urban forest efficient management ways in established conditions have been identified.

Key words: *urban forests, forest legislation, legal regulation, forest management*

Россия имеет длительную историю правового регулирования городских лесов. Так, согласно Лесному уставу 1802 г. леса делились на казенные, общественные и частные [1]. При этом в составе первых двух могли выделяться го-

родские леса, которые приобретались городами в собственность и находились в ведении городского общества.

В начале советского периода (Лесной кодекс РСФСР 1923 г.) все леса страны подразделяли на леса общегосударственного значения и местные. Городские леса входили в состав лесов общегосударственного значения (выделялась отдельная группа лесов особого назначения). В них включали лесные площади внутри городской черты, а также части их за ее пределами, имеющие неразрывное единство с внутригородскими лесными массивами. Такие леса находились в заведывании городских советов, в них велось парковое и эксплуатационное хозяйство. Из их состава исключали лесные дачи и парки лесных и сельскохозяйственных учебных заведений, предназначенные для учебных целей.

В середине 1930-х годов постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 20.10.1936 г. городские леса были включены в категорию особо охраняемых лесов, а в 1947 г. они были переданы в подчинение Министерства лесного хозяйства [2, 3].

В последующий период лесное законодательство относило городские леса к государственному лесному фонду, к I группе лесов – леса, выполняющие санитарно-гигиенические и оздоровительные функции [4, 5]. Однако при этом однозначно не устанавливалось отнесение земель, покрытых городскими лесами, к категории земель населенных пунктов или к категории земель лесного фонда. Лесное законодательство распространяло положение о городских лесах и на леса поселков городского типа; лесопарки не относились к городским лесам. В то же время земельное законодательство [6, 7] относило к землям городов земли, занятые городскими лесами и находящиеся в пределах городской черты.

Основы лесного законодательства Российской Федерации 1993 г. хотя и не содержали прямого указания о том, что городские леса являются элементом государственного лесного фонда, относили их к I группе лесов, категории защитности – санитарно-гигиенические и оздоровительные леса (наравне с лесопарками, лесами зеленых зон вокруг городов, других населенных пунктов и промышленных предприятий) [8]. При этом в состав государственного лесного фонда не включали озеленительные насаждения и группы деревьев в городах и других населенных пунктах, произрастающие на землях, не отнесенных к городским лесам.

Лесной кодекс Российской Федерации 1997 г. снова существенно изменил **правовой статус городских лесов**: они были выведены из состава государственного лесного фонда как леса, расположенные на землях населенных пунктов (поселений) [9]. При этом не снималась проблема разграничения городских лесов и лесопарков в пределах городских населенных пунктов. На городские леса не распространялось деление лесов на группы. Была сформулирована и целевая задача городских лесов – отдых населения, проведение культурно-оздоровительных и спортивных мероприятий, сохранение благоприятной экологической обстановки.

Современное законодательство также оставляет много вопросов в сфере правового режима городских лесов. Сегодня на законодательном уровне отсутствует легальное определение понятия «городские леса», не установлены критерии отнесения лесных насаждений к городским лесам, позволяющие отграничить городские леса от иных насаждений (в том числе лесопарков) в пределах населенных пунктов.

Не решена и правовая неопределенность в вопросе о возможности отнесения к городским лесам лесных насаждений, расположенных в населенных пунктах, не являющихся городами. Вместе с тем, если сопоставить норму ста-

ты 6 действующего Лесного кодекса Российской Федерации («леса располагаются на землях лесного фонда и землях иных категорий») [10] и статьи 7 Земельного кодекса РФ («выделяется 7 категорий земель по целевому назначению: земли сельскохозяйственного назначения, земли населенных пунктов, ... земли лесного фонда...»), то можно прийти к заключению, что к городским лесам относятся леса, расположенные на землях населенных пунктов.

Эта норма находит закрепление и в отдельных нормативных правовых актах (например, постановление Правительства РФ от 22 мая 2007 г. № 310 «О ставках платы за единицу объема лесных ресурсов и ставках платы за единицу площади лесного участка, находящегося в федеральной собственности»), которые распространяются на городские леса, «расположенные в городах и иных населенных пунктах».

Много противоречий содержится в вопросе **о формах собственности на земли, занимаемые городскими лесами**, связанном, отчасти, с отсутствием порядка и особенностей возникновения прав на участки городских лесов. Согласно действующим правовым нормам, лесные участки, образованные на землях, занятых городскими лесами, признаются территорией общего пользования и не могут быть приватизированы.

Сегодня государственная собственность на земли, занятые городскими лесами, и лесные участки, образуемые из их состава, не разграничена. Как правило, Российская Федерация является собственником земель, занятых городскими лесами, в случае, если эти леса образованы переводом в земли населенных пунктов после 1997 г. Частично городские леса могут находиться в собственности субъектов Российской Федерации; кроме того, часть таких лесов относится к объектам местного значения и может находиться в муниципальной собственности. В пределах своих полномочий органы государственной власти субъектов Российской Федерации не являются органами управления городскими лесами. До настоящего времени не совсем ясно, куда относятся леса, расположенные на землях особо охраняемых природных территорий (самостоятельная категория защитных лесов), входящих в границы населенного пункта. Практика показывает, что в пределах городских лесов часто выделяют леса других категорий защитности (например, леса, расположенные в водоохранных зонах, равнозначных им по статусу).

Согласно Лесному кодексу Российской Федерации 2006 г. (статья 102), городские леса являются подкатегорией защитных лесов, а именно – лесов, выполняющих функции защиты природных и иных объектов (наравне с зелеными зонами, лесопарковыми зонами и др.). Статья 12 указывает, что защитные леса, в том числе городские леса, подлежат освоению в целях сохранения средообразующих и иных полезных функций лесов с одновременным использованием лесов, если оно совместимо с целевым назначением и выполняемыми полезными функциями. При этом в современном лесном законодательстве **не конкретизированы функции**, которые выполняют городские леса. Вместе с тем, земельное законодательство (статья 85 Земельного кодекса РФ) рассматривает этот вопрос более определенно – земельные участки в составе рекреационных зон, в том числе занятые городскими лесами, скверами, парками, городскими садами, прудами, озерами, водохранилищами, используются для отдыха граждан и туризма. Тот же подход наблюдается в Градостроительном кодексе Российской Федерации, который предусматривает формирование зон рекреационного назначения в границах территорий, занятых городскими лесами, скверами, парками, городскими садами, прудами, озерами, водохранилищами, пляжами, а также в границах иных территорий, используемых и пред-

назначенных для отдыха, туризма, занятий физической культурой и спортом. Таким образом, смежное законодательство более четко, чем лесное, регламентирует целевое назначение городских лесов для отдыха населения, туризма и спорта, эстетических целей.

Требования к ведению лесного хозяйства в защитных лесах, включая и городские леса, определены статьей 105 Лесного кодекса Российской Федерации: установлен общий для всех лесов, выполняющих функции защиты природных и иных объектов, запрет на проведение сплошных рубок. Приказом Минсельхоза России от 06.11.2009 № 543 введен запрет на ведение охотничьего хозяйства, ведение сельского хозяйства, разработку месторождений полезных ископаемых и размещение объектов капитального строительства, за исключением гидротехнических сооружений, применение токсических химических препаратов. Также установлены требования к составу лесных культур, к выборочным рубкам. При этом требуется детализация режима использования и охраны городских лесов, например: допустимость (запрет) на размещение временных сооружений, объектов некапитального строительства, асфальтированных дорожек и т.п.

Лесной кодекс Российской Федерации сформулировал единый подход к пониманию управления в лесах, располагающихся на землях различных категорий, разделив полномочия в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов между федеральным, региональным и муниципальным уровнями. Статья 84 Лесного кодекса Российской Федерации определяет полномочия органов местного самоуправления в отношении лесных участков, находящихся в муниципальной собственности. Однако при этом ничего не говорится о полномочиях в отношении городских лесов, которые могут относиться к другим формам собственности и не подпадать под юрисдикцию муниципальных органов. Таким образом, на сегодняшний день лесное законодательство регулирует правовые отношения только в той части городских лесов, которые относятся к муниципальной собственности. Орган власти, который рассматривает лесохозяйственные регламенты и обеспечивает организацию лесного хозяйства в городских лесах, которые не относятся к муниципальной собственности, законодательно не определен.

Возникает вопрос: как эффективно осуществлять лесоуправление в сложившихся условиях? Первый вариант: признать право собственности муниципальных образований (поселений и городских округов) на земли, занятые городскими лесами. Однако при этом весь объем исполнительно-распорядительных функций в сфере лесных отношений (включая финансирование) будет полностью возложен на органы местного самоуправления, что вряд ли можно будет реализовать на требуемом уровне. Второй вариант, с нашей точки зрения, более целесообразен: признать сложившуюся ситуацию с учетом фактического наличия лесных участков и состава городских лесов, а вопросы повышения эффективности управления городскими лесами решать не через право собственности, а через оптимизацию распределения полномочий в сфере лесных отношений на территории городских лесов.

Согласно статье 23 Лесного кодекса Российской Федерации территориальной единицей в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов являются лесничество (лесопарки), в том числе и в отношении городских лесов. Основные функции управления городскими лесами: организация проведения лесоустройства, утверждение лесохозяйственных регламентов, государственная экспертиза проектов освоения лесов, муниципальный лесной контроль и т.д. Это те основные задачи, которые должны решаться лесничествами

(или с их участием) в городских лесах. Вместе с тем, практика применения показывает несколько иные решения в сфере организации лесного хозяйства.

Например, на территории городских лесов Иркутска (это лесные участки, находящиеся в муниципальной собственности, – 12 лесных массивов общей площадью 6 тыс. га) организовано Городское лесничество. В лесах проведено зонирование территории, установлены рекреационные зоны, ООПТ местного значения и памятники природы, водоохранная зона. В целях реализации полномочий приняты следующие документы: положение об организации использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов города Иркутска; положение о муниципальном лесном контроле и надзоре в городе Иркутске; административный регламент проведения проверок при осуществлении муниципального лесного надзора в городе Иркутске, лесохозяйственный регламент Городского лесничества [11].

Городские леса Красноярска находятся под управлением Департамента муниципального имущества и земельных отношений администрации города. Здесь организовано муниципальное казенное учреждение «Городские леса» [12]. То есть лесничества, в отличие от лесов, расположенных на землях лесного фонда, не являются единственной формой управления городскими лесами.

Проведенный анализ показывает, что лесное законодательство в сфере регулирования правового режима защитных лесов требует совершенствования. В отношении городских лесов необходимо дать более четкое определение понятия «городские леса», уточнить их функции, режим их использования, охраны, защиты и воспроизводства. Особого внимания требует организация управления городскими лесами в контексте с развивающейся общей системой управления лесами страны.

Список литературы

1. Свод законов Российской империи. – Т. VIII. – Ч. 1, 1893.
2. Лесной Кодекс РСФСР. Утвержден ВЦИК 30.10.1922 г. – ст. 901 // Собр. уложений. – 1922. – № 68. <http://www.forestforum.ru/info/history/lk1923.pdf>
3. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 04.04.1947 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1947. – № 13.
4. Об утверждении Основ лесного законодательства Союза ССР и союзных республик. Закон СССР от 17.06.1977 // <http://www.bestpravo.ru/sssrgn-zakony/r5p.htm>.
5. Лесной кодекс РСФСР. 1978 // base.consultant.ru «Консультант Плюс».
6. Основы земельного законодательства Союза ССР и союзных республик, 1968 // <http://www.bestpravo.ru/sssrgn-praktika/v3k.htm>.
7. Земельный кодекс РСФСР, 1970 // <http://www.bestpravo.ru/sssrgn-praktika/v3k.htm>.
8. Основы лесного законодательства Российской Федерации, 1993 // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_1756.
9. Лесной кодекс Российской Федерации от 29.01.1997 № 22-ФЗ // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_70342.
10. Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 50. – Ст. 5278.
11. Положение об организации использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов города Иркутска. Решение Думы г. Иркутска от 27.06.2008 № 004-20-510851/8 от 26.06.2008.
12. О создании муниципального казенного учреждения города Красноярска «Городские леса». Распоряжение администрации города Красноярска от 17.01.2011 № 10-ж.

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЛЕСОВОДСТВЕННЫХ МЕРОПРИЯТИЙ В ЗАЩИТНЫХ ЛЕСАХ

Международная научно-практическая конференция

Научный консультант

д-р с.-х. наук, академик РАН

С.А. Родин

Ответственный за выпуск *И. Г. Трушина*

Редакторы:

З. С. Брунова, М. Ф. Нежлукто, М. М. Сергеева

Компьютерная верстка:

Л. М. Харина, С. А. Трушенкова

Перевод

А.Е. Дросков

Подписано в печать 25.12.2013

Объем 12.0 печ. л.

Формат 60х90 1/16

Тираж 300 экз.

Отпечатано в ФБУ ВНИИЛМ

г. Пушкино Московской обл., ул. Институтская, д.15