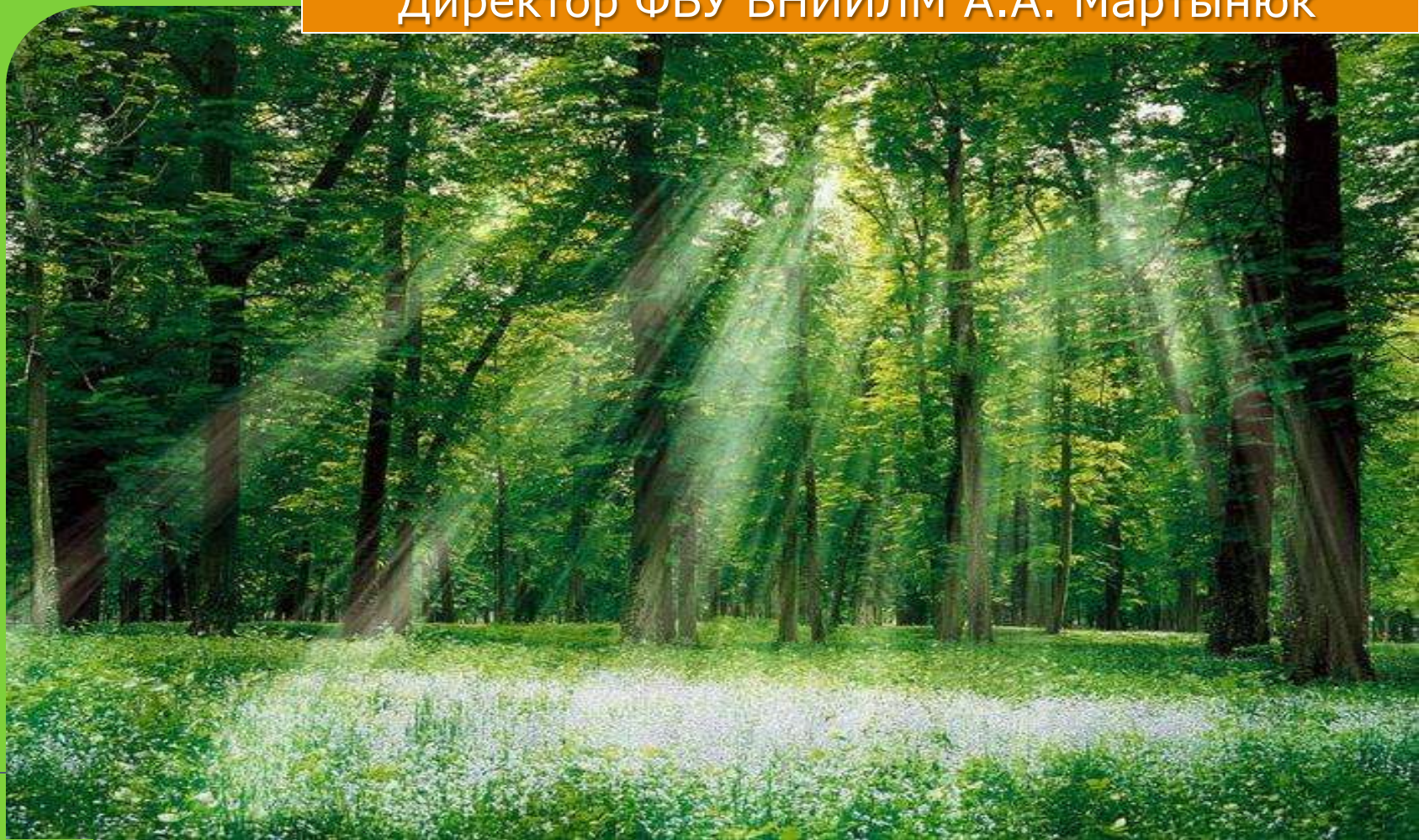


Городские леса: правовой статус, ведение хозяйства

Директор ФБУ ВНИИЛМ А.А. Мартынюк



Деление лесов России по ведомственной принадлежности и категориям земель



История правового регулирования городских лесов (I)

Лесной устав 1802 г. – выделялись казенные, общественные и частные леса.

Городские леса относились как к казенным лесам особого назначения, так и к общественным лесам (приобретенным в собственность городами).

Леса, принадлежащие городам, находились в ведомстве городского общества. (Свод законов Российской империи, т. VIII, ч. 1, 1893)

ЛК РСФСР 1923 г. – леса общегосударственного значения и леса местные.

Первые делились на леса собственно государственные и леса особого назначения, в которые включались и городские леса.

Городские леса – лесные площади внутри городской черты, а также части их за пределами черты, но составляющие один лесной участок с лесными площадями внутри городской черты. Из состава городских лесов исключались лесные дачи и парки, предназначенные для учебных целей и переданные лесным, лесотехническим и высшим сельскохозяйственным учебным заведениям.

Городские леса находились в заведывании городских советов, велось парковое и эксплуатационное хозяйство

История правового регулирования городских лесов (II)

Постановление ВЦИК и СНК РСФСР 1936 г. – городские леса включены в категорию особо охраняемых лесов.

С образованием Министерства лесного хозяйства (1947 г.) городские леса были переданы в ведение органов лесного хозяйства.

Основы земельного законодательства (1969 г.) – к землям городов относятся все земли, находящиеся в пределах городской черты, в том числе земли, занятые городскими лесами.

Земельный кодекс РСФСР – в состав земель городов, рабочих, курортных, дачных поселков и сельских населенных пунктов входят земли, занятые лесами, а в городах – городскими лесами.

Основы лесного законодательства СССР (1977), ЛК РСФСР (1978) – Выделялись: 1 – ГЛФ: леса государственного значения, городские леса, закрепленные леса и заповедники; 2 - колхозные леса.

В ГЛФ не включались отдельные деревья, группы деревьев, озеленительные насаждения в городах и других населенных пунктах, произрастающие на землях, не занятых городскими лесами (это была древесно-кустарниковая растительность).

Т.е., – однозначно не определялось отнесения земель, покрытых городскими лесами, к категории земель населенных пунктов или к категории земель лесного фонда.

Городские леса относились к лесам I группы (санитарно-гигиенические и оздоровительные функции). Лесами I группы признавались и лесопарки, однако они не относились к городским лесам.

Положения о городских лесах распространялось на леса поселков городского типа.

История правового регулирования городских лесов (III)

Основы лесного законодательства Российской Федерации (1993) – все леса и предоставленные для ведения лесного хозяйства земли образуют лесной фонд РФ.

Не содержалось прямого указания, что городские леса являются элементом лесного фонда. Из состава ЛФ исключались озеленительные насаждения и группы деревьев в городах и других населенных пунктах, произрастающие на землях, не отнесенных к городским лесам.

Городские леса были отнесены к лесам I группы.

По категории защитности городские леса включались в санитарно-гигиенические и оздоровительные леса (наравне с лесопарками, лесами зеленых зон вокруг городов, других населенных пунктов и промышленных предприятий и т.п.)

Отнесение лесов к городским лесам производилось органами исполнительной власти республик, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга.

Устанавливалась компетенция районных (городских) Советов народных депутатов и районных (городских) администраций в сфере регулирования лесных отношений

История правового регулирования городских лесов (IV)

Лесной кодекс РФ (1997 г.):

- ❑ в ЛФ не входили леса, расположенные на землях обороны и землях населенных пунктов (поселений);
- ❑ земли, занятые городскими лесами, считались определенно отнесенными к землям населенных пунктов (поселений);
- ❑ в ЛФ и в леса, не входящие в лесной фонд, не включалась древесно - кустарниковая растительность, расположенная на землях населенных пунктов (поселений), за исключением городских лесов;
- ❑ не снималась проблема разграничения городских лесов и лесопарков в пределах городских населенных пунктов;
- ❑ поскольку городские леса исключались из состава лесного фонда, деление лесов на группы лесов на них не распространялось.
- ❑ формировалась целевая задача городских лесов: – отдых населения, проведение культурно - оздоровительных и спортивных мероприятий, сохранения благоприятной экологической обстановки

Пробелы правового регулирования городских лесов

Отсутствие на законодательном уровне определения городских лесов (за исключением их назначения (предназначения)).

Отсутствие критериев отнесения лесных насаждений к городским лесам, позволяющие отграничить городские леса от иных насаждений в пределах населенных пунктов, в том числе лесопарков.

Правовая неопределенность в вопросе о возможности отнесения к городским лесам лесных насаждений, расположенных в населенных пунктах, не являющихся городами.

Отсутствие положений об определении формы собственности на городские леса. Отсутствие определения порядка и особенностей возникновения прав на участки городских лесов.

Отсутствие положений в части детализации режима использования и охраны городских лесов (напр., допустимость (запрет) на размещение временных сооружений, объектов некапитального строительства, асфальтирования дорожек, максимальную площадь асфальтовых покрытий и т.д.)

Определение понятия «городские леса»

ЛК РФ 2006 г.

Ст. 6. Земли, на которых располагаются леса

– Леса располагаются на землях лесного фонда и землях иных категорий.

ЗК РФ:

Ст. 7. Выделятся 7 категорий земель по целевому назначению:

- земли сельскохозяйственного назначения
- земли населенных пунктов
- земли промышленного и иного спецназначения
- земли ООПТ
- земли лесного фонда
- земли водного фонда
- земли запаса

Действующее федеральное законодательство не содержит легального определения городских лесов.

Между тем, наличие в правовой конструкции указанных норм-дефиниций создает правовую основу для его определения в силу направленности указанной нормы на четкое определение круга регулируемых общественных отношений посредством указания на объект этих отношений.

Городские леса – леса, расположенные на землях населенных пунктов

Целевое назначение: отдых населения, проведение культурно-оздоровительных и спортивных мероприятий, сохранение экологической обстановки

Становится не до конца понятным из-за неопределенности основного понятия «лес»

Место городских лесов в системе лесов России

1. Городские леса могут находиться только на землях населенных пунктов, другие виды лесов располагаются на землях иных категорий.

Противоречие: куда относятся леса, расположенные на землях ООПТ (самостоятельная категория защитных лесов), входящих в границы населенного пункта

2. Не разрешена правовая неопределенность в вопросе о допустимости нахождения городских лесов в населенных пунктах, не являющихся городами:

- а) сохраняется исторически сложившийся термин – городские леса;
- б) указывается, что городские леса могут располагаться на землях населенных пунктов.

ЛК РФ -1997 г. четко относил городские леса к землям городских поселений.

Некоторые НПА (Постановлением Правительства РФ от 22 мая 2007 года № 310 «О ставках платы ...» распространяются на городские леса, «расположенные в городах и иных населенных пунктах».

3. Городские леса являются подкатегорией категории защитных лесов, а именно лесов, выполняющих функции защиты природных и иных объектов (наравне с зелеными зонами; лесопарковыми зонами и др.) – ст. 102 ЛК РФ.

То есть:

- следует закрепить положение, что городские леса могут располагаться в городах и иных населенных пунктах
- в границах городов и иных населенных пунктах могут располагаться также леса особо охраняемых природных территорий

Функции городских лесов

1. Ст. 12 ЛК РФ - защитные леса, к которым отнесены городские леса, подлежат освоению в целях сохранения средообразующих ... и иных полезных функций лесов с одновременным использованием лесов, если это использование совместимо с целевым назначением защитных лесов и выполняемыми ими полезными функциями.
2. Ст. 102 ЛК РФ – городские леса отнесены к подкатегории защитности «леса, выполняющие функции защиты природных и иных объектов (?)».

Пробелы:

- не конкретизированы функции, которые выполняют городские леса, прежде всего, в части предназначения для отдыха населения, эстетических целей;

Это не согласуется:

- А) с позицией ЗК РФ (ст. 85) - земельные участки в составе рекреационных зон, в том числе земельные участки, **занятые городскими лесами**, скверами, парками, городскими садами, прудами, озерами, водохранилищами, используются для отдыха граждан и туризма.
 - Б) ст. 35 Градостроительного кодекса РФ - в состав зон рекреационного назначения могут включаться зоны **в границах территорий, занятых городскими лесами**, скверами, парками, городскими садами, прудами, озерами, водохранилищами, пляжами, а также в границах иных территорий, используемых и предназначенных для отдыха, туризма, занятий физической культурой и спортом.
 - В) создаются разногласия с подзаконными актами: Лесоустроительная инструкция – проектирование насаждений лесопаркового типа и их благоустройства; Правила использования лесов для осуществления рекреационной деятельности – не распространяются на городские леса;
- существует неопределенность в отношении «иных объектов» – города, поселки, отдельные учреждения и др.

Право собственности на земли, занятые городскими лесами (I)

ЛК РФ 2006 г. – лесные участки определяются как земельные участки (приоритет земельного законодательства).

Право собственности отношении земель, занятых городскими лесами может рассматриваться:

- 1) в случае установления публичного собственника;
- 2) в отношении лесных участков, образованных из таких земель.

Государственная собственность на земли, занятые городскими лесами, лесные участки, образуемые из их состава, неразграничена.

РФ является собственником земель, занятых городскими лесами, в случае если эти леса образованы переводом в земли населенных пунктов после 1997 года.

Нет правовых основ (ФЗ № 137) передачи земель, занятых городскими лесами, в собственность ни у одного из публичных субъектов.

Лесные участки, образованные из земель, занятых городскими лесами, не могут быть приватизированы (по признаку беспрепятственного пользования городские леса признаются территорией общего пользования).

Частично городские леса могут находиться в собственности субъектов Российской Федерации.

Городские леса считаются объектом местного значения и могут находиться в муниципальной собственности.

Вопросы: О каких лесных участках, находящихся в муниципальной собственности, говорит законодатель в Лесном кодексе Российской Федерации?

По какому основанию разграничения государственной собственности на землю могла возникнуть муниципальная собственность на лесные участки?

Право собственности на земли, занятые городскими лесами (II)

Возможные варианты решения:

1

Признать право собственности муниципальных образований (поселений и городских округов) на земли, занятые городскими лесами. При этом весь объем исполнительно-распорядительных функций в сфере лесных отношений (включая финансирование) будет в полном объеме возложен на органы местного самоуправления.

2

Признать нецелесообразным разграничение государственной собственности на земли, занятые городскими лесами. В этом случае законодатель должен разграничить полномочия федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в сфере лесных отношений с учетом фактического наличия лесных участков и состава городских лесов

Управление в сфере использования, охраны, защиты и воспроизводства городских лесов

ЛК не сформирован единый подход к пониманию управления в сфере охраны окружающей среды, использования и охраны отдельных природных объектов.

Ст. 84 ЛК РФ определяет полномочия органов местного самоуправления в отношении лесных участков, находящихся в муниципальной собственности.

Функции управления: организация проведения лесоустройства, обеспечение проектирование лесничеств и лесопарков, утверждение лесохозяйственных регламентов, государственная экспертиза проектов освоения лесов, государственная инвентаризация городских лесов, лесной контроль и т.д.

Особенности лесоправления: городские леса – это одновременно лесные территории, и территории населенного пункта;

- госсобственность часть городских лесов не разграничена, часть их находится в собственности Российской Федерации;
- в пределах своих полномочий органы госвласти субъектов РФ не являются органами управления городскими лесами;
- законодательно не определен орган, который рассматривает лесохозяйственные регламенты на те городские леса, которые не относятся к муниципальной собственности

Вопрос эффективности управления городскими лесами целесообразно решать не через право собственности, а через оптимизацию распределения полномочий в сфере лесных отношений

Управление в сфере использования, охраны, защиты и воспроизводства городских лесов

Что именно законодатель подразумевает под организацией использования, охраны, защиты и воспроизводства городских лесов?

Ст. 23 ЛК РФ – лесничества и лесопарки также располагаются:

- на землях обороны и безопасности, на которых расположены леса;
- землях населенных пунктов, на которых расположены городские леса;
- на землях особо охраняемых природных территорий, на которых расположены леса.

То есть, и в городских лесах лесничества (лесопарки) должны стать единицей управления в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов.

Фактическое состояние:

- 1. Виды городских лесов** – лесопарки, природные парки, природно-исторические парки, лесничества и др.
- 2. ЛК РФ** – для лесничеств (лесопарков) разрабатываются лесохозяйственные регламенты
- 3. Градостроительный кодекс РФ** – разрешенное использование регламентируется градостроительными регламентами. При этом данная норма не действует в случаях, когда ЛК РФ предусмотрено применение л/х регламентов лесничеств и лесопарков (большинство городских лесов не имеют лесничеств и лесопарков)

Требования к лесному хозяйству

Ст. 12 ЛК РФ – городские леса, наравне с другими защитными лесами, используются при условии, если это использование совместимо с выполняемыми ими полезными функциями

Ст.105 ЛК РФ – установлен общий для всех лесов, выполняющих функции защиты природных и иных объектов, запрет на проведение сплошных рубок

«Особенности использования...» (Приказ МСХ РФ от 6 ноября 2009 года № 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 химпрепаратов

Установлены требования к составу лесных культур, к выборочным рубкам

Городские леса г. Иркутска

Это лесные участки, расположенные в пределах городской черты города Иркутска и находящиеся в муниципальной собственности города:
12 лесных массивов, общая площадь 6 тыс. га.

Статус – городские леса рекреационного типа .

Определены:

- рекреационные зоны
- ООПТ местного значения
- ООПТ памятник природы
- водоохранная зона

Приняты правовые 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 контроля и надзора в городе Иркутске
- ❑ Лесохозяйственный регламент Городского лесничества

Городские леса г. Красноярска

Департамент муниципального имущества и земельных отношений администрации города Муниципальное казенное учреждение «Городские леса»

Ведение хозяйства в городских лесах (соблюдение):

- требований лесохозяйственного регламента по использованию лесных участков, в том числе для рекреационной деятельности, предоставленных в установленном порядке юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, гражданам
- требований действующего законодательства по сохранению лесов от уничтожения, повреждения, загрязнения и иных негативных воздействий
- правил лесопользования и пребывания граждан в городских лесах
- требований действующего законодательства по обеспечению порядка проведения на землях городских лесов строительных работ, прокладки коммуникаций, строительства линейных объектов, иных работ, не связанных с ведением лесного хозяйства и осуществлением лесопользования
- требований действующего законодательства по ведению лесного хозяйства и выполнению лесохозяйственных мероприятий

Предложения по внесению изменений в лесное законодательство

1. Городские леса могут располагаться в городах и иных населенных пунктах
2. В границах земель населенных пунктов могут располагаться городские леса и леса особо охраняемых природных территорий
3. Уточнить функции городских лесов
4. Уточнить виды городских лесов, например, городские леса лесопаркового типа (леса, в отношении которых подлежит организация паркоустройства) и иные городские леса
5. Уточнить режим использования разных видов городских лесов, например, использование городских лесов лесопаркового типа и особо охраняемых городских лесов осуществляется при условии, что это использование совместимо с выполняемыми ими функциями; с момента включения в установленном порядке территории, занятой городскими лесами, в территориальную зону, не являющуюся рекреационной, такие городские леса, соответствующие лесные участки исключаются из лесного реестра, в отношении них прекращает свое действие лесохозяйственный регламент
6. Уточнение полномочий в сфере управления городскими лесами по вертикали лесоправления



Спасибо
за внимание!