

УДК 630

ВЕДЕНИЕ ЛЕСНОГО ХОЗЯЙСТВА В ГОРОДСКИХ ЛЕСАХ ТОЛЬЯТТИ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

© 2016 А.Н. Крючков

Тольяттинское отделение Русского ботанического общества, г. Тольятти (Россия)

Поступила 17.04.2016

В статье рассмотрены юридические и правовые аспекты городских лесов в России, охарактеризовано современное состояние городских лесов Тольятти, оценена организация деятельности по их охране, а также представлен оптимистический прогноз развития городских насаждений.

Ключевые слова: городские леса, Тольятти, охрана лесов.

Kruchkov A.N. Forest management in urban forests Togliatti: theory and practice.

– The article considers legal aspects of urban forests in Russia, characterized the modern condition of urban forests Togliatti, appreciated the organization of activities for their protection, but also presented an optimistic forecast for the development of urban spaces.

Key words: urban forests, Tolyatti, forest protection.

1. Юридические и правовые проблемы городских лесов. Городские леса имеют особую экологическую ценность в качестве рекреационной территории, обеспечивающей отдых населения, способствующей снижению уровня загрязнения атмосферного воздуха, шумового воздействия (Кичигин, 2011). Затрачивая средства на охрану городских лесов, проведение лесоустройства, ведение лесного хозяйства, органы местного самоуправления ограничены в вопросах использования данных территорий, хотя формально на них распространяются градостроительные регламенты, установленные в рамках правил землепользования и застройки. Отсутствие четких ограничений хозяйственного использования городских лесов, установленных на федеральном уровне, ограничивает их использование в рекреационной деятельности, для размещения некапитальных строений, предназначенных для отдыха, занятий спортом. Актуальность проблем, связанных с охраной и использованием городских лесов, была подтверждена на парламентских слушаниях в Государственной Думе Федерального Собрания РФ на тему «Городские леса: охрана и использование. Правовое обеспечение», состоявшихся 21 октября 2010 г.

В действующем ЛК РФ 2006 г. упоминание о городских лесах встречается дважды. При характеристике лесничеств и лесопарков. В ст. 23 ЛК РФ устанавливается, что лесничества и лесопарки могут находиться, в том числе на землях поселений, на которых расположены городские леса. Согласно ст. 102 ЛК РФ городские леса, зеленые зоны, лесопарки отнесены к категории защитных лесов и к подкатегории лесов, выполняющих функции защиты природных и иных объектов. Но при этом указанные категории лесов находятся на землях населенных пунктов, а не на землях лесного фонда. Таким образом, основным признаком, определяющим отличие городских лесов от иных категорий и групп лесного фонда, является их расположение в границах населенных пунктов и, соответственно, принадлежность к категории земель населенных пунктов. Обеспечение охраны и использования городских лесов нельзя признать оп-

тимальным и соответствующим их экологическому значению. Одно лишь отнесение в ст. 102 ЛК РФ городских лесов к защитным лесам не обеспечивает надлежащего режима их правовой охраны, поскольку не установлены конкретные виды разрешенного использования и требования к их охране. Отсутствие в ЛК РФ правового режима охраны и использования городских лесов создает двойные риски: с одной стороны, риск ненадлежащей охраны городских лесов; с другой – риск их ненадлежащего использования. Поэтому в Федеральном лесном законодательстве должны быть определены четкие подходы к охране и использованию городских лесов. Определение понятия «городской лес». В настоящее время в законодательстве отсутствует как определение леса вообще, так и определение городского леса в частности.

Из анализа ст. 23 ЛК РФ можно сделать вывод о том, что городские леса - это леса, которые расположены на землях населенных пунктов в границах, определенных границей населенного пункта. Но будет ли данное определение достаточным с точки зрения четкого отграничения городских лесов от иных растительных комплексов? Исходя из смысла ст. 23 ЛК РФ, городские леса располагаются на территории населенных пунктов и подразделяются на лесничества и лесопарки. Однако при этом не решен вопрос о соотношении городских лесов с зелеными зонами, лесопарковыми зонами. Если в действующий ЛК РФ будет включено определение леса, аналогичное используемому в ЛК РФ 1997 г., т. е. как совокупности лесной растительности, земли, животного мира и других компонентов окружающей природной среды, имеющей важное экологическое, экономическое и социальное значение, то данного определения будет вполне достаточно и для определения понятия городских лесов.

Вместе с тем более важной является проблема соотношения термина «городские леса» с зелеными и лесопарковыми зонами. Согласно п. 4 Положения об определении функциональных зон в лесопарковых зонах, площади и границ лесопарковых зон, зеленых зон, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 14 декабря 2009 г. N 1007, лесопарковые и зеленые зоны могут устанавливаться на землях лесного фонда, землях обороны и безопасности, на которых расположены леса, а также в городских и сельских поселениях, в которых расположены леса (за исключением городских лесов). При этом площадь лесопарковой зоны определяется в зависимости от численности населения соответствующего поселения. Площадь зеленой зоны определяется в зависимости от лесорастительной зоны, отношения площади покрытых лесной растительностью земель к общей площади территории муниципального района или субъекта РФ, в границах которого устанавливается зеленая зона (лесистости), и численности населения соответствующего поселения. Таким образом, следует четче разграничить по функциональному назначению и правовому режиму городские леса, лесопарковые и зеленые зоны, чтобы не допустить дублирования правовых режимов указанных территорий.

Вместе с тем правовой режим городских лесов кардинально отличается от режима земель населенных пунктов, занятых иными объектами. Распространяются ли на территории, занятые городскими лесами, генеральные планы муниципальных образований и правила землепользования и застройки, разрабатываемые в соответствии с ГсК РФ?

Однозначный ответ на данный вопрос дать проблематично. Генеральные планы городских и сельских поселений, городских округов распространяются на территории муниципальных образований, в состав которых входят и населенные пункты. Посредством генеральных планов устанавливается функциональное зонирование территории муниципального образования, в том числе населенных пунктов. По общему правилу путем принятия генерального плана для определенной территории устанавливается соответствующий вид функциональной зоны, которая получает детальный правовой

режим в правилах землепользования и застройки муниципального образования. Применительно к городским лесам в утверждаемой части генерального плана должна быть отражена существующая функциональная зона городских лесов, которая не может быть изменена только путем принятия или изменения генерального плана муниципального образования. В противном случае принятый генеральный план, изменяющий в одностороннем порядке границы или вид функциональной зоны городского леса, может быть отменен в судебном порядке. Не менее проблематично обстоят дела с применением в отношении городских лесов градостроительного зонирования. Правила землепользования и застройки муниципального образования включают градостроительные регламенты, определяющие виды разрешенного использования земельного участка, параметры разрешенного строительства. В соответствии с п. 4 ст. 36 ГсК РФ действие градостроительного регламента не распространяется на земельные участки в границах территорий общего пользования.

Градостроительные регламенты могут быть распространены на земельные участки в составе данной зоны только в случае, когда части территорий общего пользования (скверов, бульваров) переведены в установленном порядке на основании проектов планировки из состава территорий общего пользования в состав иных территорий, на которые распространяется действие градостроительных регламентов. В иных случаях (применительно к частям территории в пределах данной зоны, которые относятся к территории общего пользования, отграниченной от иных территорий красными линиями) градостроительный регламент не распространяется и их использование определяется уполномоченными органами в индивидуальном порядке в соответствии с целевым назначением. Использование городских лесов в пределах черты населенных пунктов определялось органами местного самоуправления в соответствии с ЗК РФ, ЛК РФ.

Зона городских лесов выделена для обеспечения правовых условий сохранения, воспроизводства городских лесов и осуществления различных видов деятельности в соответствии с ЛК РФ. В зоне городских лесов запрещается проведение сплошных рубок лесных насаждений, за исключением случаев, установленных ЛК РФ. К основным видам разрешенного использования лесов, расположенных на землях населенных пунктов, относятся: выборочные рубки в целях устранения погибших и поврежденных лесных насаждений; отдых и туризм граждан. Условно разрешенные виды использования следующие: объекты лесной инфраструктуры; рекреационная деятельность в целях организации отдыха, туризма, физкультурно-оздоровительной и спортивной деятельности в соответствии с законодательством; объекты наружного противопожарного водоснабжения (пожарные резервуары, водоемы); линии электропередачи, линии связи, дорог, трубопроводов и других линейных объектов в соответствии с федеральными нормативными правовыми актами. Как и в случае с генеральными планами муниципальных образований, изменение вида разрешенного использования городских лесов, например с рекреационного на строительство, только путем принятия правил землепользования и застройки или внесения в них изменений противоречит федеральному законодательству. В результате возникает интересная правовая ситуация: изменение границы или вида разрешенного использования городских лесов только посредством градостроительной документации - генерального плана и правил землепользования и застройки муниципального образования - неправомерно. Означает ли это, что данные действия в рамках действующего законодательства неосуществимы? Нет, это не так. Однако указанная процедура, во-первых, не формализована и для ее определения требуется системный анализ различных отраслей законодательства, а во-вторых, необходимо использование норм лесного, градостроительного и земельного законода-

тельства в комплексе. При этом следует применять градостроительную, землеустроительную и лесоустроительную документацию, отдавая приоритет лесоустроительной.

Собственность на городские леса и проблемы разграничения полномочий по охране и использованию городских лесов. Объединение этих, казалось бы, разных вопросов в один объясняется тем, что право собственности на городские леса, точнее, на земельные участки, занятые городскими лесами, и полномочия по управлению городскими лесами тесным образом связаны. Логично предположить, что субъект соответствующего уровня публичной власти, имеющий право собственности на городские леса, осуществляет также управление ими. Возможна и иная правовая конструкция: правом собственности на городские леса наделена, например, Российская Федерация или ее субъект, а управление ими осуществляется на ином уровне публичной власти, например муниципальными образованиями за счет предоставляемых собственником субсидий. Такая схема в настоящее время реализована в ЛК РФ, согласно которому земли лесного фонда находятся в федеральной собственности, а управление лесным фондом осуществляется субъектами РФ за счет предоставляемых субсидий

Применительно к городским лесам ситуация более сложная: формы собственности на городские леса в законодательстве не определены, что создает значительные трудности в правоприменительной практике. Поэтому первоочередной задачей признается определение форм собственности на земли, занятые городскими лесами. В определенных случаях городские леса могут находиться и в федеральной собственности. Это связано с тем, что на некоторые земельные участки, занятые городскими лесами, было зарегистрировано право государственной собственности Российской Федерации. При этом земли изменили свой правовой режим с земель лесного фонда на земли населенных пунктов. Соответственно, леса, расположенные на таких землях, приобретают правовой режим городских лесов. При этом в соответствии с п. 3 ст. 84 ЗК РФ включение земельных участков в границы населенных пунктов не влечет прекращения прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков. Поэтому право собственности Российской Федерации на такие земельные участки сохраняется. Полномочиями по охране и использованию городских лесов наделены органы местного самоуправления поселений и городских округов. Поэтому органы местного самоуправления обязаны расходовать средства местного бюджета на охрану лесов, находящихся в неразграниченной государственной или федеральной собственности. При этом государство не компенсирует эти затраты муниципалитетам. Так как возможности муниципалитетов по хозяйственному использованию городских лесов ограничены, управление ими является экономически убыточным. Кроме того, у органов местного самоуправления, особенно городских и сельских поселений, не хватает финансовых ресурсов для обеспечения надлежащей охраны городских лесов. Поэтому актуальны оптимизация управления городскими лесами и повышение его эффективности. Какие могут быть предложены выходы из сложившейся ситуации? Во-первых, на управление городскими лесами, расположенными на земельных участках, находящихся в федеральной собственности, органы местного самоуправления могли бы получать финансирование из федерального бюджета. Во-вторых, к финансированию лесного хозяйства в городских лесах на определенных условиях могли бы быть привлечены субъекты РФ. В-третьих, финансирование природоохранных мероприятий может осуществляться и за счет арендаторов городских лесов, правда, экономическая целесообразность такой аренды с учетом ограниченного режима использования городских лесов сомнительна. Следует также отметить недостаточность полномочий органов местного самоуправления по контролю в сфере охраны и использования городских лесов. Формально в ст. 98 ЛК РФ предусмотрено осуществление на территории муниципального образования муници-

пального лесного контроля и надзора за использованием, охраной, защитой, воспроизводством лесов. Однако реальные полномочия муниципальных инспекторов по осуществлению лесного контроля в названном Кодексе не определены, кроме того, у них отсутствуют полномочия по привлечению виновных лиц к административной ответственности, если иное не определено в законодательстве субъекта РФ об административной ответственности.

2. Современное состояние городских лесов Тольятти и организация деятельности по их охране. Общая площадь лесов на территории Тольяттинского лесничества по данным государственного лесного реестра на 1 января 2014 года составляет 7 979 га. В 2013 г. в рамках заключенного контракта мэрией г.о. Тольятти с филиалом ФГУП «Рослесинфорг «Поволжский леспроект»» на территории Тольяттинского лесничества проведены лесоустроительные работы. Постановлением мэрии городского округа Тольятти от 04.07.2014 г. № 2195-п/1 введены в действие материалы таксации лесов, расположенных в границах городского округа Тольятти.

В рамках государственной Программы, заключено соглашение от 23.04.2014г. № ЛХ-1 о предоставлении в 2014 г. бюджету г.о. Тольятти субсидии из областного бюджета на проведение работ по межеванию и постановке на кадастровый учет иных категорий земель, покрытых лесами, расположенных в границах городского округа Тольятти.

По состоянию на 01.08.2014 г. в реестре лесопользователей на территории Тольяттинского лесничества числится 28 договоров аренды лесных участков на площади 122,027 га, в том числе 5 договоров – строительство, реконструкция, эксплуатация линейных объектов (на площади 15,33 га); 1 – договор строительство и эксплуатация водохранилищ (79,4 га) и 22 договора – осуществление рекреационной деятельности (на площади 27,3 га).

В рамках реализации мероприятий по ликвидации последствий лесных пожаров 2010 г. на территории г.о. Тольятти министерством лесного хозяйства, охраны окружающей среды и природопользования Самарской области (Минприроды Самарской области) в 2014 г. проведен 1 аукцион по продаже права на заключение договоров купли-продажи лесных насаждений. По результатам проведенного аукциона заключено 3 договора купли-продажи лесных насаждений с победителями аукциона ООО «Вектор-В», ООО «ЛесХозПром» и Индивидуальный предприниматель Носов Юрий Алексеевич, с общим объемом заготовки древесины 14,3 тыс.м³.

В 2014 г. заключено договоров купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд – 15 шт., в том числе для отопления зданий, строений и сооружений 15 шт., с общим объемом заготовки древесины 300 м³.

В целях ликвидации последствий лесных пожаров 2010 г. Минприроды Самарской области была разработана и утверждена (приказ от 18.11.2010 № 366) ведомственная целевая программа «Воспроизводство и охрана лесов Самарской области на 2011 – 2013 годы» (Программа).

В рамках реализации проведено лесопатологическое обследование на площади 4752,7 га и выполнены следующие мероприятия:

2011 г.: лесопатологическое обследование – 2666 га; разработка участков леса, пройденных огнем – 323 га; посадка лесных культур – 85 га; подготовка почвы под лесные культуры – 143 га; обустройство мест отдыха – 40 штук; изготовление и установка аншлагов – 16 шт; установка шлагбаумов – 50 шт; установка запрещающих знаков – 100 шт; содержание дорог противопожарного назначения – 4 км; устройство противопожарных минерализованных полос – 73 км.

В 2012 г.: разработан проект лесовосстановления; разработан проект пожарного обустройства территории лесничества; сплошные санитарные рубки – 806 га; уборка

захламлённости – 567 га; отвод лесосек под выборочные санитарные рубки – 520 га; подготовка почвы под лесные культуры – 495 га; посадка лесных культур – 353 га; устройство противопожарных полос – 73 км; уход за противопожарными полосами – 367 км; обустроены три закрытых пожарных водоёма ёмкостью 50 м³; обустроен открытый пожарный водоём ёмкостью 1500 м³; установлена наглядная агитация; установлена система видеонаблюдения.

В 2016 г. посадка лесных культур предусмотрена на площади 250 га, в том числе на Тольяттинской части будет посажено – 217,0 га, Федоровской части – 33,0 га. В ассортименте посадочного материала предусмотрены следующие породы: сосна, дуб, береза, клен остролистный, рябина, сирень, боярышник, акация, ясень. Планируется почвы под лесные культуры на площади – 335 га; проведение дополнения лесных культур на площади – 290 га; механизированный уход за лесными культурами на площади – 3465 га. Указанные мероприятия будут финансироваться счет средств Самарского областного бюджета (предусмотрено 15 787 тыс. рублей).

В рамках мероприятий, предусмотренных программой «Развития лесного хозяйства на 2014-2018 годы и на период до 2022 года», в настоящее время на территории Тольяттинского лесничества проводятся работы расчистки неликвидных лесных участков, пострадавших в результате последствий лесных пожаров.

3. Будущее тольяттинских городских лесов (оптимистический прогноз). Восстановление тольяттинских городских лесов в зоне критического лесоразведения имеет определенную специфику, в связи с чем, предлагается, ряд организационных мероприятий (Сенатор, Саксонов, 2010а, б; Крючков и др., 2011; Сенатор и др., 2013):

а) создание на базе Тольяттинского лесничества опытного лесничества, в целях разработки способов и приемов лесовосстановления и лесоразведения в экстремальных лесорастительных условиях юга лесостепной зоны;

б) создание школьного лесничества и обучающего экологического центра в целях профориентации молодежи ее экологического просвещения и образования;

в) создание природного парка.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Крючков А.Н., Егоров А.А., Дубовый В.К. О целесообразности создания природного парка на территории городского леса г. Тольятти «Ставропольский Бор» // Тр. Санкт-Петербургского н.-и. ин-та лесного х-ва. СПб., 2011. Вып. 2 (25). С. 258-263

Лесной кодекс Российской Федерации, от 04.12.2006 № 200-ФЗ (ред. от 01.05.2016)

Кичигин Н.В. Городские леса: режим охраны и использования // Журн. российского права. 2011. № 6. С. 28-34.

Сенатор С.А., Саксонов С.В., Ужамецкая Е.А. Растительный покров Тольятти: история изучения // Самарская Лука: проблемы региональной и глобальной экологии. 2013. Т. 22, № 4. С. 191-200. – **Сенатор С.А., Саксонов С.В.** Растительный покров Тольятти. Сообщение 1: Флора // Проблемы экологии городского округа Тольятти и пути их решения: Сб. тр. науч.-практ. конф. (3 декабря 2010 г.). Самара, 2010а. С. 183-189. – **Сенатор С.А., Саксонов С.В.** Растительный покров Тольятти. Сообщение 2: Растительность // Проблемы экологии городского округа Тольятти и пути их решения: Сб. тр. науч.-практ. конф. (3 декабря 2010 г.). Самара, 2010б. С. 190-197.

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 N 7-ФЗ (ред. от 29.12.2015).