



**ЗЕМЕЛЬНОЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНОЕ ПРАВО;  
ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО**

**УДК 349.41**

Горбунова Анастасия Геннадиевна

Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова

Высшая школа государственного аудита

Россия, Москва

[Gorbunovaag@mail.ru](mailto:Gorbunovaag@mail.ru)

Gorbunova Anastasia

Moscow State University

Higher School of State Audit

Russia, Moscow

**ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ВЫДЕЛЕНИЯ ГОРОДСКИХ ЛЕСОВ КАК  
ОТДЕЛЬНОЙ «КАТЕГОРИИ» ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

**Аннотация:** леса, как один из элементов, составляющих экосистему нашей планеты, имеют особую экологическую важность. Городские леса, как особый вид рассматриваемого компонента, выполняют эстетическую, оздоровительную и культурно-просветительскую функцию. Однако для того, чтобы они выполняли свои функции в полном объеме, необходимо установление четких критериев правового режима. На сегодняшний день регулирующее эту область законодательство характеризуется существенными противоречиями и пробелами, которые необходимо устранить. Представляется важным определить и закрепить определение данного института, отразить в законе его отличительные характеристики, позволяющие четко устанавливать правовой режим.

**Ключевые слова:** городские леса, рекреационные зона, зоны рекреационного назначения, защитные леса, правовой режим.



## LEGAL PROBLEMS OF ALLOCATING URBAN FORESTS AS A SEPARATE “CATEGORY” OF LEGAL REGULATION

**Annotation:** forests, as one of the elements of ecosystem of our planet, have particular ecological importance. Urban forests, as a special type of component under consideration, perform an aesthetic, health-improving, cultural and educational function. However, in order for them to fulfill their functions in full, it is necessary to establish clear legal regime. Today, the legislation regulating this area is characterized by significant contradictions and gaps that need to be eliminated. It seems important to define and consolidate the definition of this institution, to reflect in the law its distinctive characteristics, which make it possible to clearly establish the legal regime.

**Key words:** urban forests, recreational zones, zones of recreational purpose, protective forests, legal regime.

На сегодняшний день существует не малое количество проблем, которые затрагивают не только государства, но и каждого человека в отдельности. Одними из них являются загрязнение окружающей среды и истощение природных ресурсов. Негативными последствиями являются изменение природных условий (например, вымирание видов растений и животных, изменение климата и др.), а также – нехватка полезных материалов, воды и продовольствия для обеспечения жизнедеятельности людей.

Поскольку подобные глобальные проблемы касаются каждого государства, они объединяются для борьбы совместными усилиями. Отправной точкой принятия на себя общих обязательств по снижению воздействия на окружающую среду, уменьшения накопления отходов, переход на энерго- и ресурсо- сберегающие технологии является резолюция Генеральной Ассамблеи ООН, принятой в 2015 году, по итогам которой были определены цели по устойчивому развитию [18]. Одна из таких целей заключается в охране и защите наземных экосистем, то есть в рациональном использовании ее



компонентов (одним из которых является городской лес), в сохранение качественных и количественных характеристик лесов, а также в поддержании и улучшении их биоразнообразия [17].

Со своей стороны Россия, как член международного сообщества, способствует тому, чтобы эти цели были реализованы. Это происходит посредством их включения в задачи социально-экономического развития государства. К примеру, Указом Президента от 7 мая 2018 года была утверждена разработка и доработка национального проекта. «Экология», где в свою очередь, закреплена как общая задача – снизить уровень загрязнения атмосферного воздуха, так и уделено особое внимание данной проблеме в населенных пунктах, в том числе городах, поскольку на данных территориях большое количество объектов, негативно влияющих на его качество [8].

Леса являются одним из компонентов суши, который имеет важное экологическое значение. Они способствуют улучшению качества воздуха, выделению кислорода, уменьшают шумовое воздействия и силы потоков ветра, а также сохраняют качественное состояния почв [15]. В населенных пунктах, где сосредоточено большое количество объектов, имеющих негативное влияние на окружающую среду, леса (в том числе городские) приобретают особую актуальность и важность, в том числе и для очищения воздуха. Более того, прогноз ООН гласит о том, что к 2050 году увеличится как количество населения, так и повысится процесс урбанизации (то есть большая часть населения Планеты переселится в города) [14]. Это, в свою очередь, повысит важность и спрос на такой компонент природной среды как городские леса, а их защита и контроль, в том числе за рациональным использованием станут более жесткими и регламентированными.

Для того, чтобы это реализовать, необходимо установить понятное, непротиворечивое законодательное регулирование, в том числе необходимо четко определить правовой режим городских лесов, а также – запреты и ограничения на использование рассматриваемых территорий в других целях.



Речь идет о том, что, по мнению автора, требуется понимание специфики таких лесов, признаков, отличающих его от других видов лесов, ограничения видов деятельности и др. Регламентация городских лесов в современном законодательстве РФ крайне скромна и запутана, что влечет за собой снижение качества надзора и контроля в данной сфере и, как следствие, уменьшению их площадей, уничтожению их природных свойств.

Сам термин «Городские леса» впервые появился в 1923 году, в первом Лесном кодексе. Данная категория в нем определяется как «Состоящие при городах и поселениях городского типа лесные площади на бывших городских землях». Она также именовалась лесами особого назначения. Однако в то время, их правовое регулирование было еще крайне скудно [16].

Значимое нововведение было сделано с принятием основ лесного законодательства в 1977 году [3]. С введением данного закона городские леса были внесены в состав лесного фонда. Более того, они были отнесены к первой группе, так как они выполняли санитарно-гигиенические и оздоровительные функции. Отнесение к первой группе придавало им статус государственного значения.

С введением Лесного кодекса РСФСР в 1978 году положение городских лесов не менялось [6]. Он полностью повторял положения своего предшественника в вопросе регулирования городских лесов.

С введением в действия Земельного кодекса РСФСР 1991 года, земли населенных пунктов были официально разделены на 3 вида: сельские населенные пункты, поселки, города [2]. Городские леса при этом располагались исключительно на территориях последних – городов, что следует из статьи 71.

Лесной кодекс, принятый в 1997 году, внес существенные изменения в управление городскими лесами [4]. Следствием введения в действие этого закона описываемая категории исключается из состава лесного фонда. Более того, городскими лесами теперь считаются не только леса, расположенные в



пределах городов, но и леса, расположенные на других типах земель населенных пунктов. Закон также расширил законодательно закрепленные функции городских лесов (санитарно-гигиенические и оздоровительные функции били заменены функциями для культурно-оздоровительной и спортивной деятельности, рекреационной, и также отдельно выделялась функция по защите благоприятной экологической ситуации).

Нынешнее нормативно-правовое регулирование РФ определяет городские леса как леса, расположенные на землях населенных пунктов в пределах одного муниципального образования. Но, данное понятие не дает понимание сущности городских лесов. Оно не определяет характерные, отличительные признаки данного института, не позволяет определить его функционирование, законодательные ограничения и дозволения их использования. В подтверждение данному тезису следует обратиться к статье 122 Лесного кодекса Российской Федерации (далее - ЛК). Она гласит о нахождении в населенных пунктах помимо городских лесов еще и других их видов [5]. Следовательно, исходя исключительно из одной данной статьи напрашивается вывод о необходимости и важности закрепления такого определения, которое будет содержать отличительные признаки городского леса, которые позволят более просто и четко отделять их от других видов лесов.

По мимо указанных в законе характеристик, городские леса имеют схожие с другими видами лесов черты, к которым можно отнести такие как: границы, экосистему, рекреационное назначение, а также они являются средообразующим фактором. Однако, какие-либо отличительные черты выделить крайне трудно, если вообще возможно. Наряду с этим, рассматриваемый вид лесов подразумевает наличие особенностей в их использовании и охране.

Начнем с того, что законодатель не проводит четкого разграничения между схожими понятиями «рекреационные зоны» и «земли рекреационного назначения», при этом периодически встречается «подмена» одного термина



другим, что вызывает правовые коллизии, порождая трудности и на практике правоприменения. Проблема заключается в том, что упомянутые понятия имеют абсолютно разное значение при том, что, на первый взгляд, очень схожие по целям. Что характерно, определение данных понятий в законодательстве Российской Федерации отсутствует.

Для наиболее четкого понимания необходимо обратиться к Земельному кодексу Российской Федерации (далее - ЗК) [1]. При сопоставлении статей 85 и 98 данного законодательно акта, при сравнении понятий рекреационной зоны и зоны рекреационного назначения можно предположить, что вторая категория является более широкой по отношению к первой (первые зоны используются исключительно для отдыха и туризма, когда вторые реализуют помимо данных функций еще и физкультурно-оздоровительные и функции по поддержание спортивной деятельности граждан), что вызовет ошибочное суждение.

Кроме того, рекреационные зоны в соответствии со статьей 15 ФЗ № 33 - ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (далее - ООПТ) выделяются на территориях национальных парков [9]. Исходя из этого возможно вывести тезис о том, что рекреационные зоны могут быть выделены на землях ООПТ, а они в свою очередь, относятся к такой категории земель как особо охраняемая территория (далее – ООТО) в соответствии со статьей 94 ЗК. Из данного суждения возникает вопрос: могут ли городские леса входить в состав ООПТ? На практике видно, что да. Наглядным подтверждением этому может служить закон города Москвы № 48 «Об ООПТ» от 26.09.2001 года, в статье 2 которого установлено, что городской лес является одной из категорий ООПТ [11]. Такое же отнесение можно увидеть и в законе Красноярского края № 7-175, где говорится о том, что городские леса и городские парки являются категорией ООПТ (пункт 1 статья 1) [12].

Градостроительный кодекс тоже констатирует факт возможности включения городских лесов в состав зон рекреационного назначения (статья 35) [7]. В приказе Минграда Мурманской области, утверждающем ПЗЗ наглядно



видно непонимание разницы между данными понятиями. Так, в нем указано, что городские леса могут быть расположены в зонах рекреационного назначения, и наряду с этим, в разделе «Кодировка территориальных зон» они отнесены к рекреационным зонам [13].

Так, из анализа, представленного выше, может сложиться мнение, что городские леса могут быть отнесены как к зонам рекреационного назначения, так и к рекреационным зонам, в том числе в составе ООПТ. При этом, обе указанные территории (рекреационного назначения и ООПТ) составляют земли, относящиеся к ООТО. Вместе с этим, из определения городских лесов, четко видно, что они не могут находиться на территории ОТОО, они должны быть расположены в пределах населенных пунктов.

Одновременно с этим необходимо учитывать правило, что земельный участок может относиться только к одной категории земли (172-ФЗ и ЗК указывают на то) [10]. Следовательно, городские леса располагаться на территории ООТО и на территории населенных пунктов не могут. Вдобавок, теоретически данная категория вообще не может находиться на территориях ООТО, что следует из определения, закрепленного в статье 116 ЛК (городские леса - леса на землях населенных пунктов).

Из вышесказанного автор делает вывод, что необходимо четко разграничить все вышерассмотренные понятия, чтобы у правоприменителя не возникало вопросов в правильности применения закона.

Противоречивая практика правоприменения также может возникнуть по следующим причинам. Так, статья 111 ЛК указывает на то, что городские леса являются видом защитных лесов. А в статье 97 ЗК говорится, что защитные леса, которые не относятся к ООПТ, могут входить в состав земель природоохранного назначения. Получается, исходя из данных норм, законодатель допускает возможность нахождения городских лесов на землях природоохранного назначения. Однако, данное суждение не представляется верным. Более того, территории природоохранного назначения также входят в



состав ООТО, а городские леса в данную категорию входить не могут, о чем было сказано ранее.

Таким образом, проанализировав законодательство, можно прийти к выводу, что существует не мало неопределенностей, противоречий и пробелов, что в последствии оказывает влияние и на практику правоприменения. Автор статьи приводит пример того, что из-за отсутствия надлежащего законодательного определения городских лесов (сейчас оно крайне размыто), а также из-за того, что «городские леса» имеют признаки иных категорий, часто возникают противоречия, путаница в терминах, подмена одного другим, что непосредственно оказывает воздействие на регулирование. Следовательно, для того, чтобы городские леса выполняли свои функции в полном объеме (снижали негативное воздействие, удовлетворяли потребности граждан в рекреационном и эстетическом смысле, выполняли иные функции) необходимо более четкое и конкретное законодательное регулирование. Усовершенствование нормативно-правовой базы позволит более эффективно проводить лесоустройство, создавать грамотные генеральные планы и иную градостроительную документацию, что в итоге приведет к повышению качества и количества городских лесов, вариативности биологических элементов (в том числе различных типов деревьев) на их территориях, что непосредственно оказывает эффект на поддержание здорового населения. По мнению автора следует закрепить такое понятие «городские леса», которое добавит больше специфики, характеристик, свойственных только данной категории, четко определит их правовой режим, включая, запреты и ограничения в использовании таких территорий в других целях. Также необходимо разграничить понятия «рекреационная зона» и «зона рекреационного назначения», что также решит проблему в неоднозначном регулировании режима их охраны. Более того, выделение четких критериев для обозначения правового режима тех или иных территорий, установление





дефиниций схожих, но с правовой точки зрения, совершенно разных понятий будет способствовать принципу единства правоприменения.

### Список литературы:

1. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // СЗ РФ. – 2001. – № 44. – Ст. 4147.
2. Земельный кодекс РСФСР от 25 апреля 1991 г. // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. – 1991. – № 22. – Ст. 768.
3. Основы лесного законодательства Союза ССР и союзных республик (утв. Законом СССР от 17 июня 1977г.) // Свод законов СССР. – 1990. – Т.4. – Ст. 337.
4. Лесной кодекс Российской Федерации от 29 января 1997 г. № 22-ФЗ // СЗ РФ. – 1997. – №5. – Ст. 610.
5. Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ // СЗ РФ. – 2006. – № 50. – Ст. 5278.
6. Лесной кодекс РСФСР от 8 августа 1978 // Ведомости Верховного Совета РСФСР. – 1978 – № 32. – Ст.846.
7. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 № 190 – ФЗ // СЗ РФ. – 2004. – №1. – Ст. 16.
8. Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 " О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года" // СЗ РФ. – 2018– №20. - Ст. 2817.
9. Федеральный закон Российской Федерации № 33-ФЗ "Об особо охраняемых природных территориях" от 14.03.1995 // СЗ РФ. – 1995 – №12. – Ст. 1024.
10. Федеральный закон Российской Федерации № 172-ФЗ "О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую " от 21.12.2004 // СЗ РФ. – 2004 – №52. – Ст. 5276.



11. Закон города Москвы от 26 сентября 2001 года № 48 «Об особо охраняемых природных территориях в городе Москве» // Вестник мэрии Москвы, № 43, ноябрь, 2001 год.

12. Закон Красноярского края от 28 сентября 1995 года № 7-175 «Об особо охраняемых природных территориях в Красноярском крае» // «Красноярский рабочий», № 195-196, 14.10.1995.

13. Приказ министерства градостроительства и благоустройства мурманской области от 15 февраля 2021 года № 14 «Об утверждении Правил землепользования и застройки муниципального образования город Мурманск» // «Электронный бюллетень Правительства Мурманской области» <http://www.gov-murman.ru>, 20.02.2021, «Вечерний Мурманск», спецвыпуск № 354, 25.03.2021, С. 1-194.

14. Дмитриева О.В., Кузнецов Д.К. Современные городские леса: состояние и перспективы в городе Москве // Научно-практическая конференция, Воронеж, 21–22 октября 2021 года. – Воронеж: Воронежский государственный лесотехнический университет им. Г.Ф. Морозова, 2021. – С. 460-465.

15. Кичигин Н.В. Городские леса: режим охраны и использования // Журнал Российского права. – 2001. – № 6 (174). – С. 28-34.

16. Нарышева Н.Г. Развитие законодательства о городских лесах / Н.Г. Нарышева // Экологическое право. – 2012. – № 1. – С. 7 - 13.

17. Организация объединенных наций: официальный сайт // Повестку дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. Цели в области устойчивого развития. // URL: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/about/development-agenda/> (дата обращения: 07.03.2024) – Текст: электронный

18. Преобразование нашего мира: резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 70/1 от 25 сентября 2015 г.



A/RES/70/1 // URL: [https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1\\_ru.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_ru.pdf) (дата обращения: 06.05.2024)