

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА  
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ШЕСТОГО СОЗЫВА

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

Георгиевский пер., д. 2, Москва, 103265 Тел. 8(495)692-18-94 Факс 8(495)692-49-63 E-mail: cnature@duma.gov.ru

23 10 2015 г.

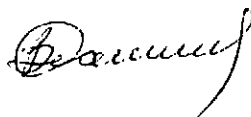
№ 3.12-12/585

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

В соответствии с решением Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по природным ресурсам, природопользованию и экологии (Протокол заседания Комитета № 112 от 15 октября 2015 года, п. 18), направляются рекомендации парламентских слушаний на тему: «Актуальные проблемы правового регулирования рекреационной деятельности, развития туризма, отдыха граждан в лесах и обеспечения общедоступного лесопользования», состоявшихся 24 сентября 2015 года в Государственной Думе.

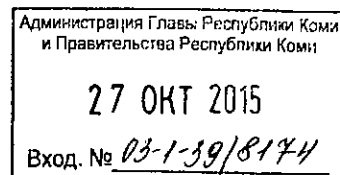
Приложение на 12 л.

Председатель Комитета



В.И. Кашин

Исп. Савельева А.С.  
(495) 692-24-06



ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА  
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ШЕСТОГО СОЗЫВА

КОМИТЕТ ПО ПРИРОДНЫМ РЕСУРСАМ,  
ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЮ И ЭКОЛОГИИ

Р Е Ш Е Н И Е

15 октября 2015 г.

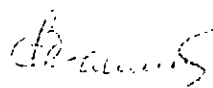
№ 112/18

**Об утверждении рекомендаций парламентских слушаний на тему:  
«Актуальные проблемы правового регулирования рекреационной  
деятельности, развития туризма, отдыха граждан в лесах и обеспечения  
общедоступного лесопользования», состоявшихся 24 сентября 2015 года  
в Государственной Думе**

Рассмотрев проект рекомендаций парламентских слушаний на тему:  
«Актуальные проблемы правового регулирования рекреационной  
деятельности, развития туризма, отдыха граждан в лесах и обеспечения  
общедоступного лесопользования», состоявшихся 24 сентября 2015 года в  
Государственной Думе, Комитет р е ш и л:

1. Утвердить рекомендации указанных парламентских слушаний.
2. Направить указанные рекомендации Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Федеральное агентство лесного хозяйства, законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации.
3. Ответственный от Комитета В.И. Кашин.
4. Ответственный от аппарата Комитета А.С. Савельева.

Председатель Комитета



В.И.Кашин

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА  
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ШЕСТОГО СОЗЫВА

КОМИТЕТ ПО ПРИРОДНЫМ РЕСУРСАМ, ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЮ  
И ЭКОЛОГИИ

Георгиевский пер., д. 2. Москва, 103265 Тел. 692-37-83 Факс 692-49-63 E-mail: [cnature@duma.gov.ru](mailto:cnature@duma.gov.ru)

---

**РЕКОМЕНДАЦИИ**

парламентских слушаний на тему:

**«Актуальные проблемы правового регулирования рекреационной деятельности, развития туризма, отдыха граждан в лесах и обеспечения общедоступного лесопользования»**

«24» сентября 2015 г.

Государственная Дума,  
Малый зал

Проведя с участием депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, представителей федеральных органов исполнительной власти, законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации, коммерческих и некоммерческих, в том числе общественных, организаций обсуждение актуальных проблем правового регулирования рекреационной деятельности, развития туризма, отдыха граждан в лесах и обеспечения общедоступного лесопользования, участники «парламентских слушаний» отмечают следующее.

Усиливающееся антропогенное воздействие на леса, загрязнение окружающей природной среды, глобальные изменения климата и химического состава атмосферы ведут к значительному сокращению и ухудшению состояния лесной растительности. В настоящее время площадь лесов на Земле составляет менее трети поверхности суши, достигнув минимального предела, при котором все еще возможно устойчивое функционирование биосферы, для чего необходимо кардинальное изменение отношения к ценности лесного фонда и понятию рационального использования лесов. До недавнего времени леса

оценивались в общественном сознании лишь как источник получения древесины и других биологических ресурсов.

В последние годы леса планеты стали рассматриваться как один из глобальных факторов обеспечения устойчивого развития человечества и экологической безопасности его жизнедеятельности. Многообразная роль лесов признается в декларациях правительств различных стран, поддерживается общественным мнением, но все же в основе лесной политики многих стран продолжают доминировать интересы и выгоды, связанные с эксплуатацией лесных ресурсов, в основном в виде древесины, а не интересы сохранения окружающей природной среды и защиты биологического разнообразия и использования лесов во всем их многогранном потенциале.

Неизменная основа устойчивого управления лесами - поддержание в приемлемом для лесных экосистем и посылном для общества состоянии как биологического разнообразия, так и продуктивности лесов. Устойчивое управление предполагает бесконечно долгое сохранение лесов как части ландшафтов России.

Действующие основные принципы устойчивого управления лесами России изложены в Конституции Российской Федерации, Лесном кодексе Российской Федерации (далее также - Кодекс), Основах государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 года (далее также - Основы лесной политики). В системе этих принципов, начиная с периода реформ Петра I, доминирует отработанная за три столетия формулировка принципа обеспечения многоцелевого, рационального, непрерывного, неистощительного использования лесов для удовлетворения потребностей общества в лесах и лесных ресурсах, зафиксированная в настоящее время в Кодексе.

Основами лесной политики предусмотрено, что при решении задачи интенсификации использования и воспроизводства лесов должно обеспечиваться

содействие многоцелевому использованию лесов, а также развитие экотуризма и народных промыслов, связанных с лесом.

Осуществление рекреационной деятельности в лесах регулируется статьями 21 и 41 Лесного кодекса Российской Федерации (далее – Лесной кодекс), а также Правилами использования лесов для осуществления рекреационной деятельности, утвержденными Приказом Рослесхоза от 21 февраля 2012 года № 62 «Об утверждении Правил использования лесов для осуществления рекреационной деятельности» (далее также – Правила). В отношении познавательного экологического туризма предусмотрено специальное регулирование Федеральным законом от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях».

Согласно указанным федеральным законам, при осуществлении рекреационной деятельности в лесах допускается возведение временных построек на лесных участках и осуществление их благоустройства. Если в плане освоения лесов на территории субъекта Российской Федерации (лесном плане субъекта Российской Федерации) определены зоны планируемого освоения лесов, в границах которых предусматриваются строительство, реконструкция и эксплуатация объектов для осуществления рекреационной деятельности, на соответствующих лесных участках допускается возведение физкультурно-оздоровительных, спортивных и спортивно-технических сооружений.

Для осуществления рекреационной деятельности в целях организации отдыха, туризма, физкультурно-оздоровительной и спортивной деятельности лица, использующие леса, могут организовывать туристические станции, туристические тропы и трассы, проведение культурно-массовых мероприятий, пешеходные, велосипедные и лыжные прогулки, конные прогулки (верхом и/или на повозках), занятия изобразительным искусством, познавательные и экологические экскурсии, спортивные соревнования по отдельным видам спорта, специфика которых соответствует проведению соревнований в лесу, физкультурно-спортивные фестивали и тренировочные сборы, а также другие виды организации рекреационной деятельности. При определении размеров

лесных участков, выделяемых для осуществления рекреационной деятельности, необходимо руководствоваться оптимальной рекреационной нагрузкой на лесные экосистемы при соблюдении условий минимизации ущерба лесным насаждениям и окружающей среде.

Виды организации рекреационной деятельности, допускаемые на особо охраняемых природных территориях, устанавливаются в соответствии с законодательством Российской Федерации об особо охраняемых природных территориях. Следует иметь в виду, что вопросы сохранения лесов на особо охраняемых природных территориях в значительной степени регулируются не только законодательством об ООПТ, но и лесным законодательством. Так, указанные леса являются защитными, и их правовой режим установлен Лесным кодексом РФ.

Учитывая изложенное, лесное и смежное законодательство при осуществлении рекреационной деятельности в лесах создает необходимые условия для сохранения биологического разнообразия лесов, повышения их потенциала, рационального, неистощительного использования в целях удовлетворения потребностей общества в нематериальных благах леса.

Вопросы совершенствования лесного законодательства, а также законодательства Российской Федерации об особо охраняемых природных территориях в целях реализации указанных принципов и решения задач, поиск баланса между экономическими и экологическими аспектами использования лесов с учетом их социального значения приобретают сегодня особую актуальность, т.к. на практике возникает немало проблем, связанных с наличием правовых пробелов, ошибочным применением, а также нарушением норм лесного и смежного законодательства при осуществлении рекреационной деятельности и туризма в лесах. Среди них наиболее актуальными являются следующие.

## **1. Проблемы правового регулирования использования лесов для рекреационной деятельности.**

*1.1. Ограничение прав граждан на свободное посещение лесов при осуществлении рекреационной деятельности.* Леса, имеющие значительный рекреационный потенциал, преимущественно располагаются в непосредственной близости от населенных пунктов, и этим обусловлен повышенный спрос на предоставление в пользование лесных участков для осуществления рекреационной деятельности. При этом лица, которым лесные участки предоставлены в аренду для осуществления рекреационной деятельности рассматривают, леса как возможность их использования лесов собственных (личных) нужд. Следствием этого стало повсеместное нарушение прав граждан на общедоступное пребывание в лесах и использование их ресурсов. Арендаторы лесных участков, предоставленных в аренду для осуществления рекреационной деятельности, возводят ограждения и препятствуют доступу граждан на такие участки.

Для усиления гарантий прав граждан на общедоступное использование лесов Федеральным законом от 22 июля 2008 года № 143-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» внесены изменения в статью 11 Лесного кодекса, запрещающие лицам, которым предоставлены лесные участки, возводить ограждения и препятствовать доступу на них граждан.

Учитывая изложенное, отмечается необходимость усиления федерального государственного лесного надзора в части соблюдения прав граждан на свободное и бесплатное пребывание в лесах, предоставленных для осуществления рекреационной деятельности.

*1.2 Осуществление рубок лесных насаждений на лесных участках, предоставленных для осуществления рекреационной деятельности.* Согласно части 2 статьи 41 Лесного кодекса в лесах при осуществлении рекреационной деятельности допускается возведение временных построек и физкультурно-

оздоровительных, спортивных и спортивно-технических сооружений. При этом Правилами использования лесов для осуществления рекреационной деятельности установлено, что размещение временных построек, физкультурно-оздоровительных, спортивных и спортивно-технических сооружений допускается, прежде всего, на участках, не занятых деревьями и кустарниками, а при их отсутствии - на участках, занятых наименее ценными лесными насаждениями, в местах, определенных в проекте освоения лесов.

Вопросы строительства объектов, не связанных с созданием лесной инфраструктуры, урегулированы в статье 21 Лесного кодекса. При этом осуществление рекреационной деятельности не входит в перечень целей, для которых допускаются выборочные и сплошные рубки лесных насаждений. Следовательно, Лесной кодекс не допускает выборочные и сплошные рубки на арендованном лесном участке, переданном для осуществления рекреационной деятельности.

Таким образом, вопрос осуществления рубок лесных насаждений в целях создания различных объектов при осуществлении рекреационной деятельности в лесах остается открытым и требует законодательного урегулирования.

*1.3. Использование лесов для осуществления рекреационной деятельности физическими лицами.* Согласно части 4 статьи 41 Лесного кодекса для осуществления рекреационной деятельности лесные участки предоставляются государственным учреждениям, муниципальным учреждениям в постоянное (бессрочное) пользование, другим лицам - в аренду.

При этом кто именно подразумевается под термином «другие лица» не ясно. Такая неоднозначная формулировка позволяет органам государственной власти в отдельных регионах включать в данное понятие, наряду с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, физических лиц, не являющихся индивидуальными предпринимателями. Однако, органы государственной власти субъектов не учитывают следующее.

В статьях 78-80 Лесного кодекса, установлен порядок проведения аукционов по продаже права на заключение договора аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности. Между тем



граждане (физические лица), как возможные участники таких аукционов, не упоминаются.

Лесной кодекс исходит из того, что арендная форма предоставления в пользование лесных участков предусмотрена преимущественно для тех видов использования лесов, которые признаются предпринимательской деятельностью (статьи 29, 31, 32, 34, 36, 39, 42, 46). При этом частью 3 статьи 25 Лесного кодекса предусмотрено, что такая деятельность может осуществляться только лицами, зарегистрированными в соответствии с Федеральным законом от 8 августа 2001 года № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».

При использовании лесов гражданами для собственных нужд Лесной кодекс устанавливает специальное правовое регулирование с выделением его в отдельные структурные единицы (статьи 30, 33, 35, часть 3<sup>1</sup> статьи 38 и др.). В таких случаях использование лесов осуществляется без предоставления лесного участка.

Не определяя некоторые виды использования лесов как предпринимательскую деятельность (статьи 38, 41), Лесной кодекс допускает предоставление в пользование лесных участков для соответствующих целей не только на праве аренды, но и на других видах имущественных и обязательственных прав, предусмотренных статьей 9 Лесного кодекса, в том числе на праве безвозмездного пользования или сервитуте.

С учетом разницы подходов при регулировании отдельных видов использования лесов можно сделать вывод о том, что в лесном законодательстве граждане, не являющиеся индивидуальными предпринимателями, не рассматриваются в качестве лиц, которым лесные участки могут быть предоставлены на праве аренды по результатам аукционов, в том числе при осуществлении рекреационной деятельности.

Указанное решение обусловлено прежде всего тем, что граждане не способны составить конкуренцию другим участникам аукциона, а именно юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям. Следует также иметь в виду, что в обязанности арендатора входят осуществление мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов, составление проекта освоения лесов,

который подлежит государственной или муниципальной экспертизе, а также предоставление ежеквартальных отчетов об использовании, охране, защите лесов на арендуемом лесном участке, что весьма обременительно для граждан, желающих использовать леса для собственных нужд.

В поддержку изложенной позиции свидетельствует и то обстоятельство, что согласно части 1 статьи 41 Лесного кодекса «леса могут использоваться для осуществления рекреационной деятельности в целях организации отдыха, туризма, физкультурно-оздоровительной и спортивной деятельности».

Указание в статье 41 Лесного кодекса в качестве цели использования леса на «организацию отдыха...», а не сам отдых, говорит о коммерческом характере такой деятельности, которую могут осуществлять только лица, зарегистрированные в Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 8 августа 2001 года № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».

Следовательно, лица, заключившие договоры аренды лесных участков для осуществления рекреационной деятельности, должны организовать в лесах отдых, туризм, физкультурно-оздоровительную и спортивную деятельность для других лиц, а не быть потребителями рекреационных полезностей леса.

*1.4 Административные барьеры при предоставлении лесных участков в целях осуществления рекреационной деятельности, выращивания лесных плодовых, ягодных, декоративных растений, лекарственных растений.* Также заслуживающей рассмотрения, законодательного урегулирования и учета в правоприменительной практике представляется позиция ФАС России по вопросу отказов уполномоченных региональных органов государственной власти при обращении хозяйствующих субъектов с заявлениями о предоставлении в аренду лесных участков в указанных целях для последующего проведения аукционов на право заключения договоров аренды лесных участков.

Уполномоченные органы субъектов Российской Федерации мотивируют данные отказы несоответствием заявленных целей использования лесных участков действующему законодательству (Распоряжению Правительства

Российской Федерации от 27.05.2013 № 849-р, Приказу Федерального агентства лесного хозяйства от 05.12.2011 № 510).

Существует судебная практика (на примере Арбитражного суда Вологодской области по делу № А13-1788/2015), согласно которой предоставление в аренду участков лесного фонда не носит заявительного характера, в связи с чем уполномоченный орган исполнительной власти субъекта РФ самостоятельно определяет лесные участки, право аренды которых подлежит продаже вне зависимости от наличия или отсутствия заявлений заинтересованных лиц об их предоставлении. Формирование лесных участков осуществляется органами исполнительной власти в рамках осуществляемых ими полномочий, вне зависимости от обращения третьих лиц с заявлением о формировании лесного участка для использования в целях, перечисленных в статье 25 Лесного кодекса Российской Федерации.

Согласно положениям Лесного кодекса Российской Федерации и Порядка подготовки и заключения договора аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, утвержденного приказом Рослесхоза от 26.07.2011 № 319, заявочный принцип заключения договора аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, предусмотрен только в случаях, определенных частью 3 статьи 74 Лесного кодекса Российской Федерации. Во всех остальных случаях продавцы права на заключение договора аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, в лице которых выступают органы государственной власти, органы местного самоуправления, действуют в рамках своих полномочий в соответствии со статьями 81 — 84 Лесного кодекса Российской Федерации.

По мнению ФАС России, не проведение торгов органами исполнительной власти субъектов РФ для предоставления на основании заявлений хозяйствующих субъектов в аренду лесных участков в целях осуществления

рекреационной деятельности, выращивания лесных плодовых, ягодных, декоративных растений, лекарственных растений может привести к необоснованному препятствованию в осуществлении заинтересованными хозяйствующими субъектами деятельности с использованием лесных участков.

Учитывая изложенное, антимонопольный орган считает вопрос по формированию органами региональной исполнительной власти лесных участков для последующего проведения аукционов на право заключения договоров аренды лесных участков в целях осуществления хозяйствующими субъектами (заинтересованными лицами) рекреационной деятельности, выращивания лесных плодовых, ягодных, декоративных растений, лекарственных растений требующим правового урегулирования.

*1.5. Совмещение рекреационной деятельности в лесах с другими видами использования лесов.* Лица, желающие арендовать лесные участки для осуществления рекреационной деятельности, нередко сталкиваются с ситуацией, когда им в этом отказывают по тем основаниям, что лесные участки уже переданы в аренду другим лицам для других целей.

Леса в соответствии с частью 2 статьи 25 Лесного кодекса могут использоваться для одной или нескольких целей. При этом Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации 27 июля 2010 года № 2111/10 по делу № А05-7607/2009 вынес постановление, которое содержит ряд принципиальных положений, затрагивающих вопросы многоцелевого использования лесов несколькими лицами. В частности, судом указано, что «Лесной кодекс Российской Федерации не содержит запрета на предоставление лесных участков разным лесопользователям для осуществления разных видов деятельности».

В то же время участники «парламентских слушаний» отметили, что механизм реализации закрепленного лесным законодательством и подтвержденного судом принципа многоцелевого использования лесов в полной мере не разработан. Требуют уточнения вопросы о возможности совмещения рекреационной деятельности с другими видами использования лесов на одном

лесном участке, а также распределения обязанностей между арендаторами по охране, защите и воспроизводству таких лесов.

В последние месяцы стало широко известно о подготовке нескольких законодательных инициатив, посвященных вопросам развития рекреационной деятельности в лесах.

Группой депутатов в Государственную Думу был внесен законопроект № 743288-6, который предусматривает в субъектах Российской Федерации, плотность населения в которых превышает среднероссийскую в 15 раз, возможность строительства объектов туристской индустрии в лесах.

По мнению разработчиков законопроекта, целесообразно законодательно обеспечить в густонаселенных регионах с повышенной антропогенной нагрузкой на лесные экосистемы возможность лесопользователя контролировать посещаемость лесного участка, а также размещать на нем объекты капитального строительства, создаваемые в рекреационных целях, без перевода земель лесного фонда в земли иных категорий, обеспечив таким образом сохранение права федеральной собственности на соответствующие лесные участки. При этом риски массового строительства будут нивелироваться путем установления в региональных лесных планах, разработка которых носит публичный характер, предельных максимальных размеров лесных участков, предоставляемых в аренду для рекреации, а также процента от их площади, допустимой к застройке.

При подготовке законопроекта к первому чтению Комитетом были выявлены существенные недостатки в его содержании. Также имелся ряд серьезных замечаний со стороны Администрации Президента Российской Федерации. В итоге вышеназванный законопроект был возвращен Комитетом авторам на доработку.

Вместе с тем, для решения накопившихся вопросов в сфере использования лесов для осуществления рекреационной деятельности по поручению Правительства Российской Федерации при Министерстве природных ресурсов и экологии РФ создана рабочая группа, которая проанализировала

соответствующие проблемы и еще раз подтвердила недопустимость неограниченной застройки и огораживания земель лесного фонда, а также необходимость строгого соблюдения принципов свободного и бесплатного пребывания в лесах, закрепленных в статье 11 Лесного кодекса Российской Федерации. Рабочей группой было поддержано предложение Гринпис России о необходимости выделения в лесных планах субъектов Российской Федерации территорий социального, культурного и иного общественно важного значения, которые не могут передаваться в пользование для осуществления рекреационной деятельности.

Во исполнение поручения Президента Российской Федерации от 16 июня 2014 г. № Пр-1355, Минприроды России разрабатываются соответствующие поправки в законодательство.

В целях недопущения произвольного и бесконтрольного использования лесов для рекреации, снижения рисков неконтролируемой застройки лесов, в подготавливаемых Минприроды России изменениях предусматривается, что данные объекты можно будет возводить исключительно в зоне планируемого освоения лесов для осуществления рекреационной деятельности, которая будет устанавливаться в Лесном плане субъекта Российской Федерации после прохождения им процедур общественного обсуждения. Также указанными поправками Правительство Российской Федерации наделяется полномочиями по закреплению нормативов размера такой зоны (по данным Минприроды РФ, предполагается, что она будет составлять не более 3-5% от площади отдельных лесничеств, лесопарков). Более того, планируется установить подзаконным актом, что размещать соответствующие объекты можно будет только на 20% от площади арендуемого лесного участка, а на оставшейся площади необходимо будет выполнять полный комплекс работ по охране, защите и воспроизводству лесов. Кроме этого, подготавливаемый Минприроды РФ к внесению в Государственную Думу законопроект уточняет правовое регулирование огораживания рекреационных объектов в целях обеспечения безопасности граждан и создания необходимых условий для эксплуатации таких объектов.

Представляется, что законопроект позволит сократить случаи перевода земель лесного фонда в земли иных категорий, инициируемые лицами, занимающимися организацией массового отдыха и туризма.

Следует отметить, что обе законодательные инициативы ни в коей мере не отменяют существующий сегодня законодательный запрет на размещение в лесном фонде садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан, предоставление лесных участков гражданам для ведения дачного хозяйства, садоводства, огородничества, индивидуального гаражного или индивидуального жилищного строительства.

По мнению Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии и участников «парламентских слушаний», для обеспечения сбалансированного развития рекреационного потенциала лесов требуется разработка надежных законодательных механизмов, направленных как на обеспечение цивилизованных инвестиций в лесной туризм, так и на защиту прав граждан на благоприятную окружающую среду, в том числе от массовой застройки земель лесного фонда, их необоснованного огораживания и иных злоупотреблений. Этих приоритетов участники «парламентских слушаний» рекомендуют придерживаться при рассмотрении всех законодательных инициатив, затрагивающих вопросы либерализации законодательства в части строительства в лесах, в том числе в целях осуществления рекреационной деятельности.

## **2. Нецелевое использование и несовершенство правового статуса городских лесов.**

Рекреационная ценность лесов особенно велика на территориях крупных городов. В этой связи городские леса имеют 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.

Положения Земельного кодекса Российской Федерации, Градостроительного кодекса Российской Федерации и других федеральных законов не содержат определения городских лесов.

В Лесном кодексе о городских лесах упоминается в статьях 23, 87, 102 и 105, но при этом определение данного понятия в них не раскрывается. Лишь в части 3 статьи 87 указано, что лесохозяйственные регламенты лесничеств, лесопарков, расположенных на землях, находящихся в муниципальной собственности, и землях населенных пунктов, на которых расположены городские леса, утверждаются органами местного самоуправления. Однако это вряд ли можно считать полноценным правовым определением городских лесов. К тому же используемый термин «городские леса» ориентирует на леса, расположенные исключительно в городских населенных пунктах, тогда как статья 83 Земельного кодекса Российской Федерации среди населенных пунктов выделяет еще и сельские населенные пункты.

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

Часто возникают спорные ситуации, связанные с принятием органами местного самоуправления решений о развитии территорий населенных пунктов за счет сокращения площади земель, на которых расположены городские леса, путем их застройки.

При принятии таких решений органам местного самоуправления следует иметь в виду, что исходя из сопоставления и анализа норм действующего законодательства (статьи 23, 87 Лесного кодекса Российской Федерации, статья 85 Земельного кодекса Российской Федерации, статья 28 Федерального закона от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества», статьи 1 и 36 Градостроительного кодекса Российской Федерации), городские леса следует относить к территориям или земельным участкам общего пользования, которые не подлежат отчуждению и на них не распространяется действие градостроительного регламента.



В соответствии со статьей 87 Лесного кодекса основой осуществления использования лесов, расположенных в границах лесничества, лесопарка, является лесохозяйственный регламент. Таким образом, освоение городских лесов должно осуществляться строго по целевому назначению в соответствии с мероприятиями, предусмотренными лесохозяйственным регламентом.

Учитывая, что в законодательстве отсутствуют нормы прямо закрепляющие определение и статус городских лесов как территории или земельного участка общего пользования, участники «парламентских слушаний» рекомендовали внести в Градостроительный кодекс Российской Федерации и Земельный кодекс Российской Федерации соответствующие изменения.

Одновременно участниками заседания предложено 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.

### **3. Проблемы развития познавательного туризма на особо охраняемых природных территориях.**

Формирование уникальной системы особо охраняемых природных территорий является одним из наиболее значимых природоохранных достижений в Российской Федерации.

Учитывая, что лесами покрыто более половины площади территорий отечественных ООПТ, реализация государственной лесной политики неразрывно связана с совершенствованием управления и повышением эффективности функционирования этих территорий в политических и социально-экономических условиях современной России.

Основами государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов предусматривается целый ряд мер, направленных на обеспечение задачи сохранения экологического потенциала лесов и развитие системы особо охраняемых природных территорий, в частности:

- предотвращение фрагментации лесов (в первую очередь лесов, имеющих высокую природоохранную ценность);
- формирование национального лесного наследия Российской Федерации, т.е. фонда лесов, не подлежащих хозяйственному освоению;
- разработка и осуществление мер по использованию лесов для сдерживания изменений климата.

В контексте рассматриваемой темы отдельное внимание требуется уделить вопросам совместимости правовых режимов особо охраняемых природных территорий и задачей развития познавательного туризма.

Развитие познавательного туризма в соответствии со статьями 7 и 13 Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» является одной из основных задач, возложенных на государственные природные заповедники и национальные парки.

Познавательный туризм является одним из специализированных видов экологического туризма, основной целью которого является ознакомление с природными и культурными достопримечательностями. Эта сфера является высокоэффективной формой эколого-просветительской деятельности на особо охраняемых природных территориях.

В национальных парках для организации регулируемого туризма и отдыха предназначены соответствующие функциональные зоны: особо охраняемая, рекреационная, зона охраны объектов культурного наследия. В заповедниках развитие познавательного туризма осуществляется на конкретных участках, определенных индивидуальными положениями о заповедниках, с учетом режима особой охраны, размеров, ландшафтной и природоохранной специфики территорий.

Среди первоочередных задач при развитии познавательного туризма на особо охраняемых природных территориях - внедрение системы стратегического планирования, создание и модернизация современной инфраструктуры познавательного туризма, разработка и реализация маркетинговой стратегии, продвижение туристского продукта на внутреннем и международном туристских рынках.

Реализация указанных задач связана с необходимостью оптимизации нормативно-правовой и методической базы познавательного туризма, совершенствования системы планирования, контроля и мониторинга последствий эколого-экскурсионной деятельности и познавательного туризма на особо охраняемых природных территориях. В частности, целесообразно внесение изменений в законодательство Российской Федерации об особо охраняемых природных территориях и смежное законодательство в части совершенствования регулирования арендных отношений в национальных парках и на биосферных полигонах заповедников, распространения на особо охраняемые природные территории ряда механизмов концессионных соглашений, внедрения элементов государственно-частного партнерства в сфере развития туризма и отдыха на указанных территориях.

Таким образом, с учетом изложенного, проблемы правового регулирования использования лесов для рекреационной деятельности сложны и многообразны, в связи с чем нуждаются в решении путем внесения комплексных изменений в законодательство, обеспечивающих исчерпывающую ясность и полноту правового регулирования.

Заслушав и обсудив доклады и выступления, рассмотрев материалы, поступившие в Государственную Думу в рамках подготовки к «парламентским слушаниям», участники заседания считают необходимым рекомендовать:

## 1. Федеральному Собранию Российской Федерации, Правительству Российской Федерации:

1. Подготовить комплексные изменения в лесное, земельное законодательство, законодательство о градостроительной деятельности, направленные на совершенствование правового регулирования рекреационной деятельности в лесах, в том числе предусматривающие новую редакцию статьи 41 Лесного кодекса Российской Федерации, в которой системно урегулировать вышеобозначенные правовые проблемы, включая установление исчерпывающего перечня объектов, допускаемых к возведению в используемых для осуществления рекреационной деятельности лесах, определение параметров разрешенного строительства и особенностей осуществления рубок лесных насаждений при создании указанных объектов.

2. Обеспечить принятие в 2015 году проекта федерального закона № 826412-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части совершенствования правового регулирования в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий), внесенного Правительством Российской Федерации и предусматривающего, в частности, запрет на изъятие земельных участков и лесных участков, расположенных в границах государственных природных заповедников и национальных парков, учет интересов местного населения при установлении платы за посещение государственных природных заповедников и национальных парков, установление закрытого перечня государственных природных заповедников, подлежащих преобразованию в национальные парки, и порядка такого преобразования.

3. Обеспечить принятие в 2015 году проекта федерального закона № 448577-6 «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации», направленного на обеспечение эффективной защиты лесов от вредных организмов и иного негативного воздействия, в том числе на повышение качества санитарно-оздоровительных мероприятий;

4. Ускорить разработку и принятие законопроектов, предусматривающих внесение изменений в лесное и иное смежное законодательство Российской Федерации в части:

а) дальнейшего совершенствование арендных отношений, в том числе в национальных парках и на биосферных полигонах заповедников;

б) оптимизацию правового регулирования заготовки недревесных и пищевых лесных ресурсов, в том числе в части установления возможности осуществления коммерческой заготовки указанных лесных ресурсов субъектами малого и среднего предпринимательства (проект федерального закона № 745638-6 «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации»);

в) оптимизацию правового режима защитных, в том числе городских, лесов;

г) выстраивания гармоничной системы государственно-частного партнерства при создании лесной и иных видов инфраструктуры;

д) распространения на особо охраняемые территории ряда механизмов концессионных соглашений;

е) совершенствования законодательства Российской Федерации об основах туристской деятельности в части введения понятий детского, молодежного и юношеского туризма.

**2. Правительству Российской Федерации, Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Федеральному агентству лесного хозяйства:**

1. Разработать механизмы участия государства в создании транспортной, энергетической и социально-бытовой инфраструктуры в целях наиболее полного использования рекреационного потенциала лесных массивов и развития особо охраняемых природных территорий.

2. Разработать методику комплексной оценки лесных участков и оценки имущественных прав, возникающих при использовании лесов, а также рекомендации по ее применению при осуществлении лесного планирования и

формирования лесных участков для их последующего предоставления в пользование для осуществления рекреационной деятельности.

3. Разработать и утвердить критерии совместимости различных видов использования лесов.

4. Пересмотреть ставки платы за единицу площади лесного участка, предоставляемого для осуществления рекреационной деятельности, ускорить переход к определению размера указанной платы на основе механизмов оценки лесов.

5. Подготовить и утвердить методические рекомендации по развитию познавательного туризма на федеральных ООПТ, включая:

- рекомендации по разработке стратегий познавательного туризма для каждой ООПТ;

- рекомендации по созданию и обустройству экскурсионных экологических троп, смотровых площадок, «визит-центров» и иных объектов туристской инфраструктуры;

- рекомендации по вопросам работы с волонтерами;

- рекомендации по вопросам организации различных форм детско-юношеского туризма на ООПТ (детских экологических лагерей и экспедиций, школьных лесничеств, юннатских кружков и др. с использованием интерактивных методов обучения, включая экологические игры);

- рекомендации по организации взаимодействия со средствами массовой информации.

6. Провести анализ существующих и потенциальных конфликтов в практике управления ООПТ между природоохранными и социально-экономическими приоритетами, подготовить рекомендации по их решению.

**3. Исполнительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации:**

1. Усилить федеральный государственный лесной надзор в части соблюдения прав граждан на свободное и бесплатное пребывание в лесах при их использовании в рекреационных целях;

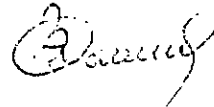
2. Оказывать содействие в реализации программ поддержки эколого-ориентированного малого и среднего бизнеса, использующего леса (производство и реализация продукции народных промыслов и ремесел, развитие производства продукции с использованием пищевых и недревесных лесных ресурсов, традиционного сельского хозяйства).

**4. Органам местного самоуправления:**

1. Осуществлять использование городских лесов с учетом установленного земельным и лесным законодательством приоритета сохранения земель, занятых защитными лесами;

2. Содействовать увеличению площади городских лесов.

Председатель Комитета  
Государственной Думы  
по природным ресурсам,  
природопользованию и экологии



В.И. Кашин