

**Вопросы о городских лесах:
правовой анализ общераспространённых проблем на конкретном примере**

Обсуждаются причины возникновения и содержание проблем подготовки документов градорегулирования - проблем, связанных с планированием развития территорий в условиях выполнения задач сохранения городских лесов. На конкретном примере демонстрируются возможности анализа законодательства применительно к задачам градостроительного проектирования, указываются методические направления решения проблем посредством совершенствования правовых норм, а также углубления понимания методов и возможностей правового градорегулирования при подготовке генеральных планов, правил землепользования и застройки.

Пример, избранный для анализа, характеризуется (А) набором исходных условий и (Б) формулируемыми местными специалистами вопросами для получения на них аргументированных ответов.

А. Исходные условия: а) ранее утверждён генеральный план (ГП), в котором была отображена «функциональная зона городских лесов»; б) впоследствии была утверждена новая версия ГП, в которой все территории, покрытые зелёными насаждениями, были отнесены к «городским лесам» (за исключением озеленённых территорий общего пользования – парков, скверов, бульваров); в) возникли проблемы, поскольку согласно части 5.1 статьи 105 Лесного кодекса РФ (далее – ЛК РФ) в городских лесах запрещено строительство капитальных объектов; г) возникла необходимость подготовки ещё одной новой версии ГП и в рамках такой подготовки возникла необходимость уяснить обоснованность отнесения зелёных насаждений на территории города к городским лесам; д) на протяжении всего указанного периода процедура лесоустройства в отношении городских лесов не проводилась.

Б. Поставлены три вопроса: 1) о возможности изменения функциональной зоны городских лесов при внесении изменений в генеральный план города; 2) о критериях отнесения зелёных насаждений к городским лесам; 3) о порядке и необходимости согласования изменения функциональной зоны городских лесов.

Чтобы представить аргументированные ответы на поставленные вопросы потребовалось провести анализ сложившейся правовой ситуации в законодательстве в целом и воздействия этой ситуации на процессы градорегулирования. Следует отметить, что результаты проведённого анализа имеют универсальный характер – могут быть распространены на аналогичные ситуации в иных российских городах.

Настоящий текст основан на (1) изложенных выше исходных условиях и (2) анализе положений федерального законодательства по тематике регламентирования городских

лесов¹. Поскольку в перечень оснований для анализа не были включены результаты изучения конкретных документов регионального и местного уровней (лесного плана субъекта РФ, генерального плана, иных правовых актов и документов), то предлагаемый текст построен в виде изложения правовых позиций и методических рекомендаций для выбора приемлемого решения проблем в зависимости от специфики конкретной ситуации. При выборе приемлемого решения предлагается учесть следующую последовательность аналитических выкладок, предъявления аргументов и доказательств.

1. Согласно ЛК РФ понятие «городские леса» определяет один из многих видов защитных лесов, который располагается на землях населённых пунктов².

¹ Лесной кодекс РФ; Федеральный закон от 4 декабря 2006 года N 201-ФЗ "О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации"; Федеральный закон от 27.12.2018 N 538-ФЗ "О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования правового регулирования отношений, связанных с обеспечением сохранения лесов на землях лесного фонда и землях иных категорий"; Федеральный закон от 13.07.2015 N 218-ФЗ "О государственной регистрации недвижимости" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.10.2018); Приказ Минприроды России от 20.12.2017 N 692 "Об утверждении типовой формы и состава лесного плана субъекта Российской Федерации, порядка его подготовки и внесения в него изменений" (Зарегистрировано в Минюсте России 05.04.2018 N 50666).

² В данном месте проводимого анализа необходимо зафиксировать наличие трёх групп положений: (А) расположение защитных лесов на землях населённых пунктов; (Б) городские леса как один из видов защитных лесов, расположенных на землях населённых пунктов; (В) тождественность внешних границ городских лесов с внешними границами лесничеств (лесопарков).

(А) расположение защитных лесов на землях населённых пунктов. Части 1 и 2 статьи 10 ЛК РФ: «1. Леса, расположенные на землях лесного фонда, по целевому назначению подразделяются на защитные леса, эксплуатационные леса и резервные леса. 2. Леса, расположенные на землях иных категорий, могут быть отнесены к защитным лесам». Это, в частности, означает, что: 1) на землях, называемых «земли населённых пунктов», располагаемые леса могут быть отнесены к защитным лесам; 2) «могут быть отнесены» означает, что могут и не быть отнесены; 3) в силу логики наличие, отсутствие указанного «отнесения» лесов к защитным лесам (включая «городские леса») должно определяться наличием, отсутствием соответствующих границ в соответствующем документе. Далее выяснится, в каком документе.

(Б) городские леса как один из видов защитных лесов, расположенных на землях населённых пунктов. Часть 2 статьи 102 ЛК РФ: «2. С учетом особенностей правового режима защитных лесов определяются следующие категории указанных лесов: ... 3) леса, выполняющие функции защиты природных и иных объектов: а) леса, расположенные в первом и втором поясах зон санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения; б) защитные полосы лесов, расположенные вдоль железнодорожных путей общего пользования, федеральных автомобильных дорог общего пользования, автомобильных дорог общего пользования, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации; в) зеленые зоны; в.1) лесопарковые зоны; **2) городские леса**; д) леса, расположенные в первой, второй и третьей зонах округов санитарной (горно-санитарной) охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов; ...».

(В) тождественность внешних границ городских лесов с внешними границами лесничеств (лесопарков). Части 1 и 3 статьи 23 ЛК РФ: «1. Основными территориальными единицами управления в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов являются лесничества и лесопарки. ... 3. Лесничества и лесопарки также располагаются на землях: ... 2) населенных пунктов, на которых расположены городские леса». Эти положения следует учитывать при следующей гипотетически возможной ситуации. В случае отсутствия в соответствующем документе фактов отображения юридически значимых границ городских лесов какого-либо населённого пункта такие границы могут быть представлены границами лесничеств. Это положение подтверждается:

1) частью 2 статьи 91 ЛК РФ («Государственный лесной реестр»): «2. В государственном лесном реестре содержится документированная информация: 1) о составе и границах земель лесного фонда, составе земель иных категорий, на которых расположены леса; 2) о лесничествах, лесопарках, об их границах, их лесных кварталах и лесотаксационных выделах; 3) о защитных лесах, об их категориях, об эксплуатационных лесах, о резервных лесах, **об их границах** ...»

2) частью 2 статьи 7 Федерального закона от 13.07.2015 N 218-ФЗ "О государственной регистрации недвижимости": «2. Единый государственный реестр недвижимости представляет собой свод достоверных систематизированных сведений в текстовой форме (семантические сведения) и графической

2. На начальной стадии анализа правовой ситуации возникает возможность выделить следующие предварительные положения для их последующей аналитической проверки и уточнения:

1) на землях, называемых «земли населённых пунктов», располагаемые леса могут быть отнесены к защитным лесам, в том числе и к городским лесам. «Могут быть отнесены»³ означает, что могут и не быть отнесены. В силу логики наличие, либо отсутствие указанного «отнесения» лесов к защитным лесам (в том числе и к городским лесам) должно определяться наличием, отсутствием соответствующих границ в соответствующем документе;

2) на текущий момент времени не является строго обязательным наличие в открытом доступе юридически значимых границ городских лесов, равно как и иных видов лесов. Это утверждение является следствием из того факта, что федеральными законами: а) не установлены предельные сроки для принятия решений об отнесении лесов к защитным лесам и, соответственно, для фиксации таких границ, включая границы городских лесов, уполномоченными органами власти; б) в силу «а» не установлены административные санкции за невыполнение указанных действий, а также не установлены правовые последствия, которые в силу логики должны были бы возникать для третьих лиц после истечения указанного срока. «Третьими лицами» в данном случае могут быть частные правообладатели земельных участков, органы местного самоуправления, которые обязаны обеспечивать развитие соответствующих территорий, в том числе посредством подготовки, утверждения и реализации документов градорегулирования (ГП, правил землепользования и застройки - ПЗЗ);

3) факт отсутствия юридически значимых границ городских лесов может «компенсироваться», замещаться фактом наличия границ лесничеств – территориальных единиц управления лесами⁴.

Последнее положения следует учитывать при следующей гипотетически возможной ситуации. В случае отсутствия в соответствующем документе фактов отображения юридически значимых границ городских лесов какого-либо населённого пункта такие границы могут быть предъявлены границами лесничеств.

3. Из первых двух пунктов данного анализа следуют некоторые утверждения и возникают вопросы для дальнейшего изучения, а именно:

форме (графические сведения) и состоит из: 1) реестра объектов недвижимости (далее также - кадастр недвижимости); 2) реестра прав, ограничений прав и обременений недвижимого имущества (далее также - реестр прав на недвижимость); 3) реестра сведений о границах ... лесничеств, лесопарков, ... (далее также - реестр границ) ...».

Последняя норма не содержит указания о том, что в ЕГРН должны содержаться именно границы городских лесов, равно как и границы иных категорий лесов. В силу этого обстоятельства, а также по совокупному действию иных норм законодательства «по умолчанию» как бы подразумевается следующее: 1) не является строго обязательным наличие юридически значимых границ городских лесов, равно как и иных категорий лесов на текущий момент времени; 2) факт отсутствия юридически значимых границ городских лесов может «компенсироваться» фактом наличия границ лесничеств (лесопарков) – территориальных единиц управления лесами.

³ Формулировка части 2 статьи 10 ЛК РФ.

⁴ Это положение определяется: 1) частью 2 статьи 91 ЛК РФ - «Государственный лесной реестр»; 2) частью 2 статьи 7 N 218-ФЗ (см. выше сноску 2).

1) утверждение о том, что ныне вопросы регулирования границ городских лесов определяются исключительно лесным законодательством. Применительно к обсуждаемой ситуации это означает, что исходно не законодательством о градостроительной деятельности должно определяться возникновение в ГП функциональной зоны, называемой «городские леса», но:

- первоначальным возникновением на территории населённого пункта в качестве юридического факта некоего территориального образования, в терминах ЛК РФ называемого «городской лес»;

- производным от первоначального юридического факта (возникновение городского леса) вторичным намерением планирования будущего развития территории: намерением из множества возможных названий выбрать в ГП такое название - «функциональная зона городских лесов». При этом: 1) в длинном ряду разнообразных возможностей могут быть иные названия, такие например, как «функциональная зона рекреации», либо «функциональная зона природных территорий» и проч.; 2) в ГП границы «функциональной зоны городских лесов» не обязательно должны совпадать с юридически значимыми границами городских лесов (могут выходить за пределы таких границ), но такие юридически значимые границы городских лесов в обязательном порядке должны быть обозначены в ГП с указанием реквизитов документа, утвердившего юридически значимые границы городских лесов;

2) возникают следующие вопросы:

- согласно лесному законодательству какой орган публичной власти обладает полномочиями устанавливать границы городских лесов (?);

- в каком документе должны быть зафиксированы юридически значимые границы городских лесов, установленные на территории соответствующего населённого пункта с тем, чтобы эти юридически значимые границы могли бы быть отображены в ГП с указанием реквизитов этого документа (?).

4. Согласно лесному законодательству какой орган публичной власти обладает полномочиями устанавливать границы городских лесов?

Во-первых, согласно общей логике и специальной правовой логике не может не быть, то есть, должно быть определено в законодательстве полномочие, называемое именно так: «полномочие устанавливать границы лесов» (в том числе «полномочие устанавливать границы городских лесов»).

Во-вторых, несмотря на логикой предопределённый императивный характер первого, указанного выше положения (относительно необходимости формулировки полномочия об установлении границ) в действующем лесном законодательстве:

1) не указано непосредственно (прямым образом) полномочие устанавливать именно границы городских лесов (далее будем говорить только о границах городских лесов, хотя обсуждаемые вопросы и логически, и тематически охватывают также и установление границ иных видов лесов);

2) логическая невозможность отказаться от обозначения в законодательстве полномочия устанавливать именно границы городских лесов, то есть логическая необходимость именно так формулировать определение такого полномочия, в сочетании с фактически состоявшимся отторжением лесным законодательством этой необходимости приводит к искусственно возникшей в этом законодательстве «необязательной неизбежности» использовать косвенные, непрямые определения схожих действий, но в рамках разных полномочий - действий, которые неупразднимо связаны именно с установлением границ городских лесов, - использовать косвенные, непрямые определения, создающие смысловые и формальные неопределённости в том числе в виде наложения друг на друга схожих понятий, в определённой части дублирующих друг друга⁵.

В-третьих, сам по себе факт отсутствия в законодательстве чётких формулировок, прямо определяющих полномочия устанавливать юридически значимые границы категорий лесов, включая границы городских лесов, имеет следующие неотвратимые последствия:

1) такие полномочия автоматически превращаются как бы во второстепенные полномочия, что не соответствует требованиям реальности – требованиям технологических законов управления развитием территорий;

2) «незамеченное» превращение полномочий по установлению внешних границ различных видов лесов во второстепенные полномочия является проявлением концептуальной ошибки законодательства – проявлением отсутствия понимания значимости именно этих границ для третьих лиц, в частности, для органов местного самоуправления, которые автоматически попадают в ситуации неопределённости в случаях планирования развития территорий посредством ГП и ПЗЗ – планирования, результаты которого исключительно важны также и для частных лиц;

3) в отношении полномочий второстепенных (неправомерно превращённых во второстепенные полномочия) как бы не возникает необходимости фиксировать в законе предельные сроки выполнения, то есть, ситуация неопределённости в отношении указанных границ может как бы узакониваться и продолжать длиться неопределённо долгое время, негативно влияя на реализацию прав третьих лиц – ОМС и частных лиц.

В-четвёртых, совокупность полномочий, косвенно связанных с установлением границ городских лесов, определены в ЛК РФ как полномочия Российской Федерации. Однако, эти полномочия, равно как почти все иные полномочия, делегированы субъектам Российской Федерации (далее – субъекты РФ)⁶.

⁵ Примеры косвенных, непрямых определений полномочий по установлению границ категорий лесов (без прямого указания об установлении именно границ) – фрагменты статьи 81 ЛК РФ («Полномочия органов государственной власти Российской Федерации в области лесных отношений»): «... 26) проектирование лесничеств, лесопарков, эксплуатационных лесов, защитных лесов...; 32) установление границ лесничеств, лесопарков, а также определение их количества; 33) осуществление государственной инвентаризации лесов; 33.1) установление типовой формы и состава лесного плана субъекта Российской Федерации, порядка его подготовки и внесения в него изменений; ... 39) отнесение лесов к защитным лесам...».

⁶ Часть 1 статьи 83 ЛК РФ: «Российская Федерация передает органам государственной власти субъектов Российской Федерации осуществление следующих полномочий в области лесных отношений: ... 8)

5. В каком документе должны быть зафиксированы юридически значимые границы городских лесов, установленные на территории соответствующего населённого пункта с тем, чтобы эти юридически значимые границы могли бы быть отображены в ГП с указанием реквизитов документа, утвердившего эти границы?

Анализ показывает, что на основе восстановления, реконструкции смыслов, извлекаемых из норм действующего лесного законодательства, ответить на поставленный вопрос невозможно сразу и однозначным образом. Тем не менее, ответ на поставленный вопрос мы должны найти. Поиск ответа должен продвигаться по следующему пути нахождения частных ответов («шаг за шагом»), из которых должна сложиться итоговая картина изучаемой ситуации.

6. Первый шаг-вопрос на пути поиска ответа на вопрос пункта 5: что такое юридически значимые границы городских лесов?

Есть основания утверждать, что в полной мере «юридически значимыми границами» становятся те границы, которые зафиксированы в Едином государственном реестре недвижимости (ЕГРН). Это утверждение определяется нормами № 218-ФЗ, где среди прочего отмечаются границы лесничеств⁷.

В этом месте должен быть поставлен вопрос о том, почему в ЕГРН должны фиксироваться не внешние границы видов лесов, но границы территориальных единиц управления лесами – лесничества⁸? Это вопрос правомерный, на него также должен быть дан ответ. Но в данном тексте мы не будем искать этот ответ, поскольку это увело бы нас в сторону и замедлило бы путь движения к цели.

Чтобы двигаться далее, мы в силу логики должны принять, что внешние границы лесничеств тождественны внешним границам видов лесов, включая внешние границы городских лесов. Иными словами, если нам даны внешние границы лесничеств, то вместе с ними нам даны также и внешние границы городских лесов.

Идём дальше. Факт наличия границ лесничеств (утверждённых соответствующим ведомственным документом), ещё не отражённых в ЕГРН, является ли свидетельством наличия именно «юридически значимых границ»?

проектирование лесных участков на землях лесного фонда; 9) разработка и утверждение лесных планов субъектов Российской Федерации, лесохозяйственных регламентов, а также проведение государственной экспертизы проектов освоения лесов; 10) ведение государственного лесного реестра в отношении лесов, расположенных в границах территории субъекта Российской Федерации...».

⁷ Часть 2 статьи 7 Федерального закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ "О государственной регистрации недвижимости": «Единый государственный реестр недвижимости представляет собой свод достоверных систематизированных сведений в текстовой форме (семантические сведения) и графической форме (графические сведения) и состоит из: 1) реестра объектов недвижимости (далее также - кадастр недвижимости); 2) реестра прав, ограничений прав и обременений недвижимого имущества (далее также - реестр прав на недвижимость); 3) реестра сведений о границах зон с особыми условиями использования территорий, ... границах ...лесничеств ..., границах населенных пунктов, ... (далее также - реестр границ); ...».

⁸ Ясно, что факт наличия границ лесов является первичным по отношению к определению границ распространения управленческих технологий и действий применительно к факту наличия лесов. Кроме того, отображение в ЕГРН границ должно производиться прежде всего для информирования «внешних» лиц, а уж потом – для должностных лиц, в данном случае лиц, осуществляющих свою профессиональную деятельность с учётом управленческих границ – лесничеств.

Здесь возникает развилка из двух направлений. С одной стороны, такие границы могут претерпеть изменения в процессе их «донесения» до ЕГРН, например, по причине разрешения возникших споров с частными лицами – правообладателями земельных участков и иных объектов недвижимости. Для таких лиц указанные границы не могут быть заведомо юридически значимыми. С другой стороны, такие границы (для которых имеется ведомственный документ об их утверждении – документ, на основании которого будут выполняться предстоящие технические действия по «донесению» соответствующих сведений в ЕГРН) в силу общей и правовой логики должны рассматриваться как одно из оснований для подготовки публичных документов градорегулирования – ГП, ПЗЗ.

Теперь перед нами открываются следствия – несубъективные выводы:

1) минимальным условием для подготовки ГП, ПЗЗ в части фиксации в таких актах границ городских лесов является факт наличия ведомственного документа, такие границы утвердившего, в том числе посредством установления границ лесничеств⁹;

2) факт отсутствия ведомственного документа, где были бы определены границы лесничеств, должен рассматриваться как факт отсутствия решения по установлению городского леса на соответствующей территории – как факт отсутствия городского леса;

3) при подготовке ГП, ПЗЗ в первом случае должны фиксироваться указанные границы (с обязательным указанием реквизитов ведомственного документа), во втором случае – может фиксироваться факт отсутствия городского леса на соответствующей территории путём указания на факт отсутствия соответствующего ведомственного документа.

7. Второй шаг-вопрос. Пройдя первый шаг-вопрос, нам уже удалось получить ответы на многие значимые вопросы. Тем не менее, мы должны обрисовать до предельного завершения полную панораму рассматриваемой ситуации. Для этого нужно уяснить ответы на следующие вопросы, которые могут возникать при подготовке ГП и ПЗЗ, а именно, при наличии указанного выше минимального условия (при наличии ведомственного документа, границы городского леса утвердившего, в том числе посредством установления границ лесничеств) нужно ли учитывать:

- документы лесного реестра¹⁰;

- документы лесного плана субъекта РФ¹¹.

⁹ Здесь должен быть отмечен тот примечательный факт, что на данный момент доля сведений о границах лесничеств, внесённых в ЕГРН составляет 30%. См. строку 8 таблицы 2 раздела 1 направления III Плана мероприятий "Трансформация делового климата», утверждённого распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 января 2019 г. № 20-р.

¹⁰ Части 2, 2.1, 3 статьи 91 ЛК РФ:

«2. В государственном лесном реестре содержится документированная информация: ... 2) о лесничествах, лесопарках, об их границах, их лесных кварталах и лесотаксационных выделах; 3) о защитных лесах, об их категориях, об эксплуатационных лесах, о резервных лесах, об их границах...»

2.1. Внесение документированной информации в государственный лесной реестр и ее изменение осуществляются на основании документов, перечень, формы и порядок подготовки которых устанавливаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

3. Документированная информация, содержащаяся в государственном лесном реестре, относится к общедоступной информации, за исключением информации, доступ к которой ограничен федеральными законами (информация ограниченного доступа)».

Во-первых, при подготовке публичных документов градорегулирования (ГП, ПЗЗ, иных документов) необходимо учитывать все решения, зафиксированные в официальных документах.

Во-вторых, в части фиксации существующего положения и при отсутствии соответствующих сведений в ЕГРН приоритет должен отдаваться исходному документу – в рассматриваемом случае ведомственному документу, посредством которого были утверждены границы городского леса и, или границы лесничества.

Следует зафиксировать правовые особенности лесного плана субъекта РФ, рассмотренного со стороны потребностей подготовки ГП, ПЗЗ.

Первая правовая особенность лесного плана субъекта РФ определяется следующими положениями:

1) в силу правовой логики в лесных планах субъектов РФ не может не быть границ всех видов лесов (в противном случае отсутствует оправдание намерения приводить в ЛК РФ длинный список видов и подвидов лесов), однако, как в ЛК РФ, так и в подзаконных актах лесного законодательства отсутствует чёткое формальное требование о наличии в этих планах всех без исключения границ всех видов лесов¹²;

2) в силу первого положения в лесном плане субъекта РФ может и не быть границ городских лесов (например, по причине технологической необходимости обобщить такие границы – представить только границы защитных лесов без указания внутренних границ подвидов защитных лесов). То есть, мы опять вынуждены вернуться к документу-первоисточнику – к приоритету ведомственного документа, утвердившего границы городского леса и, или границы лесничеств.

Вторая особенность лесного плана субъекта РФ определяется следующими положениями:

1) лесной план субъекта РФ декларируется как документ планирования¹³;

2) планирование может осуществляться в существующих границах лесов. Тогда такое планирование, осуществляемое без изменения внешних границ лесов, состоит в установлении «лесохозяйственного регламента лесничества». Помимо такого «внутреннего» планирования гипотетически планирование может осуществляться также и путём изменения существующих внешних границ лесов – их намеренного сужения, либо намеренного расширения. Первый случай (намеренное сужение) применительно к городским лесам запрещён¹⁴. Второй случай (намеренное расширение) применительно к городским лесам формально не запрещён, но и регламентироваться посредством

¹¹ Часть 2 статьи 86 ЛК РФ: «К лесному плану субъекта Российской Федерации прилагаются карты с обозначением границ лесничеств, лесопарков, а также зон их планируемого освоения».

¹² Не обнаруживается наличие этого требования ни в ЛК РФ, ни в N 538-ФЗ, ни в Приказ Минприроды России от 20.12.2017 N 692 "Об утверждении типовой формы и состава лесного плана субъекта Российской Федерации, порядка его подготовки и внесения в него изменений".

¹³ Часть 3 статьи 85 ЛК РФ «Документом лесного планирования является лесной план субъекта Российской Федерации».

¹⁴ Часть 6 статьи 105 ЛК РФ: «Изменение границ ... городских лесов, которое может привести к уменьшению их площади, не допускается».

исключительно лесного законодательства не может, поскольку: а) изменение внешних границ лесов путём их расширения может происходить за счёт изменения границ земельных участков иных субъектов - публичных и частных; б) в силу позиции (а) должны быть предусмотрены процедуры взаимодействий различных прежде всего публичных субъектов; в) такое взаимодействие различных «надведомственных» субъектов – это проявление действий по территориальному планированию, которое не может регламентироваться лесным законодательством, но регламентируется законодательством о градостроительной деятельности – посредством института территориального планирования.

Из проведённого анализа следует, что при подготовке документов градорегулирования (ГП, ПЗЗ) органы местного самоуправления (ОМС):

- не обладают правом принимать самостоятельные решения относительно изменения внешних границ городских лесов (в случаях, если такие границы были установлены в соответствии с законодательством), а также не обладают правом определять особенности их использования, поскольку они определяются посредством лесоустроительных регламентов, назначаемых уполномоченным органом;

- обязаны: а) отражать в ГП юридически значимые границы городских лесов, указывая при этом реквизиты ведомственного документа, посредством которого эти границы были установлены (при отсутствии соответствующих сведений в ЕГРН); б) указывать в ГП, ПЗЗ, что на территории городского леса действует лесоустроительный регламент с указанием документа, определяющего этот вид регламента, а также с указанием того, что на территорию городского леса по аналогии с территориями общего пользования (набережные, скверы, бульвары, парки) градостроительный регламент либо не распространяется, либо (в случае его установления для городского леса) применяется в части, не противоречащей лесоустроительному регламенту.

8. Аналитическим путём мы приобрели необходимые знания, аргументы и доказательства для того, чтобы их использовать, обратившись непосредственно к поставленным вопросам и учитывая представленные исходные условия (см. преамбулу к данному тексту).

8.1. Вопрос первый: можно ли при подготовке изменений в ГП изменять функциональную зоны городских лесов, ранее установленные в предшествующей версии ГП?

Ответ приобретается с опорой на результаты проведённого анализа путём выполнения следующих действий:

- 1) если искомым сведений нет в ЕГРН, то прежде всего надо убедиться в наличии/отсутствии ранее состоявшегося, либо не состоявшегося факта установления границ городского леса и, или границ лесничества (призванного обслуживать городской лес в установленных границах) посредством соответствующего ведомственного документа, имеющего соответствующие реквизиты (номер, дату утверждения, подпись должностного лица уполномоченного органа, соответствующие картографические приложения с границами и проч.);

2) по результатам выполнения первого действия выяснится одно из двух: 2.1) указанный ведомственный документ будет обнаружен, то есть будет доказан юридический факт наличия на территории города некоего образования, называемого «городской лес» в терминах ЛК РФ; 2.2) указанный ведомственный документ не будет обнаружен, то есть, будет установлен тот факт, что применительно к соответствующей территории городской лес вообще не устанавливался – в юридическом смысле городской лес отсутствует на рассматриваемой территории (несмотря на утвердившиеся за долгие годы неправовые представления о физическом существовании «городского леса» на территории). Каждая из этих развилки должна быть рассмотрена особо;

2.1) указанный ведомственный документ обнаружен, то есть, доказан юридический факт наличия на территории города некоего образования, называемого «городской лес» в терминах ЛК РФ. Что дальше? Дальше возникает ещё одна развилка из двух направлений: 2.1.1) администрация города «смирится с существующими обстоятельствами»; 2.1.2) администрация города «воздействует на существующие обстоятельства». Каждая из этих развилки должна быть рассмотрена особо;

2.1.1) администрация города «смирится с существующими обстоятельствами». Это значит, что при подготовке новой версии ГП администрация города:

- обеспечивает фиксацию в ГП границ городского леса согласно ведомственному документу со ссылкой на его реквизиты (при отсутствии соответствующих сведений в ЕГРН);

- обеспечивает в ГП обозначение функциональных зон согласно выбору одного из двух вариантов: 1) если границы соответствующей функциональной зоны совпадают с юридически значимыми границами городского леса, то может быть принято такое обозначение «функциональная зона рекреации в границах, совпадающих с границами городского леса»; 2) если границы соответствующей функциональной зоны шире юридически значимых границ городского леса¹⁵, то может быть принято такое обозначение «функциональная зона рекреации, включающая в себя территорию городского леса»;

- обеспечивает в ГП указание о том, что использование территории в юридически значимых границах городского леса определяется лесоустроительными регламентами согласно ЛК РФ со ссылкой на соответствующий ведомственный документ, определяющих этот регламент;

2.1.2) администрация города «воздействует на существующие обстоятельства» согласно поставленной цели при наличии активного содействия со стороны субъекта РФ. Содержание этой работы:

¹⁵ Очевидно, что на территории подлинного городского леса не может устанавливаться более одной функциональной зоны (в терминах территориального планирования), устанавливаемой в ГП.

а) определяется целью – намерением обеспечить без нарушения требования части 6 статьи 105 ЛК РФ¹⁶ уменьшение площади существующего городского леса для возможного планирования нового строительства;

б) выполнение поставленной цели посредством предъявления правовых доказательств того, что реализация такой цели при соответствующем подходе не противоречит указанному требованию ЛК РФ, - посредством предъявления доказательств в следующем порядке:

- согласно общей и правовой логике есть действия, запрещаемые прямым образом, и есть действия, в отношении которых прямой запрет отсутствует;

- согласно части 6 статьи 105 ЛК РФ есть прямым образом запрещённое действие, называемые «изменение границ, ведущее к уменьшению площади городского леса»¹⁷;

- в ЛК РФ отсутствует запрет (как косвенный, так и прямой запрет) выполнять такие действия, как «упразднить городские леса» и «создавать городские леса»;

- в ЛК РФ также отсутствует запрет (как косвенный, так и прямой запрет) выполнять указанные выше действия в следующей последовательности: 1) сначала «упразднение городского леса» и 2) затем - «создание нового городского леса» в новых границах (объемлющих меньшую площадь, чем была у упразднённого городского леса). При определённых обстоятельствах второе действие может вообще не производиться;

в) выполнение цели в соответствии с предъявленной в пункте б) последовательностью действий, при активном содействии субъекта РФ обеспечение подготовки и принятия соответствующих документов согласно лесному

¹⁶ Часть 6 статьи 105 ЛК РФ: «Изменение границ ... городских лесов, которое может привести к уменьшению их площади, не допускается».

¹⁷ В этом месте, нам придётся остановиться. Не вдаваясь в глубокий анализ всех обстоятельств и смыслов, обязательно следует привлечь внимание к небезупречности идеологических оснований для нормы, сформулированной в части 6 статьи 105 ЛК РФ.

Во-первых, такая норма в принципе не может быть универсальной – не может применяться вне зависимости от каких бы то ни было обстоятельств.

Во-вторых, подтверждением указанного теоретического положения является эмпирический факт, который не мог не явить себя однажды на практике и который всё же явил себя в следующем. В статье 4.5 N 201-ФЗ "О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации" указано применительно к Москве: «1. Леса, которые ранее располагались на землях лесного фонда на территориях, включенных в состав внутригородской территории города федерального значения Москвы в результате изменения его границ, решениями уполномоченного органа исполнительной власти города федерального значения Москвы **могут быть отнесены к зеленому фонду в соответствии с законодательством в области охраны окружающей среды**. 2. В случае отнесения лесопарковых зон и зеленых зон к зеленому фонду **требования части 6 статьи 105 Лесного кодекса Российской Федерации не применяются**». Федеральный закон от 27.12.2018 N 538-ФЗ сохраняет формулировку части 6 статьи 105 ЛК РФ, но переносит её в часть 5 статьи 114 ЛК РФ в его новой редакции, которая должна вступить в силу с 01.07.2019.

В-третьих, следует обратить внимание на то, что упразднение действия нормы, сформулированной в части 6 статьи 105 ЛК РФ, обеспечивается путём указания на то, что в соответствующих случаях ситуация регулируется не лесным законодательством, но законодательством в области охраны окружающей среды. О чём это говорит? По меньшей мере, о том, что лесное законодательство не является самостоятельным-автономным – не зависимым от обстоятельств – в случаях, когда речь идёт об установлении запретов в отношении городских лесов и иных видов лесов.

законодательству¹⁸, закрепление в ГП соответствующего функционального зонирования, учитывающего факт упразднения прежнего городского леса и факт создания нового городского леса.

2.2) указанный выше ведомственный документ не обнаружен, то есть, установлен тот факт, что применительно к соответствующей территории «городской лес» вообще не устанавливался – в юридическом смысле (в терминах ЛК РФ) «городской лес» отсутствовал ранее и отсутствует ныне на рассматриваемой территории. Это означает, что:

- в прежних ГП установление «функциональной зоны городского леса» было не более, чем обычным функциональным зонированием с необязательным использованием слов «городской лес» (когда такое словосочетание не определялось императивными требованиями ЛК РФ). Посредством использования таких необязательных слов никоим образом не возникал «городской лес» в терминах ЛК РФ на территории города;

- в прежних и ГП и ныне действующем ГП в пределах «функциональной зоны городского леса» не существовало и не существует запрета на строительство капитальных объектов (по причине отсутствия городского леса в терминах ЛК РФ);

- если вновь возникшее намерение подготовить новый ГП связано исключительно с разблокированием возможности строить капитальные объекты в «функциональной зоне городского леса», то это намерение называется «ломиться в открытую дверь», поскольку такой запрет на указанную территорию не распространялся и не распространяется (по причине отсутствия городского леса в терминах ЛК РФ).

Возвращаемся к формулировке первого вопроса «можно ли при подготовке изменений в ГП изменять функциональной зоны городских лесов, ранее установленные в предшествующей версии ГП»? Получается, что вопрос поставлен не вполне корректно, а суммируя всё сказанное выше и доводя для предельной краткости все аргументы, ответ будет таким:

- если речь идёт о подлинных «городских лесах» в терминах ЛК РФ, то – нельзя, за исключением совместно с субъектом РФ осуществляемых действий согласно нетривиальной трактовке части 6 статьи 105 ЛК РФ, описанной выше в пункте 1.1.2;

- если речь идёт о мнимых «городских лесах» - об озеленённых территориях, желание назвать которые такими благозвучными словами возникло у кого-то когда-то ранее при подготовке ГП, то можно.

¹⁸ При подготовке таких документов может технически компенсироваться уменьшение площади городских лесов в одних местах приращением их площади в других местах. Однако, при этом не следует забывать, что строго с правовой точки зрения речь не идет об «уменьшении», либо об «увеличении» площади существующих городских лесов, но об упразднении прежних городских лесов и о создании новых городских лесов, проявлением чего в сугубо технологическом смысле (но не в строго правовом смысле) является либо «увеличение», либо «уменьшение» площади соответствующих образований. То есть, речь идёт о ситуации, которая с правовой точки зрения не подпадает под регулирование части 6 статьи 105 ЛК РФ.

8.2. Вопрос второй: каковы критерии отнесения зелёных насаждений к городским лесам? Ответ:

- «городские леса» - это образование, определяемое ЛК РФ, это название одного из многих подвидов в составе вида лесов, называемого «защитные леса»;

- полномочиями по установлению «критериев отнесения зелёных насаждений к городским лесам» органы местного самоуправления не обладают, но в соответствии с лесным законодательством обладают соответствующие федеральные органы исполнительной власти, которым и принадлежит указанное полномочие (наряду с другими полномочиями делегируемое субъектам РФ), и это полномочие выполняется посредством подготовки соответствующих ведомственных документов;

- при наличии соответствующего академического интереса у должностных лиц органа местного самоуправления с этими критериями можно ознакомиться, изучив указанные ведомственные документы, но прямого отношения к подготовке ГП знание таких критериев не имеет.

8.3. Вопрос третий: каков порядок и необходимость согласования изменения функциональной зоны, в прежней версии ГП называвшейся «функциональной зоной городских лесов». Ответ раздваивается применительно к различным ситуациям:

- если речь идёт о подлинных «городских лесах» в терминах ЛК РФ (возникновение которых состоялось на основе соответствующих ведомственных документов), то можно ожидать возможности согласования в части проверки соответствия обозначенных в проекте ГП границ подлинных городских лесов границам, обозначенным в указанных ведомственных документах;

- если речь идёт о мнимых «городских лесах», которые так называются не по причине наличия ведомственного документа, их учредившего, но по другим причинам (в том числе по причине симпатии к указанному словосочетанию), то ни необходимости специального согласования соответствующих функциональных зон, ни необходимости в некоем специальном порядке согласования (помимо общего порядка согласования проекта ГП) не возникает.