

**ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ**  
**экспертной рабочей группы федерального уровня**  
**по результатам рассмотрения общественной инициативы**  
**"Организовать "Зеленый щит" Москвы и Подмосковья в пределах 70 км от МКАД, ограничив на этой территории вырубку леса"**

---

Москва

**от 8 декабря 2015 г.**

Настоящее экспертное заключение подготовлено в соответствии с пунктом 24 Правил рассмотрения общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием Интернет-ресурса "Российская общественная инициатива", утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 04.03.2013 № 183 по результатам рассмотрения общественной инициативы "Организовать "Зеленый щит" Москвы и Подмосковья в пределах 70 км от МКАД, ограничив на этой территории вырубку леса" (далее – общественная инициатива), получившей в ходе голосования необходимую поддержку.

Настоящее экспертное заключение подготовлено с учетом мнений членов экспертной рабочей группы федерального уровня (далее – экспертная рабочая группа), а также официальных позиций, представленных Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Министерством экономического развития Российской Федерации, заместителем Мэра Москвы в Правительстве Москвы – руководителем Аппарата Правительства Мэра и Правительства Москвы, Правительством Московской области, и пояснений, представленных автором общественной инициативы.

Представленная на рассмотрение экспертной рабочей группы общественная инициатива включает в себя текст общественной инициативы. Какие-либо дополнительные материалы, включая проект соответствующего нормативного правового акта, в составе общественной инициативы отсутствуют.

Представленная общественная инициатива, как следует из пояснений ее автора, подготовлена на основе статистических данных, связанных с

мониторингом состояния как отдельных элементов природной среды, так и экологической системы в целом, которые позволяют утверждать, что основным источником негативного воздействия на экологическую обстановку является антропогенный фактор.

Общественной инициативой предлагается:

1. Разработать закон о "Зеленом щите" г. Москвы и Подмосковья, в котором предусмотреть:

- передачу сохранившихся лесов в муниципальных образованиях и земельных участков, занятых лесами в составе земель сельскохозяйственного назначения в состав лесного фонда;
- запрет на перевод указанных земель в земли иных категорий;
- создание специальной буферной зоны (от 300 до 1000 метров, дифференцированно), в которой исключается любое капитальное строительство;
- порядок проведения сплошных санитарных рубок и контроль за их проведением;
- проведение инвентаризации лесов на землях муниципальных образований, лесных участков, предоставленных в аренду частным лицам для рекреационных целей и лесных участков в составе особо охраняемых природных территорий.

2. Внести дополнения в Лесной кодекс РФ, в федеральный закон "Об особо охраняемых природных территориях" в части уточнения правил предоставления лесных участков в аренду для рекреационных целей и уточнения понятий "городские леса" "рекреация", "рекреация в лесах", "рекреация на особо охраняемых природных территориях".

3. В Лесном кодексе РФ более детально прописать нормы, регламентирующие порядок прекращения договоров аренды лесных участков или их частей, в случае создания в границах участков особо охраняемых природных территориях.

4. Разработать и утвердить проект зон санитарной охраны Московского водопровода, предусматрев разделение зон санитарной охраны источников водоснабжения г. Москвы на три пояса, в каждом из которых установить особый режим использования земель.

Рассматривая предложения общественной инициативы о вопросах, которые предполагается урегулировать путем разработки закона о "Зеленом щите" г. Москвы и Подмосковья, экспертная рабочая группа считает необходимым отметить следующее.

В отношении предложения общественной инициативы предусмотреть в проекте закона "О зеленом щите" передачу сохранившихся лесов в муниципальных образованиях и земельных участков, занятых лесами в составе земель сельскохозяйственного назначения, в состав лесного фонда экспертная рабочая группа отмечает, что в настоящее время в правоприменительной практике отсутствует единообразный подход по вопросам охраны, защиты и воспроизводства лесов, расположенных на землях сельскохозяйственного назначения, а также на землях населенных пунктов.

Земли сельскохозяйственного назначения являются особо ценными землями, но при этом наиболее подвержены застанию лесными насаждениями в силу естественных факторов. При этом в отношении лесных насаждений, расположенных на землях сельскохозяйственного назначения, не осуществляется лесоустройство, не образуются лесные участки и не устанавливаются границы лесничеств. Соответственно, данные насаждения не относятся к лесам и действующей редакции Лесного кодекса Российской Федерации не установлено, каким образом они должны создаваться, содержаться и эксплуатироваться.

Согласно позиции Росимущества в отношении вопроса перевода земель сельскохозяйственного назначения в земли населенных пунктов, в соответствии с подпунктом 2 пункта 1 статьи 8 Земельного кодекса Российской Федерации, перевод земель, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации, и земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в муниципальной собственности, осуществляется органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем, исходя из положений части 1 статьи 8 Лесного кодекса и абзаца 9 пункта 11 статьи 154 Федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" земли сельскохозяйственного назначения, находящиеся в собственности субъекта Российской Федерации в случае перевода в категорию земель лесного фонда должны быть безвозмездно переданы в собственность Российской Федерации в порядке, установленном указанным Федеральным законом.

Рассматривая предложения предусмотреть в проекте закона "О зеленом щите" запрет на перевод земель лесного фонда в земли иных категорий, экспертная рабочая группа считает необходимым отметить, что на территории Москвы и Московской области реализуется большое количество государственных программ регионального и федерального уровня, связанных с созданием транспортной и энергетической инфраструктуры (линейных объектов).

По информации Правительства Московской области, определение пути прохождения трассы осуществляется с учетом необходимости причинения наименьшего вреда лесам в частности, в первую очередь осуществляется перевод земель лесного фонда, на которых ведение лесного хозяйства в ближайшее время невозможно, а именно: болота, горельники и т.д. При размещении указанных объектов перевод земель лесного фонда в земли иных категорий осуществляется в порядке, определенном законодательством.

Экспертная рабочая группа считает нецелесообразным вводить ограничения на использование земель лесного фонда под строительство и эксплуатацию линейных объектов. Вместе с тем, необходимо отметить, что статьей 45 Лесного кодекса Российской Федерации не предусмотрена процедура по проведению и организации лесокомпенсационных и лесовосстановительных мероприятий, в связи с этим экспертная рабочая группа полагает целесообразным при разработке нормативно-правового акта, направленного на реализацию общественной инициативы, предусмотреть нормы, устанавливающие проведение указанной процедуры.

В отношении предложения общественной инициативы предусмотреть в проекте закона "О зеленом щите" создание специальной буферной зоны (от 300 до 1000 метров, дифференцированно), в которой исключается любое капитальное строительство экспертная рабочая группа отмечает следующее.

По мнению Правительства Московской области, установление буферной зоны, на землях иных категорий, примыкающих к лесам, может повлечь за собой остановку развития дорожно-транспортной инфраструктуры и как следствие ограничение развития муниципальных образований Московской области.

Необходимо отметить, что, по мнению экспертного сообщества, улучшение как отдельных элементов природной среды, так и экологической системы в целом, наоборот будет способствовать развитию муниципальных образований Московской области, так как многие из них смогут повысить за счет этого свою инвестиционную привлекательность.

Вместе с тем анализируя предложения, сформулированные общественной инициативой, экспертная рабочая группа не усматривает возможности запрета на строительство дорожно-транспортной инфраструктуры в Московской области. Исходя из представленных автором общественной инициативы пояснений, предлагается развивать строительство в границах сложившейся застройки муниципальных образований за счет проведения реконструкций территорий, занятых промзонами и аварийным жильем.

К тому же лесное законодательство и так предусматривает установление особых правовых режимов ряда защитных лесов, расположенных на территории и в непосредственной близости от большинства российских мегаполисов (городские леса, лесопарковые зоны, зеленые зоны) и по оценкам экспертов связь между установлением подобных режимов и падением инвестиционной привлекательности не установлена.

В отношении предложения общественной инициативы предусмотреть в проекте закона "О зеленом щите" порядок проведения сплошных рубок и контроля за их проведением следует отметить, что в настоящее время законодательством Российской Федерации урегулированы данные правоотношения, при этом контроль за исполнением норм лесного законодательства осуществляется органами государственной власти и органами местного самоуправления в рамках возложенных на них полномочий в соответствии со статьями 81-84 Лесного кодекса Российской Федерации.

Но при этом экспертная рабочая группа разделяет позицию Правительства Москвы о необходимости организации эффективного контроля за законностью проведения оздоровительных вырубок.

Следует также отметить, что в настоящее время отсутствует эффективный общественный контроль за назначением и осуществлением санитарно-оздоровительных мероприятий в отношении лесов, что зачастую приводит к противоправным действиям.

В этой связи экспертная рабочая группа полагает, что реализацию данного предложения общественной инициативы целесообразно осуществить путем усиления существующих и введения новых мер и форм контроля за проведением сплошных рубок и усиления ответственности за несоблюдение существующего порядка их проведения.

Рассматривая предложения общественной инициативы предусмотреть в проекте закона "О зеленом щите" проведение инвентаризации лесов на землях муниципальных образований, лесных участков, предоставленных в аренду частным лицам для рекреационных целей и лесных участков в составе особо

охраняемых природных территорий, экспертная рабочая группа разделяет позицию Правительства Москвы о том, что в настоящее время существует проблема реализации нормы закона об обязательной инвентаризации лесов, и поддерживает общественную инициативу о необходимости такой инвентаризации.

При этом также представляется целесообразным уделить внимание вопросу необходимости проведения работ по лесоустройству на землях лесного фонда и на землях особо охраняемых природных территорий, на которых расположены леса, на территории Москвы и Московской области.

Относительно предложений общественной инициативы внести дополнения в Лесной кодекс Российской Федерации, в Федеральный закон "Об особо охраняемых природных территориях" в части уточнения правил предоставления лесных участков в аренду для рекреационных целей и уточнения понятий "городские леса", "рекреация", "рекреация в лесах", "рекреация на особо охраняемых природных территориях" экспертная рабочая группа отмечает следующее.

По мнению Минприроды России, установление норм, направленных на обеспечение экологической безопасности и создание условий для массового неорганизованного отдыха жителей крупного мегаполиса, необходимо проводить с учётом рекреационных возможностей лесов.

В этой связи по поручениям Президента Российской Федерации от 16 июня 2014 г. № Пр-1355 и от 20 октября 2015 г. № Пр-2163 Минприроды России совместно с Правительством Московской области разработана концепция регулирования отношений, связанных с осуществлением рекреационной деятельности в лесах.

Указанная концепция предусматривает изменения в законодательство Российской Федерации, направленные, в частности на регулирование вопросов использования лесов в целях осуществления рекреационной деятельности с возможностью размещения объектов туристской индустрии, физкультурно-оздоровительных, спортивных и спортивно-технических сооружений (далее – рекреационные объекты).

При этом, в целях недопущения злоупотреблений при размещении рекреационных объектов в лесах концепцией предусматривается ряд ограничений.

Так, рекреационные объекты не могут занимать площадь, превышающую 20% от общей площади предоставленного лесного участка, их размещение допускается исключительно на лесных участках, входящих в специальную зону, не превышающую 3% от площади лесничества или

лесопарка и определенную в лесном плане Российской Федерации после прохождения им процедуры общественного обсуждения.

Кроме того, предполагается на уровне федерального закона установить запрет на сплошные рубки лесных насаждений для размещения вышеназванных объектов, а также запрет на перевод лесных участков, предоставленных для размещения рекреационных объектов, в земли иных категорий.

Таким образом, по мнению экспертной рабочей группы, обоснованность указанных предложений общественной инициативы подтверждается вышеуказанной концепцией регулирования отношений, связанных с осуществлением рекреационной деятельности в лесах.

В отношении предложений общественной инициативы более детально прописать в Лесном кодексе Российской Федерации нормы, регламентирующие порядок прекращения договоров аренды лесных участков или их частей, в случае создания в границах участков особо охраняемых природных территориях экспертная рабочая группа сообщает следующее.

Указанные правоотношения не регулируется Лесным кодексом Российской Федерации и относятся к предмету регулирования гражданского законодательства.

Следует отметить позицию Минприроды России, поддерживающую внесение изменений в положения об аренде, предусмотренные Гражданским кодексом Российской Федерации в части установления порядка прекращения договоров аренды лесных участков в случае создания в границах этих объектов особо охраняемых природных территорий или изъятия их у пользователя для иных государственных нужд.

По информации Минэкономразвития России, в настоящее время исходя из содержания пункта 2 статьи 56<sup>3</sup> Земельного кодекса, в случае принятия решения о создании или расширении особо охраняемой природной территории могут приниматься решения об изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд. Однако детально данный процесс не регламентирован.

В отношении предложения общественной инициативы разработать и утвердить проект зон санитарной охраны Московского водопровода, предусматрев разделение зон санитарной охраны источников водоснабжения г. Москвы на три пояса, в каждом из них установить особый режим использования земель, экспертная рабочая группа отмечает следующее.

В соответствии с подпунктом "а" пункта 3 статья 102 Лесного кодекса Российской Федерации леса, расположенные в первом и втором поясах зон

санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, являются одной из категорий защитных лесов – леса, выполняющие функции защиты природных и иных объектов.

Правовой режим лесов, выполняющих функции защиты природных и иных объектов, установлен статьей 105 Лесного кодекса Российской Федерации.

Статьей 18 Федерального закона от 30.03.1999 № 52-ФЗ "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" установлено, что проекты округов и зон санитарной охраны водных объектов, используемых для питьевого, хозяйственно-бытового водоснабжения и в лечебных целях, утверждаются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации при наличии санитарно-эпидемиологического заключения о соответствии их санитарным правилам. Границы и режим зон санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения устанавливаются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации при наличии санитарно-эпидемиологического заключения о соответствии их санитарным правилам.

В соответствии с пунктом 1.1.3. Санитарно-эпидемиологических правил СП 2.1.4.2625-10 "Зоны санитарной охраны источников питьевого водоснабжения г. Москвы" (утв. постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 30.04.2010 N 45) проект зон санитарной охраны Московского водопровода с Программой санитарно-противоэпидемических мероприятий согласовывается, утверждается и реализуется в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Как следует из позиции, представленной Правительством Москвы, в настоящее время не утверждены зоны санитарной охраны Московского водопровода, разработанные и согласованные в соответствии с указанными выше Санитарно-эпидемиологическими правилами.

При этом, необходимо отметить, что Роспотребнадзором разработан проект новой редакции Санитарно-эпидемиологических правил "Зоны санитарной охраны источников питьевого водоснабжения г. Москвы", предусматривающий усиление мер защиты источников питьевого водоснабжения г.Москвы от антропогенного воздействия.

Экспертная рабочая группа в целом поддерживает данное предложение общественной инициативы, но при этом рекомендует следующий порядок его реализации

Учитывая, что Московский водопровод располагается на территории четырех субъектов Российской Федерации, а также то, что и действующими Санитарно-эпидемиологическими правилами и проектом их новой редакции обязанность разработки проекта зон санитарной охраны закреплена за Мосводоканалом, муниципальными органами власти и частными собственниками, представляется целесообразным рекомендовать рассмотреть вопрос о начале подготовительных работ по разработке проекта зон санитарной охраны в соответствии с Санитарно-эпидемиологическими правилами СП 2.1.4.2625-10.

При этом, завершение разработки зон санитарной охраны Московского водопровода, их согласование и утверждение возможно будет осуществить в установленном порядке после утверждения Роспотребнадзором новой редакции Санитарно-эпидемиологических правил "Зоны санитарной охраны источников питьевого водоснабжения г. Москвы".

Изложенные выше обстоятельства, рассмотренные при анализе предложений общественной инициативы, позволяют прийти к выводу о целесообразности принятия мер, направленных на реализацию общественной инициативы в отношении отдельных субъектов Российской Федерации, имеющих особо высокую плотность населения, в которых не удается обеспечить достаточный уровень экологической безопасности населения даже при наличии крайне существенных ограничений лесопользования, предусмотренных правовыми режимами категорий защитных лесов.

По мнению экспертной рабочей группы, в целях выполнения требований в области охраны окружающей среды, обеспечивающих благоприятное состояние окружающей среды для жизнедеятельности человека, необходимо реализовать комплекс мер, направленных на сохранение и воспроизводство лесов.

По итогам рассмотрения общественной инициативы, с учетом вышеизложенного, экспертной рабочей группой сделаны следующие выводы.

Предлагается поддержать в целом предложения, содержащиеся в общественной инициативе, и признать целесообразным разработку нормативного правового акта, направленного на реализацию общественной инициативы.

В этих целях предлагается направить в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации материал общественной инициативы и настоящее экспертное заключение для разработки нормативного правового акта, направленного на реализацию общественной инициативы.

Кроме того, представляется целесообразным принять меры, направленные на ускорение утверждения проекта санитарно-эпидемиологических правил "Зоны санитарной охраны источников питьевого водоснабжения г.Москвы.

С учетом предложений, представленных экспертами на заседании при рассмотрении общественной инициативы, также представляется целесообразным обратить внимание на актуальность следующих дополнительных вопросов:

о нормировании площадей земельных участков, занимаемых лесами, с учетом степени экологической нагрузки на крупные города;

о проведении анализа практики применения норм Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации в области использования и воспроизводства лесов, использовании земель лесного фонда, соблюдения санитарной и пожарной безопасности в лесах и охраны лесных ресурсов и подготовки предложений об усилении мер административной ответственности, а также об установлении новых составов административных правонарушений;

о мерах, направленных на совершенствование законодательства, в части организации и осуществления общественного контроля в области использования лесов.

При этом в целях реализации вышеуказанных предложений, предлагается направить материалы общественной инициативы и настоящее экспертное заключение в Правительство Российской Федерации, Правительство Москвы и Правительство Московской области, а также дополнительно - в Общественную палату Российской Федерации.

Руководитель экспертной рабочей группы федерального уровня



М.Абызов