

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
«Сибирский государственный университет геосистем и технологий»  
(СГУГиТ)

Ю. В. Саенко

**САНАТОРНО-КУРОРТНОЕ ЛЕЧЕНИЕ В ЦЭЗ БПТ:  
ПРОБЛЕМЫ РАЗМЕЩЕНИЯ ОБЪЕКТОВ  
В ГРАНИЦАХ ЛЕСНОГО ФОНДА**

Монография

Новосибирск  
СГУГиТ  
2026

УДК 349.44:614.245

С146

Рецензенты: доктор технических наук, и. о. ректора, профессор СГУГиТ  
*С. С. Янкелевич*

профессор департамента публичного права НИУ «ВШЭ», кандидат политических наук, заместитель председателя Комитета Государственной Думы ФС РФ по вопросам собственности, земельным и имущественным отношениям *Н. П. Николаев*

кандидат технических наук, доцент СГУГиТ, заместитель руководителя Управления Росреестра по Новосибирской области  
*И. В. Пархоменко*

кандидат сельскохозяйственных наук, доцент кафедры землеустройства ФГБОУ ВО «Государственный университет по землеустройству» *А. В. Федоринов*

кандидат юридических наук, доцент СГУГиТ *И. Б. Данилов*

кандидат технических наук, доцент СГУГиТ *Д. В. Пархоменко*

**Саенко, Ю. В.**

С146 Санаторно-курортное лечение в ЦЭЗ БПТ: проблемы размещения объектов в границах лесного фонда : монография / Ю. В. Саенко. – Новосибирск : СГУГиТ, 2026. – 162 с. – Текст : непосредственный.

ISBN 978-5-907998-57-5

Монография подготовлена доцентом кафедры юриспруденции СГУГиТ, экспертом в сфере землеустройства и кадастра, членом Экспертного совета Комитета Госдумы ФС РФ по экологии, природным ресурсам и охране окружающей среды.

В монографии комплексно исследована система правовых барьеров, блокирующих развитие санаторно-курортного потенциала Центральной экологической зоны Байкальской природной территории. Детально проанализирована эволюция и фундаментальная неопределенность ключевого понятия «лес» в российском законодательстве, порождающая риски необоснованного привлечения к ответственности. Рассмотрена проблема недостоверности сведений о границах земель лесного фонда и особо охраняемых природных территорий, оценена эффективность механизмов «лесной» и «заповедной» амнистий. Проведен анализ выводов судебной практики, согласно которым режимы защитных лесов и особо защитных участков леса распространены на любую древесно-кустарниковую растительность в ЦЭЗ БПТ. Предложены конкретные пути совершенствования законодательства, включая реформу понятийного аппарата лесного права, корректировку норм об охране озера Байкал и формирование сбалансированного правового режима, позволяющего реализовать уникальный природно-климатический потенциал территории для решения государственных задач в сфере реабилитации и адаптивной медицины.

Рекомендовано к изданию кафедрой юриспруденции СГУГиТ, Институтом кадастра и природопользования СГУГиТ.

Печатается по решению редакционно-издательского совета СГУГиТ

УДК 349.44:614.245

ISBN 978-5-907998-57-5

© СГУГиТ, 2026

### **Автор:**

**Саенко Юлия Владимировна**, доцент кафедры юриспруденции Сибирского государственного университета геосистем и технологий, практикующий судебный юрист и эксперт в области землеустройства, разработчик и лектор учебных программ по судебной экспертизе, соавтор учебного пособия «Судебная геодезическая экспертиза в гражданском, арбитражном, административном и уголовном процессе», автор монографии «Историко-правовой анализ включения в границы Забайкальского национального парка земель населенных пунктов (на примере поселка Чивыркуй)», член Экспертного совета Комитета Госдумы ФС РФ по экологии, природным ресурсам и охране окружающей среды, неоднократно отмечена благодарственными письмами депутатов Госдумы ФС РФ, Комитета по экологии, природным ресурсам и охране окружающей среды Госдумы ФС РФ за вклад в научное обоснование и подготовку законодательных инициатив, эффективное сопровождение законотворческого процесса.

### **Рецензенты:**

**С. С. Янкелевич**, доктор технических наук, и. о. ректора Сибирского государственного университета геосистем и технологий; отмечена знаком отличия «Почетный геодезист», является автором более ста научных статей и нескольких учебных пособий.

**Н. П. Николаев**, профессор Департамента публичного права НИУ «ВШЭ», кандидат политических наук, заместитель председателя Комитета Государственной Думы ФС РФ по вопросам собственности, земельным и имущественным отношениям.

**И. В. Пархоменко**, кандидат технических наук, доцент, заместитель руководителя Управления Росреестра по Новосибирской области.

**А. В. Федоринов**, кандидат сельскохозяйственных наук, доцент кафедры землеустройства ФГБУ ВО «Государственный университет по землеустройству».

**И. Б. Данилов**, кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой юриспруденции Сибирского государственного университета геосистем и технологий;

**Д. В. Пархоменко**, кандидат технических наук, доцент, доцент кафедры кадастра и территориального планирования, кафедры правовых и социальных наук Сибирского государственного университета геосистем и технологий, автор монографии «Проблемы и пути реализации государственной программы обеспечения доступным жильем: вопросы кадастрового учета и кадастровой оценки малоэтажной (блокированной) застройки», соавтор учебного пособия «Судебная геодезическая экспертиза в гражданском, арбитражном, административном и уголовном процессе», практикующий юрист и судебный эксперт в области землеустройства.

**САНАТОРНО-КУРОРТНОЕ ЛЕЧЕНИЕ В ЦЭЗ БПТ: проблемы размещения объектов в границах лесного фонда, предложения по совершенствованию законодательства: монография / Ю. В. Саенко. – Новосибирск. 2025.**

### **О чем эта книга?**

Центральная экологическая зона БПТ — территория, где уникальные природные лечебные ресурсы соседствуют с системой правовых барьеров, делающих их использование практически невозможным. Почему новое строительство санаториев и реабилитационных центров на берегу Байкала сегодня сопряжено с неразрешимыми правовыми коллизиями?

Эта монография — первое комплексное исследование, раскрывающее одну из самых острых проблем «байкальской правовой аномалии» – режим

«ручного судебного управления» на фоне глубокого кризиса лесостроительной сферы.

**В книге вы найдете ответы на вопросы:**

– Как пробелы в определении понятия «лес» позволяют признавать лесом любой кустарник и создавать правовые ловушки для граждан и инвесторов.

– Почему ошибки в границах лесного фонда, допущенные десятилетия назад, сегодня блокируют развитие целых поселков.

– Каким образом судебная практика, вопреки прямому смыслу закона, установила на ЦЭЗ БПТ режим тотального запрета, приравняв ее к заповедной зоне.

Книга предназначена для законодателей, юристов, экологов и государственных служащих, стремящихся разобраться в реальных механизмах управления на Байкале и найти путь к решению одного из самых острых и парадоксальных правовых конфликтов современной России.

© Ю. В. Саенко

## ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение .....	7
1. Проблема определения понятия «лес» .....	12
2. Проблема недостоверности сведений о границах земель лесного фонда .....	48
3. Проблема необоснованного распространения режимов защитных лесов и особо защитных участков леса в ЦЭЗ БПТ .....	63
3.1. Обоснование нормативного подхода к образованию защитных лесов и особо защитных участков леса .....	63
3.2. Причины, препятствующие реализации нормативного подхода к образованию защитных лесов и особо защитных участков леса .....	70
3.3. Последствия нормативных коллизий на примере судебной практики в ЦЭЗ БПТ .....	72
3.4. К вопросу об отнесении лесов ЦЭЗ БПТ к защитным лесам .....	81
3.5. К вопросу об отнесении всех лесов ЦЭЗ БПТ к особо защитным участкам леса .....	89
4. К вопросу о сплошных рубках в ЦЭЗ БПТ .....	103
5. Проблемы создания туристско-рекреационных особых экономических зон на землях лесного фонда и особо охраняемых территорий в ЦЭЗ БПТ .....	110
Заключение .....	130
Библиографический список .....	134

## **ВВЕДЕНИЕ**

Озеро Байкал, являясь объектом Всемирного природного наследия ЮНЕСКО, представляет собой не только уникальную экологическую систему, но и перспективное направление для развития санаторно-курортного лечения.

Природно-климатический потенциал региона, включающий минеральные источники, терапевтические грязи, воздух с высокой ионизацией в условиях горно-таежного ландшафта, создает мощную базу для климато- и бальнеотерапии.

Эти природные факторы являются эффективными для реабилитации после заболеваний бронхолегочной системы, желудочно-кишечного тракта и опорно-двигательного аппарата, поскольку обладают доказанным восстановительным эффектом.

Потенциал этой территории приобретает особую актуальность для решения масштабных государственных задач в сфере развития адаптивной физической культуры и спорта. Согласно официальным данным, в России более 7 миллионов человек с инвалидностью имеют реабилитационный потенциал. Однако систематически спортом занимаются лишь 1,8 миллиона. Развитие необходимой для этого инфраструктуры является прямой задачей государства, закрепленной Федеральным законом № 651-ФЗ [64].

В связи с чем по итогам заседания Совета по развитию физической культуры и спорта 28 мая 2025 года Президентом РФ Владимиром Путиным поставлена конкретная задача: создать в России современную инфраструктуру для адаптивного спорта, уделив особое внимание комплексной

реабилитации (рис. 1) защитников Отечества, получивших ранения в ходе СВО [123].

---

«СИТУАЦИЯ МЕНЯЕТСЯ, А ВОТ ОТНОШЕНИЕ НАШЕ К ЭТОЙ ПРОБЛЕМЕ МЕНЯТЬСЯ НЕ ДОЛЖНО!»

В. В. Путин [123].

---



Рис. 1. Основные направления комплексной реабилитации и абилитации согласно Федеральному закону от 24.11.1995 №181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»

В рамках решения этой задачи на тех участках Центральной экологической зоны Байкальской природной территории (далее — ЦЭЗ БПТ), которые отличаются мягкими и снежными зимами, видится перспективным создание круглогодичных многопрофильных реабилитационных

центров, интегрирующих методы восстановительной медицины с элементами адаптивного спорта (горные лыжи, трекинг)<sup>1</sup>.

Следует отметить, что у подобного проекта существует прототип: по инициативе фонда «Защитники Отечества» в шахтерской столице Кузбасса – Шерегеше – запланировано строительство первого в России круглогодичного центра реабилитации и адаптивного спорта для ветеранов СВО [190].

Аналогичный проект на Байкале обогатит эту модель уникальным природно-климатическим компонентом, что позволит добиться мощного естественного терапевтического эффекта, недостижимого в обычных условиях.

Реализация проекта будет в полной мере отвечать указанным федеральным приоритетам, а также закроет ключевые региональные потребности, сделав традиционный для Иркутской области и Республики Бурятия горнолыжный спорт более доступным для людей, имеющих инвалидность<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Прим.: Перспективы развития горнолыжных курортов в отдельных местностях ЦЭЗ БПТ также высоко оценивают ученые [1, 13]. При этом некоторые авторы отмечают важность предварительного обследования территорий при проектировании горнолыжных объектов для исключения потенциальных природных опасностей [22].

<sup>2</sup> Для справки: Уровень вовлеченности людей с инвалидностью в адаптивную физическую культуру и спорт в Иркутской области и Республике Бурятия по общероссийским меркам остается довольно низким, о чем свидетельствуют следующие ключевые показатели:

<i>Показатель</i>	<i>Иркутская область</i>	<i>Республика Бурятия</i>
<i>Численность занимающихся адаптивным спортом (тыс. чел.)</i>	24,5	10,1
<i>Доля лиц с ОВЗ и инвалидностью, систематически занимающихся физкультурой и спортом (место в рейтинге)</i>	73	67
<i>Общий уровень обеспеченности граждан спортивными сооружениями, исходя из одновременной пропускной способности объектов спорта (место в рейтинге)</i>	74	54

Как видно из данных, оба региона демонстрируют невысокие рейтинговые позиции, что свидетельствует о необходимости развития инфраструктуры и популяризации адаптивного спорта. Особо отметим, что в Иркутской области адаптивные спортивные направления по лыжному и горнолыжному спорту не развиты. В Республике Бурятия в зимний период проводятся занятия по лыжным гонкам на базе лыжно-биатлонного комплекса «Снежинка» [115-116, 202]

Однако сегодня перспективы развития реабилитационного потенциала ЦЭЗ БПТ сталкиваются с системными правовыми барьерами. Ключевой проблемой является отсутствие в действующем законодательстве четкого определения базового понятия «лес». Это порождает правовую неопределенность при установлении режимов охраны и использования лесной растительности и на землях лесного фонда, и на землях других категорий.

Проблему усугубляет низкая достоверность сведений о границах земель лесного фонда в государственных реестрах, а в ряде случаев – необоснованное распространение на природные объекты правовых режимов защитных лесов и особо защитных участков леса (далее – ОЗУЛ).

Обозначенная правовая неопределенность создает не только необоснованные институциональные барьеры для стратегических государственных задач, но и серьезные риски для сохранения уникальной экологической системы Байкала.

Вследствие чего возникает острое противоречие между значительным рекреационно-терапевтическим потенциалом ЦЭЗ БПТ и действующим правовым полем, сковывающим его реализацию в рамках важнейших государственных программ. Тем временем экосистема ЦЭЗ БПТ, выполняющая важные биосферные функции и одновременно обладающая высоким реабилитационным потенциалом, требует сбалансированного правового регулирования, основанного на научном подходе.

Целью настоящего исследования является историко-правовой анализ указанных проблемных вопросов и разработка на его основе рекомендаций по совершенствованию законодательства.

Также в работе уделено внимание вопросам, связанным с проблемами создания в ЦЭЗ БПТ особых экономических зон туристско- рекреационного типа, объективно необходимых для раскрытия санаторно-курортного потенциала данной территории.

## 1. ПРОБЛЕМА ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПОНЯТИЯ «ЛЕС»

«О терминах не спорят, о них договариваются»

*Карл Раймунд Поппер [41]*

Толковый словарь государственного языка Российской Федерации 2025 года [52] содержит сразу несколько определений понятия «лес»:

а. Множество дикорастущих деревьев, расположенных на большом пространстве;

б. Территория, обильно поросшая дикорастущими деревьями;

с. Один из основных типов растительного покрова Земли, представленный разными жизненными формами, среди которых главная роль принадлежит деревьям;

д. Срубленные деревья как строительный и промышленный материал;

е. Использование, охрана, защита, воспроизводство лесов осуществляются исходя из понятия о лесе как об экологической системе или как о природном ресурсе.

Определение, приведенное под пунктом «е», воспроизводит формулировку статьи 5 Лесного кодекса Российской Федерации (далее – ЛК РФ) [57]. Однако оно не формирует целостного представления о лесе как об объекте лесных правоотношений и не позволяет выделить его по специфическим признакам из числа других природных объектов.

Здесь следует оговориться, что действующий ЛК РФ в принципе не содержит перечня объектов лесных отношений, что, по мнению Д. А. Тоточенко, представляет собой существенный пробел в законодательстве [49].

Ценность нормативного определения понятия «лес» в статье 5 ЛК РФ заключается лишь в том, что оно акцентирует внимание правоприменителей на его дуалистической природе, включающей две взаимосвязанные, но функционально обособленные составляющие:

- лес как природный объект;
- лес как природный ресурс.

При этом обращает на себя внимание тот факт, что схожий подход применяется и к определению понятия «земля» в статье 6 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ).

Различие лингвистических конструкций в правовых определениях понятий «лес» и «земля» заключается только в использовании союзов:

- «и» – соединительный союз, указывающий на то, что понятия связаны отношениями суммирования (ст. 6 ЗК РФ).
- «или» – разделительный союз, указывающий на возможность выбора (ст. 5 ЛК РФ) [9].

---

*— А кем ты будешь, когда вырастешь? — спросил Пелле.*

*— Растолстею и буду писать книги, как дядя Мелькер. Пелле удивленно вскинул брови.*

*— Но ведь папа не толстый!*

*— Разве я это говорю?*

*— Как же, ты сказала, — поддакнула Стина.*

*— Ты что, глухая? — спросила Червен. — Я сказала, что буду писать книги, как дядя Мелькер, и что растолстею, но одно другого не касается. (Астрид Лингдрен. «Мы – на острове Сальткрока»)*

---

На первый взгляд это различие может показаться незначительным. Однако, как верно подметил О. В. Зуга, некорректное использование союзов в текстах федеральных законов способно привести к проблемам их толкования, а замена одного союза на другой может устранить правовую неопределенность [21]. Полагаем, что формулировка статьи 5 ЛК РФ является примером ситуации, когда использование соединительного союза «и» было бы более уместным, чем употребление разделительного союза «или».

Однако в рамках настоящего исследования мы не будем подробно останавливаться на указанной семантической неточности, поскольку она не столь значительна на фоне фундаментальной проблемы – отсутствия корректного нормативного определения, которое позволило бы однозначно идентифицировать лес в рамках правового поля, что порождает многочисленные дискуссии, в том числе по следующим вопросам:

– Могут ли леса находиться на землях, в составе которых не выделены лесные участки? В работе Е. И. Ефимовой со ссылкой на О. И. Крассова утверждается, что ответ на этот вопрос будет отрицательным [19]. Однако судебная практика свидетельствует об обратном [148].

– При каких обстоятельствах леса образуют единый лесной фонд? Ответ на этот вопрос видится особенно актуальным, принимая во внимание, что земли лесного фонда выделены в отдельную категорию, но что именно является лесным фондом, в действующем законодательстве не раскрыто.

– По каким признакам древесную растительность (в том числе расположенную за пределами земель лесного фонда) следует относить к лесам? В частности, можно ли считать лесом такую совокупность древесных насаждений, которая не образует сомкнутого древостоя, но при этом сохраняет функции природного ресурса?

Ответы на эти вопросы имеют важное правовое значение, поскольку определяют выбор адекватных механизмов управления лесами.

В свою очередь, неправильная квалификация зеленых насаждений может грозить правоприменителю не только гражданско-правовыми рисками, но и уголовным преследованием. В частности, это касается установления правомерности осуществления рубок древесной растительности, расположенной вне границ земель лесного фонда.

Актуальность проблемы разграничения правового режима зеленых насаждений многократно возрастает в контексте перевода земель лесного фонда в иные категории и задач, связанных с исправлением ошибок в Едином государственном реестре недвижимости (далее – ЕГРН).

Вывод леса из-под действия особого охранительного режима земель лесного фонда требует адекватной компенсации в виде иных средств защиты, применение которых невозможно без отграничения лесов от иных зеленых массивов.

В противном случае возникает прямая угроза утраты таким лесом специального правового режима. В этой связи профессор О. И. Крассов совершенно справедливо отмечает, что «неправильное определение в лесном законодательстве основных понятий приводит к трудностям его применения, возникновению споров и коллизий» [29].

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» [78] (далее – Закон об охране окружающей среды), который мог бы разрешить ряд доктринальных вопросов, также не содержит дефиниции базового понятия «лес» и не способствует интеграции всех лесов Российской Федерации в единый лесной фонд.

Вместо этого в нем вводится автономный понятийный аппарат, еще более усугубляющий правовую неопределенность. Примером чего является

регулирование вопросов разграничения правовых режимов растительности в границах населенных пунктов, где используются такие понятия как: «зеленый фонд», «лесные насаждения», «иные насаждения». В частности, зеленый фонд определяется как совокупность территорий, занятых лесными и иными насаждениями. Однако критерии разграничения «лесных» и «иных» насаждений не приводятся [78].

Проблема правовой квалификации леса настолько сложна, что даже профильное научное учреждение — Федеральное государственное бюджетное научное учреждение «Федеральный исследовательский центр «Сибирское отделение Российской академии наук» (далее — научное учреждение) — не смогло достичь консенсуса по вопросу о том, какой орган отвечает за признание деревьев лесом, за установление степени аварийности лесных насаждений и их уборку на закрепленном за учреждением земельном участке. Этот спор пришлось разрешать в судебном порядке.

***«Дело Сибирского отделения РАН» [128, 137, 147, 152]***

*Согласно материалам арбитражного дела, на спорной территории произрастали:*

- древесные породы естественного происхождения (береза, осина, сосна, ель);*
- подлесок (черемуха, боярышник, ольха, ива, кизильник, шиповник, дерен белый);*
- искусственные посадки сосны обыкновенной.*

*Апелляционный суд квалифицировал данные насаждения как объекты, не отнесенные к лесным насаждениям и не входящие в состав городских лесов, указав на отсутствие доказательств обратного. В судебном акте отмечено:*

---

«ЗАЯВИТЕЛЕМ НЕ ПРЕДСТАВЛЕНО В МАТЕРИАЛЫ ДЕЛА ДОКАЗАТЕЛЬСТВ ТОГО, ЧТО НА СПОРНОМ ЗЕМЕЛЬНОМ УЧАСТКЕ НАХОДЯТСЯ ЛЕСНЫЕ НАСАЖДЕНИЯ».

---

*Оспаривая позицию суда первой инстанции, научное учреждение настаивало на неправомерном смешении судами таких понятий, как «объект благоустройства», «березовая роща» и «зеленые насаждения», а также утверждало, что вопросы признания деревьев аварийными и их последующая уборка находятся в исключительной компетенции федерального собственника земли.*

*Верховный Суд Российской Федерации (далее — ВС РФ), отказывая в передаче кассационной жалобы для рассмотрения, подтвердил обоснованность позиций судов нижестоящих инстанций.*

*В определении подчеркивается, что, поскольку спорный земельный участок отнесен к землям населенных пунктов с разрешенным использованием под объекты благоустройства (размещение парков, скверов, бульваров), действие норм ЛК РФ на него не распространяется.*

*При этом зеленые насаждения, не обладающие юридически установленным статусом леса, подпадают под иной правовой режим.*

В связи с выводами судов по этому делу резонным видится еще один вопрос:

– Какие именно доказательства должно было представить научное учреждение в рамках действующего правового регулирования, чтобы подтвердить отнесение определенной растительности именно к *лесным*, а не к *иным насаждениям*?

Ни одна из судебных инстанций, рассматривавших спор, не дала ответа на этот вопрос. Таким образом опасения научного учреждения относительно правомерности самостоятельного принятия решения о рубках зеленых насаждений представляются вполне обоснованными, в том числе принимая во-внимание значительные уголовно-правовые риски, связанные с неправильной правовой квалификацией растительности.

В этой связи считаю важным обратить внимание на пункт 15 Постановления Пленума ВС РФ от 18.10.2012 № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования» (далее – Постановление Пленума ВС РФ № 21), который относит к предмету преступлений, предусмотренных статьями 260 и 261 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ), как лесные насаждения, то есть деревья, кустарники и лианы, произрастающие в лесах, так и деревья, кустарники и лианы, произрастающие вне лесов (например, насаждения в парках, аллеях, отдельно высаженные в черте города деревья). При этом юридическое значение имеет сам факт произрастания, а не то, были ли насаждения высажены искусственно или выросли естественным путем [136].

Указанным Постановлением Пленума ВС РФ № 21 определены условия, при которых деревья, кустарники и лианы не будут являться объектом преступлений, предусмотренных статьями 260 и 261 УК РФ (когда иное не предусмотрено специальными правовыми актами):

1) произрастающие на землях сельскохозяйственного назначения, используемых для ведения сельскохозяйственного производства и связанных с ним целей (за исключением мелиоративных защитных лесных насаждений)<sup>3</sup>;

2) произрастающие на приусадебных земельных участках, на земельных участках, предоставленных для индивидуального жилищного, гаражного строительства, ведения личного подсобного и дачного хозяйства, садоводства, животноводства и огородничества;

3) произрастающие в лесных питомниках, питомниках плодовых, ягодных, декоративных и иных культур, если иное не предусмотрено специальными нормативными правовыми актами;

4) лесные насаждения, определенные для рубки в соответствии с договором купли-продажи лесных насаждений, договором аренды лесного участка, проектом освоения лесов, если их рубка произведена лицом, у которого отсутствуют необходимые для этого документы.

При этом рубка указанных насаждений, а равно их уничтожение или повреждение при наличии к тому предусмотренных законом оснований могут быть квалифицированы как хищение либо уничтожение или повреждение чужого имущества.

---

<sup>3</sup> Прим.: в редакции Постановления Пленума ВС РФ № 21 от 30.11.2017 к исключениям были отнесены не мелиоративные защитные насаждения, а лесные насаждения, предназначенные для обеспечения защиты земель от воздействия негативных (вредных) природных, антропогенных и техногенных явлений.

В прежней редакции Постановления Пленума ВС РФ № 21 (от 30.11.2017) в приведенном списке также числились ветровальные, буреломные, сухостойные деревья. После их исключения из перечня объектов преступлений, предусмотренных статьями 260 и 261 УК РФ, некоторые суды сделали вывод, что они вовсе перестали быть объектами каких-либо преступлений [157].

Однако такой вывод оказался дискуссионным, поскольку, утратив экологическую ценность, погибшая растительность может сохранять товарную стоимость. В этом случае ее рубка может быть квалифицирована как имущественное преступление, например, кража (ст. 158 УК РФ) [160, 161].

Следует отметить, что проблеме отнесения древесных насаждений к предмету хищения, в том числе в части отграничений указанного вида преступлений от преступлений, предусмотренных статьями 260 и 261 УК РФ, посвящено немало исследований [20, 24, 32]. На их основе, а также по результатам анализа правоприменительной практики Д. О. Данилов, на наш взгляд, пришел к обоснованному выводу, что в действительности, «единственным критерием, благодаря которому лес можно отнести к предмету хищения, является выполнение им не экологической (средозащитной и иной), а экономической функции» [15].

В развитие темы разграничения экологических преступлений и преступлений против собственности, Н. В. Качина отмечает: «Природные объекты, не созданные трудом человека, не могут быть предметом хищения. Однако в настоящее время «чисто» природных объектов, существующих без вложения какого-либо труда, становится все меньше. Поэтому критерием отличий между предметом преступлений против собственности и предметом экологических преступлений, в который вкладывается труд, является цель вложения труда. Если целью вложения труда в природный

объект является восстановление экологической обстановки (искусственно высаженный лес), то хищение при изъятии этих объектов отсутствует – налицо экологическое преступление, если же труд является элементом производства товаров, то изъятие предметов, в которые вкладывается труд, образует хищение имущества. Кроме того, деревья, кустарники и лианы, в которые вкладывается труд с экологической целью, обладают свойствами природного объекта, выполняющего экологическую функцию (защитную, рекреационную и др.)» [24].

В свете анализа проблемы квалификации лесных насаждений в качестве леса, рассмотрим один из показательных примеров того, как пробелы в законодательстве могут привести к реальному лишению свободы.

#### *«Дело о расчистке огорода» [159]*

*При расчистке земельного участка от древесно-кустарниковой растительности гражданин Г. был убежден в законности своих действий, исходя из следующих обстоятельств:*

- Земельный участок располагался в границах населенного пункта, был отнесен к категории земель сельскохозяйственного назначения и имел вид разрешенного использования «для огородничества».*
- Договор аренды земельного участка обязывал арендатора проводить мероприятия по защите сельскохозяйственных угодий от зарастания древесно-кустарниковой растительностью.*

*– Расчистку участка гражданин осуществлял на основании поручения арендаторов.*

---

НЕСМОТРЯ НА ЭТО, В ОТНОШЕНИИ НЕГО БЫЛО ВОЗБУЖДЕНО  
УГОЛОВНОЕ ДЕЛО  
ПО ФАКТУ НЕЗАКОННОЙ РУБКИ ЛЕСНЫХ НАСАЖДЕНИЙ.

---

*Арендаторы земельного участка, видимо, осознав, что дело приобрело уголовный характер, дали показания о том, что доверенность была выдана указанному лицу исключительно на производство работ по расчистке участка, а не на вырубку леса.*

*Прим.: Полагаем, что именно эта позиция позволила им остаться в статусе свидетелей, а не соучастников преступления.*

*Будучи несогласным с приговором, адвокат осужденного в числе прочего указал в кассационной жалобе следующее: «суд первой инстанции, постановляя приговор, при описании преступного деяния допустил существенные противоречия. Так, в нем указано, что земельный участок ранее относился к Шиловскому лесничеству, что исключает вменение Г. нарушения норм ЛК РФ. Поскольку земельный участок перестал быть лесом, суд делает вывод о том, что он приобрел правовой режим древесно-кустарниковой растительности, и согласно Земельному кодексу РФ предназначен для застройки и развития населенных пунктов».*

*Однако суды не приняли во внимание доводы защиты, констатируя, что деяния являются преступными и должны быть квалифицированы не как расчистка земельного участка от древесно-кустарниковой растительности, а как незаконная рубка лесных насаждений, относящихся к категории защитных лесов.*

---

В ИТОГЕ ГРАЖДАНИН Г. БЫЛ ПРИЗНАН ВИНОВНЫМ  
И ОСУЖДЕН К ЛИШЕНИЮ СВОБОДЫ  
С ВОЗМЕЩЕНИЕМ МАТЕРИАЛЬНОГО УЩЕРБА.

---

Анализ приведенной судебной практики подтверждает, что пробелы в правовом регулировании не были устранены посредством судебного толкования. В частности, не получил разъяснения один из ключевых вопросов: какие именно доказательства являются допустимыми и достаточными для квалификации зеленых насаждений в качестве лесных и в каких случаях лесные насаждения следует считать лесом? Эта правовая неопределенность ставит правоприменителей в заведомо уязвимое положение.

Особо следует подчеркнуть, что риск уголовного преследования сохраняется даже при наличии всей необходимой разрешительной документации на рубку зеленых насаждений (расчистку участка).

Это связано с тем, что суд может признать информацию в этих документах недостоверной. Например, указав, что рубка была проведена в лесах, которые изначально не были предназначены для этого в силу особого природоохранного режима.

Применительно к данному вопросу в пункте 16 Постановления Пленума ВС РФ № 21 специально разъяснено, что рубка, осуществляемая на

основании представленных в органы, принимающие решение о возможности проведения рубки, заведомо для виновного подложных документов на использование лесов, является незаконной [136].

Особенности сложившейся судебной практики в отношении ЦЭЗ БПТ, в рамках которой все леса признаются защитными лесами или особо защитными участками леса (вне зависимости от категории земель и вида разрешенного использования участка) [129, 138, 139, 148], в совокупности с рассмотренной выше неопределенностью в определении понятия «лес», создают благоприятные условия для правоприменительных злоупотреблений. Это формирует значительные риски необоснованного привлечения к ответственности.

При таких обстоятельствах расчистка любого земельного участка в ЦЭЗ БПТ от деревьев и кустарников может быть квалифицирована как незаконная рубка лесов, на которые распространяется особый правовой режим.

---

РИСКИ СОХРАНЯЮТСЯ ДАЖЕ ПРИ ОФОРМЛЕНИИ  
ВСЕЙ РАЗРЕШИТЕЛЬНОЙ ДОКУМЕНТАЦИИ,  
А ЕСЛИ УЧАСТОК РАНЕЕ ОТНОСИЛСЯ К ЗЕМЛЯМ ЛЕСНОГО  
ФОНДА, ОНИ ВОЗРАСТАЮТ МНОГОКРАТНО.

---

В 2015 году Конституционный Суд Российской Федерации (далее – КС РФ), констатировав дуализм нормативного понятия «лес», предпринял попытку разрешить правовую неопределенность путем разграничения содержания понятий «лес как природный объект» и «лес как природный ресурс» [126].

Правовая позиция, изложенная в Постановлении КС РФ от 02.06.2015 № 12-П, позволяет выделить два подхода.

– Лес как природный объект понимается как естественная экологическая система, природный ландшафт и составляющие их элементы, сохранившие свои природные свойства. В рамках данного подхода при возмещении вреда экологическая ответственность предполагает компенсацию затрат на восстановление всех компонентов экосистемы на нарушенной территории.

– Лес как природный ресурс определяется как комплексная экологическая система, включающая почвы, подземные и наземные водные источники, объекты растительного и животного мира, находящиеся в тесной взаимосвязи. В контексте возмещения вреда лес рассматривается как экономическая категория, в связи с чем в размер ущерба включается стоимость всех утраченных или поврежденных компонентов [126].

К сожалению, попытка высшей судебной инстанции дать более четкое определение понятию «лес» через разграничение его основных функций не увенчалась успехом, что подтверждается сравнительным анализом признаков леса, приведенных в Постановлении КС РФ от 02.06.2015 № 12-П (см. табл. 1).

*Таблица 1*

Сравнительный анализ признаков леса  
согласно постановлению КС РФ от 02.06.2015 № 12-П

<i>Признаки леса</i>	<i>Как природного объекта</i>	<i>Как природного ресурса</i>
Лес представляет собой:	естественную экологическую систему	комплексную экологическую систему
Лес состоит из:	природного ландшафта и составляющих элементов	почв, подземных и наземных источников, объектов растительного и животного мира

Фактор сохранения природных свойств леса заключается в следующем:	природные свойства сохранены	—
При возмещении вреда лесам в его состав включается:	компенсация затрат на восстановление всех компонентов экосистемы на поврежденном участке	стоимость всех утраченных или поврежденных компонентов

При таких обстоятельствах становятся очевидными отсутствие четкого законодательного определения понятия «лес» и перекоп в сторону его расширительного толкования при применении различного рода санкций.

Однако стоит отметить, что отечественное право не всегда испытывало подобные проблемы. Ретроспективный анализ законодательных изменений демонстрирует последовательный отказ от использования четких и понятных конструкций.

Исследование нормативно-правовых актов за период с 1918 года и по настоящее время позволяет выделить основные этапы эволюции в понимании того, что считалось лесом с юридической точки зрения. Рассмотрим ключевые из них.

**I этап:** Леса отграничиваются территориями государственного лесного фонда (классический территориально-фондовый подход).

См.: Декрет ВЦИК от 27.05.1918 «О лесах» [72], Лесной кодекс Р.С.Ф.С.Р. от 07.07.1923 [58], Основы лесного законодательства СССР и союзных республик от 17.06.1977 [84], Лесной кодекс РСФСР от 08.08.1978 [85].

В этот период все леса и земли, предназначенные для нужд лесного хозяйства, образовывали единый государственный лесной фонд, границы которого были отграничены от земель иного назначения (иных категорий земель).

**II этап:** Леса определяются через биологические характеристики экосистемы и по территориальному принципу методом исключений.

См.: Лесной кодекс РФ от 29.01.1997 [56].

Для данного этапа характерно то, что лес определяется как совокупность лесной растительности, земли, животного мира и других компонентов окружающей природной среды, имеющей важное экологическое, экономическое и социальное значение. При этом установлено, что не все леса образуют лесной фонд: леса на землях обороны и землях населенных пунктов (поселений) в лесной фонд не входят.

Также было определено, что в лесной фонд и в леса, не входящие в лесной фонд, не включается древесно-кустарниковая растительность, расположенная на:

- землях сельскохозяйственного назначения, в том числе землях, предоставленных для садоводства и личного подсобного хозяйства;
- землях транспорта (на полосах отводов железнодорожных магистралей и автомобильных дорог);
- землях населенных пунктов (поселений), в том числе предоставленных для дачного, жилищного и иного строительства (за исключением городских лесов);
- землях водного фонда (на полосах отвода каналов);
- землях иных категорий.

**III этап:** Леса рассматриваются как природный объект или как природный ресурс (полная дефинитивная неопределенность).

См.: Лесной кодекс РФ от 04.12.2006 [57].

На текущем витке развития законодательства определение понятия «лес» оказалось размыто в границах понятий «экологическая система» или «природный ресурс» (ст. 5 ЛК РФ) в отсутствие нормативного перечня объектов лесных отношений и без понимания того, что является лесным фондом.

При этом указание перечня лесных насаждений было имплицитно заключено в правовых нормах ЛК РФ, регулирующих:

- проведение рубок<sup>4</sup>;
- охрану редких и находящихся под угрозой исчезновения растений<sup>5</sup>;
- отнесение генетических резерватов к категории ценных лесов<sup>6</sup>.

Согласно системному толкованию данных норм права, к лесным насаждениям следует относить:

- 1) деревья;
- 2) кустарники;
- 3) лианы.

Это позволяет предположить, что при определении видового состава лесных насаждений законодатель опирался на классификационные признаки жизненных форм растений, разработанные в рамках советской ботанической науки, а точнее — биоморфологии, которая восходит к учению И. Г. Серебрякова [11, 30, 31, 45, 48]. Если данное предположение верно, то нормативный перечень лесных насаждений ограничивается исключительно древесными растениями<sup>7</sup> (рис. 2).

---

<sup>4</sup> См.: ч.5 ст.21, ч.1 ст.23.1, п.5 ст.43, п.4 ст.45 Лесного кодекса РФ от 04.12.2006 № 200-ФЗ [57]

<sup>5</sup> См.: ч.1 ст.60.15 Лесного кодекса РФ от 04.12.2006 № 200-ФЗ [57]

<sup>6</sup> См.: пп.7 ч.1 ст.115 Лесного кодекса РФ от 04.12.2006 № 200-ФЗ [57]

<sup>7</sup> Прим.: Классификация жизненных форм растений, разработанная И.Г. Серебряковым (1964), является фундаментальной в отечественной ботанике. Ученый определил жизненную форму как габитус вида (его внешний облик), который складывается в процессе онтогенеза и филогенеза в качестве адаптации к условиям среды. И.Г. Серебряков предложил иерархическую систему, основанную на комплексе соподчиненных признаков, и выделил следующие **основные группы жизненных форм**:

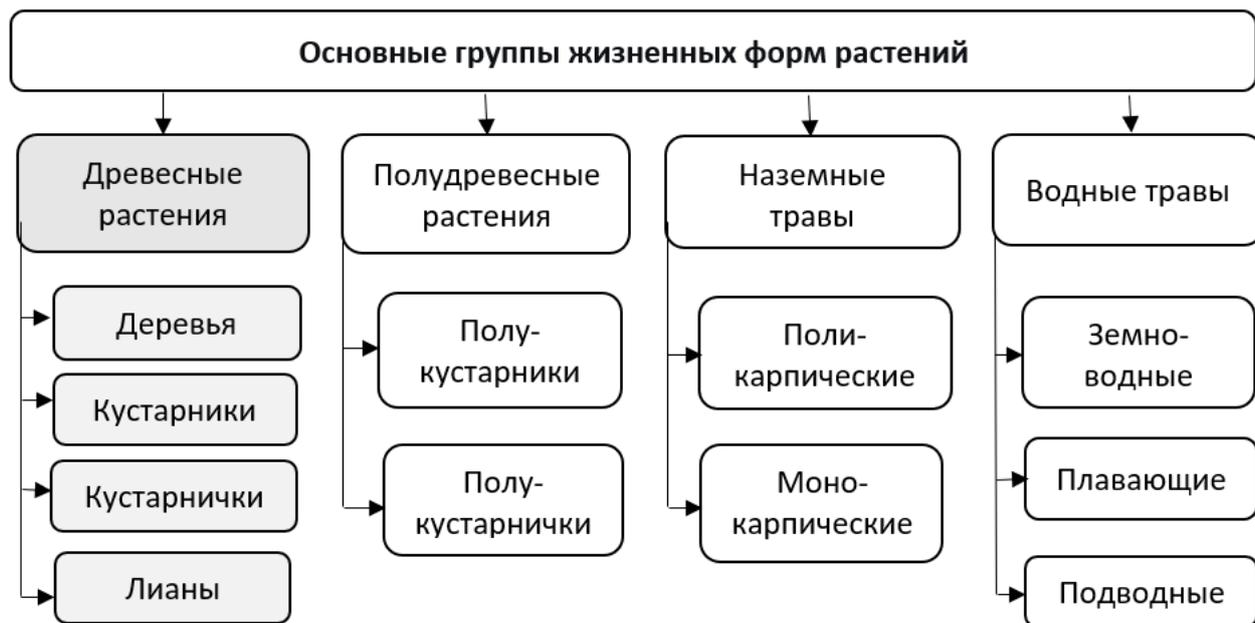


Рис. 2. Основные группы жизненных форм растений  
(по классификации И.Г. Серебрякова)

При этом очевидно, что отграничения лесных насаждений от иных жизненных форм растений недостаточно для их юридической квалификации в качестве леса.

Вследствие избранного законодателем подхода обнаруживается пробел в правовом регулировании, для восполнения которого требуется разработка и законодательное закрепление системы объективных количественных и качественных параметров, определяющих понятие «лес».

1) **Древесные растения:** деревья, кустарники, кустарнички, лианы древесные.

2) **Полудревесные растения:** полукустарники, полукустарнички.

3) **Наземные травы:** поликарпические (многолетние, цветущие много раз); монокарпические (отмирающие после однократного цветения, которое может наступать через несколько лет вегетации).

4) **Водные травы:** земноводные, плавающие и подводные травы.

В свою очередь, формирование такой системы потребует имплементацию в нормативную базу специальных лесотаксационных и лесоводственных критериев, позволяющих провести однозначное разграничение между лесом и иными зелеными формациями.

В число таких критериев, в частности, должны будут входить минимальные пороговые значения сомкнутости древостоев на основе ландшафтно-проективного покрытия территории, а также учет видового соотношения элементов фитоценоза, определяемого средообразующими факторами.

В то же время, учитывая, что леса могут произрастать на землях любых категорий, система отнесения растительности к лесам должна быть доступна для понимания не только специалистам сферы лесоустройства, но и любому правоприменителю.

Учитывая сложную специфику лесоустройства, решение этой задачи видится весьма затруднительным.

Обыденное понимание чаще ассоциирует лес с определенной плотностью произрастания древесной растительности и его социально полезными функциями — такими как «возможность спрятаться (укрыться) в лесу» или «сбор дикоросов», — а также с сопутствующими рисками, например, «потеряться в лесу» или «встретить дикого зверя» (внеправовые критерии).

---

*«- Может, в лес?»*

*- Зачем?»*

*- Всадникам там труднее*

*- Да какой это лес, - ответил Олег брезгливо. -*

*Насквозь все видно».*

*(Юрий Никитин. Роман «Изгой» (цикл «Трое из леса»),  
2000 г.)*

---

В связи с этим возложение на правоприменителя обязанности по самостоятельной квалификации растительности в качестве леса выходит за рамки обычных требований к разумной осмотрительности, поскольку предполагает наличие специальных познаний.

Представим ситуацию: некий арендованный земельный участок в границах населенного пункта на побережье озера Байкал частично занят зарослями кустарника с отдельными вкраплениями деревьев или без таковых, что для данной местности может являться нормой<sup>8</sup>.

Вероятно, на первоначальном этапе правоприменители не классифицируют эти кустарники как лес и, соответственно, не догадаются, что они могут относиться к защитным лесам.

Однако впоследствии, в рамках правового спора, следственные органы, апеллируя к формальным признакам ЛК РФ (где кустарники отнесены к лесным насаждениям) и данным судебных экспертиз (геоботанической, экологической), могут переклассифицировать их вырубку в экологическое правонарушение.

Видится, что им не составит особого труда обосновать значимость этих насаждений для сохранения эндемичной флоры и фауны Байкала и, руководствуясь выводами судебной практики, признающей все леса в ЦЭЗ БПТ защитными лесами, создать реальные риски привлечения лица к ответственности, даже при изначальном отсутствии прямых указаний на правовые режимы территории в государственных реестрах и при наличии у арендатора разрешительной документации на расчистку земельного участка от растительности.

---

<sup>8</sup> Пример: в пункте 7 Положения о водоохраных зонах водных объектов и их прибрежных защитных полос, утвержденном Постановлением Правительства РФ от 23.11.1996 № 1404 [91] по этому вопросу было сказано так: «В пределах прибрежных защитных полос запрещено проведение рубок главного пользования. Установлено, что прибрежные защитные полосы, как правило, должны быть заняты древесно-кустарниковой растительностью или залужены».

Следует подчеркнуть особо, что даже положительное заключение государственной экологической экспертизы, полученное с соблюдением всех необходимых процедур в целях освоения территории, как показывает практика, не является непреодолимым препятствием для оспаривания законности любой деятельности в ЦЭЗ БПТ [158].

В условиях значительности обозначенных рисков в качестве временной меры для заполнения правового пробела правоприменители вынуждены находить неочевидные выходы. В частности, обращаться к определениям ГОСТ 18486-87 «Лесоводство. Термины и определения» 1978 года [53], (далее – ГОСТ 18486-87). В связи с чем, несмотря на свою историческую принадлежность к правовой системе СССР, данный документ вынужденно сохраняет свою актуальность.

Примечательно, что органы прокуратуры совсем не против использования данного документа при обосновании своих позиций<sup>9</sup>. Суды, принимая во внимание, что ГОСТ 18486-87 носит рекомендательный характер, тем не менее также считают его применение обоснованным в ряде случаев [144-146, 156].

В связи с этим определения, закрепленные в нем, обладают сегодня не только доктринальным потенциалом, но и имеют практическое значение. Рассмотрим некоторые из них.

---

<sup>9</sup> Пример: «Считая приведенные нормы не соответствующими Лесному кодексу РФ, Государственному стандарту СССР. Лесоводство. Термины и определения, ГОСТ 18486-87, утвержденному постановлением Государственного комитета по стандартам от 10 декабря 1987 года № 4445 (далее - ГОСТ 18486-87), Основным положениям по рубкам главного пользования в лесах Российской Федерации, утвержденным приказом Федеральной службы лесного хозяйства России от 30 сентября 1993 года № 260 (далее - Основные положения по рубкам), Братский межрайонный природоохранный прокурор в интересах Российской Федерации и неопределенного круга лиц обратился в суд с административным иском (с учетом уточнений) о признании недействующими со дня принятия Лесохозяйственного регламента приведенных норм в отношении перечисленных участков лесничеств, указав конкретные кварталы, участки, дачи в отношении каждого лесничества» - извлечение из текста Кассационного определения Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 21.08.2024 № 66-КАД24-9-К8 [127].

Согласно ГОСТу 18486-87, лес определяется как элемент географического ландшафта, состоящий из *совокупности деревьев, занимающих доминирующее положение*, кустарников, напочвенного покрова, животных и микроорганизмов, в своем развитии биологически взаимосвязанных, влияющих друг на друга и на внешнюю среду.

По смыслу приведенной дефиниции на вопрос о том, может ли лес, например, состоять только из кустарников, вероятно, следует дать отрицательный ответ. Есть основания полагать, что даже густые заросли кустарника квалифицировать как лес все же неверно, учитывая указание на «*доминирующее положение*» деревьев<sup>10</sup>.

Также обращает на себя внимание то обстоятельство, что, кроме упоминания кустарников в определении понятия «лес», они встречаются в ГОСТе только при определении понятий «подлесок» и «подгон»<sup>11</sup>, что, на наш взгляд, также указывает на их вспомогательную роль<sup>12</sup>.

Схожий подход к толкованию нашел свое отражение и в судебной практике. Так, некоторые суды, отождествляя понятия «участок леса» и «лесные насаждения», приходят к выводу, что такой участок, во-первых, должен состоять из совокупности деревьев и, во-вторых, как правило, – из подроста, подлеска и живого напочвенного покрова [144, 145, 156].

Если интерпретировать эту позицию как указание на то, что кустарники образуют всего лишь один из ярусов леса, то можно сделать вывод: оконтуривание границ леса должно производиться по внешним границам локаций деревьев.

---

<sup>10</sup> См.: п.2 Таблицы № 1 ГОСТ 18486-87 Лесоводство. Термины и определения [53]

<sup>11</sup> Согласно определению, в таблице № 1 ГОСТа 18486-87: подлесок – это кустарники, реже деревья, произрастающие под пологом леса и неспособные образовать древостой в конкретных условиях местопроизрастания; подгон – это деревья или кустарники, способствующие ускорению роста и улучшению формы ствола главной древесной породы.

<sup>12</sup> См.: П.6, 8 Таблицы № 1 ГОСТ 18486-87 Лесоводство. Термины и определения [53]

Однако как быть, если границы зеленого массива, состоящего преимущественно из деревьев, заканчиваются, а за ними на значительной территории простираются только заросли кустарников? Или если кустарники формируют на местности самостоятельное сообщество, что характерно для определенных условий произрастания – например, на водоразделах, склонах речных долин?

Представляется, что для подобных ситуаций подход, воспроизведенный некоторыми судами с опорой на ГОСТ 18486-87, применим едва ли.

Чтобы разобраться в этом вопросе, нам потребовалось обратиться к документации, детально регламентирующей процессы инвентаризации лесов.

В первую очередь был проанализирован Порядок проведения государственной инвентаризации лесов, утвержденный приказом Минприроды России от 27.09.2021 № 686<sup>13</sup>.

Согласно документу, к объектам оценки состояния, количественных и качественных характеристик лесов относятся как леса, расположенные на землях лесного фонда, так и леса, произрастающие на землях иных категорий в границах субъектов Российской Федерации.

Там же установлено, что работы по оценке состояния, количественных и качественных характеристик лесов должны проводиться путем полевых наблюдений и дистанционными методами на основе данных дистанционного зондирования земли (далее – ДЗЗ).

При этом оконтуривание границ лесных территорий при дешифрировании данных ДЗЗ проводится по местоположению «лесной и кустарниковой растительности (далее – лесная площадь)».

---

<sup>13</sup> См.: Раздел II Порядка проведения государственной инвентаризации лесов, утвержденного Приказом Минприроды России от 27.09.2021 N 686 (Зарегистрировано в Минюсте России 30.12.2021 N 66748) [92]

Разделение по материалам ДЗЗ лесной площади путем группировки по однородным количественным и качественным характеристикам лесов производится в зависимости от разнообразия ландшафтов, количества «*древесных и кустарниковых пород, их возраста*»<sup>14</sup>. (Примечательно, что лианы в данном документе в принципе не упоминаются.)

Учитывая изложенное, есть основания полагать, что с точки зрения Минприроды России:

– лесная растительность не включает в себя кустарниковую, но вместе они составляют лесную площадь;

– кустарниковые породы не относятся к древесным породам.

Полагаю очевидным, что положения данного документа не только не способствуют внесению ясности в коллизионные вопросы, но, напротив, вносят в них еще больше неопределенности.

Обратившись к другому документу – Регламенту организации и проведения мероприятий по государственной инвентаризации лесов, утвержденному приказом Рослесхоза от 06.05.2022 № 556 (далее – Регламент Рослесхоза № 556) [98], было установлено, что его положения в целом повторяют вышеприведенную логику Минприроды России. При в документе уточняется следующее:

а) К группе *лесообразующих древесных пород* относятся:

– темнохвойные и светлохвойные древесные породы;

– твердолиственные и мягколиственные древесные породы;

– прочие древесные породы.

Среди *лесообразующих древесных пород* выделяются две группы:

---

<sup>14</sup> См.: подпункт «б», «в», части 15 Раздела II Порядка проведения государственной инвентаризации лесов, утвержденного Приказом Минприроды России от 27.09.2021 N 686 (Зарегистрировано в Минюсте России 30.12.2021 N 66748) [92]

– главные древесные породы – это те, которые в данном лесном районе наилучшим образом отвечают хозяйственным и экологическим целям;

– второстепенные древесные породы – это те, которые имеют меньшую хозяйственную или экологическую ценность, чем главная древесная порода.

б) Классы *кустарниковой растительности* подразделяются:

– на хвойную кустарниковую растительность;

– лиственную кустарниковую растительность.

в) Лианы не отнесены ни к одной из групп/классов растительности.

При этом установлен запрет на их повреждение при проведении полевых работ.

Там же регламентировано, что по результатам классификации спутниковых данных ДЗЗ карта-схема классов лесной площади и безлесных земель должна отображать пространственное расположение различных классов лесной растительности, включая:

– темнохвойные и светлохвойные, лиственные, смешанные леса;

– хвойные и лиственные кустарники;

– необлесенные гари, болота;

– травяно-луговые и тундровые экосистемы;

– ряд других классов нелесных земель.

Приведенная информация дает основания полагать, что разделение лесной и кустарниковой растительности произведено по принципу установления главенствующей роли лесообразующих древесных пород. Однако учитывая, что наряду с иными классами лесной растительности кустарники включены в лесные площади, они подлежат отнесению к лесам, даже если формируют самостоятельные сообщества.

Кроме того, Регламентом Рослесхоза № 556 установлено, что плотность (густота) произрастания также является одним из уровней классификации лесов. При этом выделяют классы с различной сомкнутостью полога:

- разреженные (сомкнутость менее 0,4);
- среднесомкнутые (сомкнутость 0,4–0,6);
- высокосомкнутые (сомкнутость 0,7–1,0).

Сомкнутость полога древостоя, как отмечает А. В. Данчева [16], бывает горизонтальной и вертикальной, а также абсолютной и относительной. Степень сомкнутости полога определяется по специальной формуле.

Понятие густота древостоя также используется в лесной науке. Для ее определения общее количество деревьев на пробной площади умножается на 10 000 и делится на площадь пробной площади (м. кв.). Показателем густоты может также служить среднее расстояние между деревьями в метрах в одном из наиболее характерных направлений, выбранном произвольно.

Изложенное позволяет утверждать, что для правовой квалификации растительных сообществ в качестве леса недостаточно опираться на обычные представления и знания общеобразовательного курса биологии.

---

*«Да разве это лес! Зубная щетка! — ожесточенно подумал он. — Вот в Сибири — леса!».*

*И вдруг страстно потянуло его в нетронутую глушь горной тайги».*

*(Н.П. Кончаловская. Книга «Дар бесценный», 1964 г.)*

---

Для формирования единообразного и доступного толкования правовых норм, действительно способствующих охране лесов, представляется необходимым использовать строгие формализованные критерии. В частности,

предлагается вернуться к классическому территориально-фондовому подходу.

В 2011 году доктор юридических наук, профессор О. И. Крассов, акцентируя необходимость включения в юридическое понятие леса всех видов лесной растительности (древесных, кустарниковых, травянистых растений, мхов, лишайников и др.), также указывал на необходимость её привязки к определённым категориям земель, на которых с юридической точки зрения могут произрастать леса [28]. По его мнению, сугубо биологическое определение леса является ошибочным, поскольку для права имеют значение лишь юридически значимые признаки природных ресурсов [29].

При этом объединение лесов и земли в единое понятие «лесной фонд» О. И. Крассов также считал неверным, указывая на риск формирования искажённого представления о реальных площадях, занятых лесами, которые будут ассоциироваться с площадью лесного фонда, в состав которых также входят непокрытые лесом земли [29].

Безусловно, существуют и иные точки зрения. Например, на стадии рассмотрения проекта нового ЛК РФ в 2005 году Комитет Госдумы по экологии предлагал определять лес как *«любую древесную растительность, возникшую естественным или искусственным путем, которая образует сомкнутый древостой, независимо от того, на землях каких категорий он располагается, включая и земли сельскохозяйственного назначения»* [111].

На мой взгляд, данная формулировка не устранит существующий пробел в законодательстве, поскольку:

– требует уточнения такого параметра, как степень сомкнутости древостоя;

– позволяет квалифицировать как лес даже плодово-ягодную древесную растительность в садах, а если она произрастает в ЦЭЗ БПТ, то и устанавливать в ее отношении необоснованно строгие правовые режимы.

Проведенный анализ эволюции нормативного определения понятия «лес» позволяет прийти к выводу, что последовательный отказ законодателя от классического территориально-фондового подхода при управлении лесами в пользу неопределенных дефиниций является необоснованным.

**В связи с этим можно выделить следующие исторические векторы эволюции данного понятия:**

**→ От четкости к неопределенности.**

Отечественное законодательство развивалось по пути от относительно простых и ясных правовых конструкций, основанных на территориально-фондовом подходе, к сложной и эклектичной конструкции, сочетающей экосистемный («лес – экологическая система») и ресурсный («лес – природный ресурс») подходы, которые в действующей редакции ЛК РФ не конкретизированы.

Напомним, что, активно апеллируя к понятию «лес», действующая редакция ЛК РФ даже не включает все леса в единый лесной фонд.

**→ От «перечня исключений» к «отсутствию критериев».**

На очередном этапе развития определение анализируемого понятия обеспечивалось детальным описанием того, что лесом *не является*.

При этом действующий ЛК РФ исключил даже этот инструмент, что лишило правоприменителя важного ориентира для идентификации растительности в качестве леса, особенно в спорных случаях.

## → Смена законодательной парадигмы.

Если в основе советского и раннего постсоветского подхода лежала логика административного управления лесным фондом, то современное определение понятия лес пытается отразить его многогранную сущность, но делает это декларативно, без закрепления юридически значимых критериев для его идентификации. Это приводит к правовой неопределённости, которую даже попытка толкования КС РФ устранить не смогла.

По мнению В. К. Быковского, леса, выполняя экологическую функцию и выступая природным ресурсом, требуют неистощительного использования, то есть достижения оптимального сочетания функций леса. Он отмечает, что «для решения данной актуальной задачи необходимо определение правового режима лесов, однако ключевая категория – понятие леса – однозначно не определена в законодательстве» [7].

В развитие темы Е. И. Ефимова добавляет, что, *«доводя эту мысль до абсурда, в понятие леса можно включить и озоновый слой атмосферы, околоземное космическое пространство»* [19].

Несмотря на очевидность обозначенной проблемы, длительное законодательное бездействие консервирует концептуальную неопределенность, которая продолжает порождать правовые коллизии в сфере разграничения режимов использования залесенных территорий.

К сказанному добавлю, что проблема определения понятия «лес» в свое время была существенно обострена положениями статьи 130 Гражданского кодекса Российской Федерации (в редакции, действовавшей с 30 ноября 1994 года по 3 июня 2006 года) (далее – ГК РФ), которая относилась леса и многолетние насаждения к объектам недвижимого имущества.

Данная законодательная новелла создала правовые основания для государственной регистрации прав на эти объекты в органах Росреестра. В результате собственники «лесной недвижимости» приобретали исключительное право на приоритетное получение в собственность земельных участков, на которых она располагалась, в обход процедуры торгов.

Указанный исторический период можно условно назвать «лесной приватизацией». И хотя Федеральный закон от 04.12.2006 №201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» исключил прямое упоминание лесов и многолетних насаждений из перечня недвижимых вещей, запретив регистрацию прав на них<sup>15</sup>, проблема их правовой идентификации в качестве недвижимости полностью устранена не была.

Это обусловлено, во-первых, открытым характером перечня объектов недвижимости в статье 130 ГК РФ, а во-вторых, тем, что ключевой критерий недвижимости – прочная связь с землей – для данных объектов в ряде случаев видится бесспорным.

Более того, за правообладателями, зарегистрировавшими свои права до изменения законодательства, определенное время сохранялось приоритетное право выкупа соответствующих земельных участков<sup>16</sup>.

Сформировавшаяся практика приоритетного получения прав на землю оказалась настолько устойчивой, что попытки регистрации «лесной недвижимости» в ЕГРН продолжились и после изменения правового регулирования.

Окончательно пресечь порочную практику удалось лишь ВС РФ в 2016 году, когда было вынесено решение по делу о регистрации права

---

<sup>15</sup> См.: п. 1 ст. 16 Федерального закона от 04.12.2006 № 201-ФЗ (ред. от 31.07.2025) «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» [59]

<sup>16</sup> См. ст. 4 Федерального закона от 29.12.2010 № 435-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования оборота земель сельскохозяйственного назначения» [60]

собственности на 1733 сосны и последующем выкупе земельного участка под ними площадью 4,45 га с кадастровым номером 34:34:070002:116 [133].

Примечательно, что в рамках указанного судебного разбирательства совокупность 1733 сосен не была квалифицирована судами в качестве леса или хотя бы в качестве лесных насаждений.

Было установлено, что сосны приобретались как «зеленые неплодоносящие насаждения» (многолетние насаждения), и суды ограничились только рассмотрением вопроса о недопустимости государственной регистрации прав на них, не дав юридической оценки всей совокупности сосен как единого природного объекта.

Особо отметим, что проблема отнесения лесов и многолетних насаждений к недвижимому имуществу и сегодня сохраняет дискуссионный характер, что подтверждается наличием различных научных позиций и правовых подходов.

Например, И. С. Ахмадгазизов полагает, что с введением нового ЛК РФ леса и многолетние насаждения должны признаваться движимыми вещами [3]. В свою очередь, Р. С. Бевзенко предлагает рассматривать их в качестве составной части земельного участка [5].

При этом ВС РФ в 2018 году сформировал собственную правовую позицию, согласно которой древесно-кустарниковая растительность, выполняющая функции объекта благоустройства в границах населенного пункта, образует с земельным участком единый объект вещных прав (неделимую вещь) в силу неразрывной физической и юридической связи. Это исключает ее из самостоятельного гражданского оборота (ст. 133 ГК РФ) [128].

Особый импульс заданной дискуссии придает Договор о Евразийском экономическом союзе в 2014 году, приложение № 18 к которому прямо относится к недвижимому имуществу «леса, многолетние насаждения» при условии их прочной связи с землей [54].

Как отмечает Т. М. Медведева, данная международно-правовая норма могла послужить предпосылкой для учета многолетних насаждений в качестве недвижимости для целей налогообложения [35].

Так, в 2017 году Министерство финансов РФ в своих разъяснениях подтвердило данный подход. Суть логики Министерства сводилась к следующему:

– отнесение многолетних насаждений к недвижимости для целей налогообложения должно осуществляться по критериям, установленным статьей 130 ГК РФ, с учетом открытого характера перечня таких объектов. Соответственно, классификация многолетних насаждений в качестве движимых вещей возможна лишь в тех случаях, когда их перемещение не нанесет несоразмерного ущерба их назначению.

– исключение многолетних насаждений из перечня объектов недвижимости, регистрируемых Росреестром, не препятствует их учету в качестве недвижимого имущества для целей налогообложения [119].

### **Выводы и предложения**

Проведенный анализ эволюции законодательства и соответствующей правоприменительной практики позволяет констатировать не только наличие, но и последовательное углубление пробелов в легальном определении понятия «лес».

Устойчивая правовая неопределенность порождает системные коллизии в регулировании лесных отношений, подрывая эффективность управления в данной сфере.

В качестве методологической основы решения данной проблемы предлагается имплементация в лесное законодательство территориально-фондового подхода.

Суть подхода в том, чтобы объект управления (в данное время весьма условно именуемый «лесом») был чётко закреплён в границах территорий единого лесного фонда и формировал целостный и прозрачный для правоприменителя объект правового регулирования.

**Реализация предлагаемой концепции изменения  
лесного законодательства возможна двумя путями.**

***Путь №1 (кардинальный):***

Системное закрепление территориально-фондового подхода в ЛК РФ и принятых в соответствии с ним нормативных правовых актах.

Данный путь предполагает фундаментальную реформу законодательства в условиях полного отказа от самостоятельного использования понятия «лес» как объекта правового регулирования в нормативных правовых актах.

Учитывая, что попытки определения данной дефиниции во все времена сводились к раскрытию преимущественно биологических, а не юридических характеристик леса, что не решало проблем правового характера, данное предложение представляется весьма обоснованным.

В защиту этого тезиса добавим, что системному правовому управлению в ряде случаев подлежат не только леса как таковые, но также и безлесные пространства, например, участки территорий после вырубki лесных

насаждений, после пожара, а также те, на которых лесная растительность в принципе расти не может.

Тем временем действующая редакция ЛК РФ во всех случаях апеллирует к понятию «лес», что бросается в глаза с самой первой статьи, устанавливающей основные принципы лесного законодательства.

Вместо хронически спорной дефиниции «лес» предлагается ввести в лесное законодательство следующие ключевые понятия, которые, на мой взгляд, предельно понятны, а главное – взаимоувязаны между собой:

1) **Единый лесной фонд** – совокупность лесных насаждений, расположенных в границах территорий Единого лесного фонда, образующих целостный объект правового регулирования в целях обеспечения устойчивого управления лесными экосистемами, их охраны, защиты и воспроизводства;

2) **Территории Единого лесного фонда** – земли, в границах которых расположен Единый лесной фонд и (или) которые предназначены для развития лесного комплекса и сохранения лесных экосистем. Данные территории могут находиться как в составе земель лесного фонда, так и в границах иных категорий земель, определенных ЛК РФ.

3) **Земли лесного фонда** – категория земель в соответствии с Земельным кодексом РФ, в границах которой находятся исключительно территории Единого лесного фонда.

4) **Лесные насаждения** – многолетние древесные растения (деревья, кустарники, кустарнички, лианы), произрастающие на территориях Единого лесного фонда.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> **Примечание:** Предлагаемое определение понятия «лесные насаждения» имеет специальный характер и предназначено для применения в сфере природоохранного законодательства. Древесно-кустарниковая растительность, произрастающая за пределами территорий единого лесного фонда, может квалифицироваться как иное имущество (например, объекты благоустройства или сельскохозяйственные насаждения) и, соответственно, являться предметом правонарушений против собственности.

5) **Лесные экосистемы** – динамичные природные сообщества, в своем развитии биологически взаимосвязанные, влияющие друг на друга и на внешнюю среду, основными элементами которых являются лесные насаждения, произрастающие на территориях Единого лесного фонда.

***Путь №2 (локальный):***

Внесение точечных изменений в ЛК РФ, минимизирующих правоприменительные коллизии в части того, что считать лесом.

Учитывая, что реализация первого пути потребует масштабной законодательной работы, в качестве временной меры предлагается точечное изменение действующего законодательства.

***Суть предложения:***

Закрепить в ЛК РФ (как на уровне принципов регулирования, так и в определении понятия «лес») положение о том, что границы лесов подлежат обязательному установлению и внесению в государственные информационные ресурсы органами исполнительной власти в области лесных отношений, независимо от категории земель, на которых они расположены.

**Ожидаемые результаты от реализации предложений:**

1. **Ликвидация правовой неопределенности:** четкое определение объекта правового регулирования исключит возможность расширительного или произвольного толкования понятия «лес».

2. **Повышение эффективности управления:** создание прозрачной и единой пространственной основы для управления всеми лесными территориями.

3. **Восстановление доверия к геоинформационным ресурсам:** данные о границах лесов станут официальными, общедоступными

и юридически значимыми, что повысит их авторитет среди правоприменителей на всех уровнях.

4. **Комплексный подход к управлению:** правовой режим защиты лесов будет распространяться не только на древостой, но и на всю экосистему, включая территории, временно утратившие лесной покров, что критически важно для их восстановления.

## 2. ПРОБЛЕМА НЕДОСТОВЕРНОСТИ СВЕДЕНИЙ О ГРАНИЦАХ ЗЕМЕЛЬ ЛЕСНОГО ФОНДА

«Сегодня мы не обладаем полной и, самое главное, достоверной информацией ни о количестве, ни о качестве лесных ресурсов. Такие сведения есть лишь по 19% лесных территорий»

*Президент России Владимир Путин [122]*

Помимо терминологической неопределенности природоохранного законодательства [7, 50, 51], системной проблемой, препятствующей эффективному управлению лесами, является кризисное состояние отечественного лесоустройства, которое на протяжении длительного времени не проводилось надлежащим образом [44, 122].

В 2013 году на заседании президиума Госсовета Президент России Владимир Путин констатировал, что распоряжение лесным потенциалом страны осуществляется в условиях отсутствия достоверных сведений о количестве и качестве лесных ресурсов. На тот момент актуальные материалы лесоустройства имелись лишь на пятую часть лесных территорий, а на кадастровый учет было поставлено только 14% площадей земель лесного фонда. Президент отметил, что передача полномочий по защите и воспроизводству лесов субъектам Российской Федерации привела к формальному подходу в составлении лесных планов на основе устаревших данных, что породило начетничество, коррупцию и в ряде случаев намеренное искажение отчетности [122].

Накопившийся массив судебных конфликтов общероссийского масштаба вынудил законодателя в 2017 году принять Федеральный закон от 29.07.2017 № 280-ФЗ (далее — Закон «о лесной амнистии») [61].

Целью закона стало устранение противоречий в сведениях государственных реестров и упорядочение процесса отнесения земель к определенной категории.

Несмотря на первоначальные опасения определенных групп населения о возможном «разграблении» лесного фонда [185], Закон «о лесной амнистии» доказал на практике свою эффективность. В частности, без его принятия суды были бы лишены действенного инструмента для принятия справедливых решений.

«Подавляющее большинство лесных участков, получивших статус ранее учтенных, на которые зарегистрировано право собственности Российской Федерации, представляют собой лесничества, занимающие площади до нескольких миллионов гектар, с многоконтурными границами, наличием внутри населенных пунктов, дорог, водных объектов, садоводческих и дачных товариществ. Количество пересечений и спорных вопросов по границам и площади каждого такого участка, которая может достигать несколько миллионов гектар, не позволит провести уточнение его границ (поставить на государственный кадастровый учет надлежащим образом) долгие годы» – отмечено в Постановлении Президиума ВАС РФ 2014 года [135].

Как отмечают исследователи, именно «лесная амнистия» позволила в сжатые сроки пополнить ЕГРН значительным объемом достоверной информации, необходимой для управления земельными ресурсами [36].

В частности, к 2023 году в результате проведения масштабной работы было устранено дублирование сведений на участках совокупной площадью 274 млн гектар [186].

В 2024 году Рослесхоз также оценил итоги «лесной амнистии» положительно, отмечая возвращение в состав земель лесного фонда более 1000 лесных участков [200].

Региональная практика подтверждает общую положительную тенденцию. Так, например, в Республике Бурятия в 2023 году было рассмотрено наибольшее в ДФО количество уведомлений от граждан – на 9774 участка [183], а в Иркутской области по состоянию на октябрь 2025 года отмечается один из самых высоких в стране уровней реализации «лесной амнистии» [188].

Однако, несмотря на активное использование механизмов так называемой «лесной амнистии», для решения всех накопленных за десятилетия проблем учета земель лесного фонда потребуются значительное время и ресурсы.

---

2019 ГОД: «К ПОСЛЕДСТВИЯМ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ НЕДОСТОВЕРНЫХ ДАННЫХ О ЛЕСАХ ОТНОСЯТСЯ: НЕОБОСНОВАННОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ И ВЕДЕНИЕ ЛЕСНОГО ХОЗЯЙСТВА, СНИЖЕНИЕ КАЧЕСТВА МОНИТОРИНГА ИСПОЛЬЗОВАНИЯ, ОХРАНЫ, ЗАЩИТЫ И ВОСПРОИЗВОДСТВА ЛЕСОВ; НЕТОЧНОСТЬ СВЕДЕНИЙ О ЛЕСАХ, ПРЕДОСТАВЛЯЕМЫХ ДЛЯ МЕЖДУНАРОДНОЙ ОТЧЕТНОСТИ. В СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ ЛЕСНОГО КОМПЛЕКСА РОССИИ ДО 2030 ГОДА ПРЕДУСМОТРЕНА ЕДИНАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ СИСТЕМА ЛЕСОУЧЕТНЫХ РАБОТ, ОДНАКО НА ДЕЛЕ ЕЕ НЕТ» [204].

---

К сожалению, не все органы власти учитывают этот факт и вместо исправления ошибок в административном порядке зачастую продолжают безосновательно перегружать судебную систему новыми исками.

В 2024 году ошибки в сведениях Государственного лесного реестра, которые к тому времени еще не успели устранить, спровоцировали в Иркутской области новую волну правовых конфликтов. Не разобравшись в ситуации, Территориальное управление Росимущества по Иркутской области инициировало судебные разбирательства, подав иски к жителям поселка Падь Мельничная Иркутского района об истребовании принадлежащих им земельных участков, формально имеющих пересечения с границами лесного фонда.

---

2020 ГОД: «СЧЕТНАЯ ПАЛАТА АНАЛИЗИРОВАЛА, КАК В РОССИИ ПРОИСХОДИТ ТАКСАЦИЯ ЗА ПОСЛЕДНИЕ ПЯТЬ ЛЕТ. РЕЗУЛЬТАТЫ ПЕЧАЛЬНЫЕ: АКТУАЛЬНЫМИ, А СТАЛО БЫТЬ, ДОСТОВЕРНЫМИ МОЖНО СЧИТАТЬ ДАННЫЕ ПО 15,6 ПРОЦЕНТА ЛЕСНОГО ФОНДА СТРАНЫ. ПО ОТДЕЛЬНЫМ РЕГИОНАМ, НАПРИМЕР ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА, И ТОГО ХУЖЕ – МЕНЬШЕ 10 ПРОЦЕНТОВ. А ВЕДЬ ЕЩЕ В 2014 ГОДУ ДОСТОВЕРНЫМИ БЫЛИ 21,4 ПРОЦЕНТА СВЕДЕНИЙ О ЛЕСАХ» [187].

(АУДИТОР СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ МИХАИЛ МЕНЬ –  
ОБ УЧЕТНОЙ КАТАСТРОФЕ)

---

Ситуация усугублялась тем, что сначала Иркутский районный суд, игнорируя положения Закона о «лесной амнистии», удовлетворял исковые требования.

Однако после того, как население вышло на митинг и привлекло к проблеме широкое общественное внимание, Иркутский областной суд пересмотрел выводы суда первой инстанции, отменив неправосудные решения. Сразу после этого суд первой инстанции тоже стал отказывать в удовлетворении необоснованно поданных исков [195].

Данный пример подтверждает, что введение в действие новых правовых механизмов не всегда гарантирует их непосредственное применение. Реальная эффективность норм права достигается лишь после формирования единообразной правоприменительной, в том числе судебной, практики.

В настоящее время в отношении положений Закона о «лесной амнистии» такая практика еще не сформирована. Отсутствие единообразия подтверждается, в частности, материалами Всероссийского совещания по правовому регулированию лесных отношений 2024 года, где отмечается разнородность подходов к формированию земельных участков под объектами недвижимости. Речь идет об объектах, права на которые возникли до 1 января 2016 года и использование которых не связано с ведением лесного хозяйства [194]<sup>18</sup>.

В контексте рассматриваемой проблемы наиболее актуальными являются коллизии, связанные с возможностью применения положений Закона «о лесной амнистии» в отношении спорных территорий в границах ЦЭЗ БПТ.

Так, в одном из споров суды категорически отвергли допустимость применения в ЦЭЗ БПТ положений Закона «о лесной амнистии», поскольку посчитали, что все леса в ЦЭЗ БПТ относятся к виду «защитные леса». В связи с чем применение статьи 60.2 Федерального закона от 13.07.2015

---

<sup>18</sup> Прим.: В частности, в докладе министра лесного комплекса Иркутской области П. Кирдяпкина был отмечен факт существования разнородной практики формирования земельных участков под объектами недвижимости, права на которые возникли до 1 января 2016 года и использование которых не связано с ведением лесного хозяйства [194].

№ 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (далее – Закон о регистрации) [70] в отношении данных территорий будет означать преодоление законодательного запрета о переводе земель лесного фонда, занятых защитными лесами, в земли иной категории, установленного пунктом 2 части 1 статьи 11 Федерального закона от 01.05.1999 № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал» (далее – Закон об охране озера Байкал) [76].

**«Дело Минобороны России» [141, 150, 155]**

*В споре по иску ФГКУ «Сибирское территориальное управление имущественных отношений» Министерства обороны РФ (далее – Учреждение) к Управлению Росреестра по Республике Бурятия оспаривался отказ в осуществлении кадастрового учета сведений об уточненных границах земельного участка в связи с выявлением пересечений с границами Усть-Баргузинского лесничества.*

*Учреждение настаивало на применении норм Закона «о лесной амнистии», в частности статьи 60.2 Закона о регистрации, для урегулирования данного противоречия, ссылаясь на следующие обстоятельства:*

- земельный участок находился в законном владении Учреждения уже на протяжении 60 лет и был огорожен по периметру бетонной стеной воинской части.*
- территория относилась к категории «земли населенных пунктов» с видом разрешенного использования «для размещения военных объектов».*
- ФГБУ «Рослесинфорг» подтверждало наличие реестровой ошибки в сведениях о границах лесничества.*

*Тем временем суды посчитали исковые требования не подлежащими удовлетворению.*

*В качестве одного из аргументов такого решения было указано на недопустимость применения к спорным правоотношениям статьи 60.2 Закона о регистрации (в редакции Закона «о лесной амнистии»), поскольку, по их мнению:*

- 1) Пункт 6 статьи 14 Федерального закона от 21.12.2004 № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» (далее — Закон о переводе земель), устанавливает исключения из общих правил об отношении к определенной категории некоторых земель или земельных участков.*
- 2) В силу статьи 111 ЛК РФ, леса в границах ЦЭЗ БПТ относятся к категории защитных лесов.*
- 3) Согласно пункту 2 части 1 статьи 11 Закона об охране озера Байкал, запрещается перевод земель лесного фонда, занятых защитными лесами, в земли других категорий.*

*Из совокупности указанных норм права суды пришли к выводу:*

---

*→ «При наличии специальной нормы Закона об охране озера Байкал основания для применения статьи 60.2 Закона о регистрации к земельному участку, расположенному в ЦЭЗ БПТ отсутствуют.*

*ОБРАТНОЕ ОЗНАЧАЛО БЫ ПРЕОДОЛЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ЗАПРЕТА ПЕРЕВОДА ЗЕМЕЛЬ ЛЕСНОГО ФОНДА, ЗАНЯТЫХ ЗАЩИТНЫМИ ЛЕСАМИ, В ЗЕМЛИ ИНОЙ КАТЕГОРИИ, УСТАНОВЛЕННОГО ДЛЯ ЦЭЗ БПТ».*

---

На мой взгляд, выводы судов по «Делу Минобороны России» являются необоснованными, поскольку:

1) В судебных актах отсутствует указание на то, под какой именно пункт части 6 статьи 14 Закона о переводе земель подпадают правовые характеристики спорного земельного участка.

Данный пробел в мотивировочной части, по нашему мнению, объясняется тем, что участок, принадлежащий Учреждению, не соответствует ни одному из оснований, предусмотренных указанной нормой.

2) Предметом спора являлось не изменение категории земельного участка, а процедура уточнения его границ в соответствии с требованиями законодательства.

Таким образом, суд применил правовые нормы, регулирующие одни правоотношения (перевод земель из одной категории в другую), к совершенно другим (уточнение границ ранее учтенного земельного участка).

3) Судом была применена презумпция отнесения всех лесов в границах ЦЭЗ БПТ к защитным лесам, без указания конкретной категории их защитности, установленной пунктом 2 статьи 111 ЛК РФ.

4) Более того, судебными инстанциями в принципе не был исследован вопрос о фактическом наличии лесов на спорном земельном участке.

5) Не было учтено и то, что сведения о местоположении защитных лесов в ЦЭЗ БПТ даже в границах лесничеств в большинстве случаев не имеют документального подтверждения.

Так, по информации Агентства лесного хозяйства Республики Бурятия, ввиду того, что границы БПТ и ее экологических зон утверждены Распоряжением Правительства 27 ноября 2006 года, а лесоустройство в лесничествах проводилось до установления данных границ, ЦЭЗ БПТ при лесоустройстве не выделялась и в материалах лесоустройства отсутствует.

В этой связи сведений в Государственном лесном реестре по защитным лесам и их площади не имеется. По результатам лесоустроительных работ, проведенных в 2020-2023 гг., в материалах ЦЭЗ БПТ установлена только в Баргузинском и Прибайкальском лесничествах [114].

Однако поскольку судебные акты по данному спору были оставлены в силе вышестоящими инстанциями, в настоящее время сформировалась устойчивая правовая позиция, позволяющая исключать земельные участки в ЦЭЗ БПТ из сферы действия Закона о «лесной амнистии».

Таким образом, в нарушение принципа правовой определенности, судебное толкование фактически установило новый запрет, который изначально не был предусмотрен законодателем.

Помимо коллизий, связанных с толкованием норм о «лесной амнистии», следует также отметить и ограниченность предмета регулирования данного федерального закона [61].

Дело в том, что Закон о «лесной амнистии» устанавливает механизмы устранения реестровых противоречий исключительно для случаев пересечения границ земель лесного фонда с землями иных категорий. При этом проблемы, возникающие из-за наложения границ особо охраняемых природных территорий (далее – ООПТ) на земли иных категорий, остались вне сферы его применения, несмотря на то что их природа идентична проблемам с землями лесного фонда и коренится в изначально некорректном лесоустройстве.

Важно подчеркнуть, что Федеральный закон от 30.12.2020 № 505-ФЗ о так называемой «заповедной амнистии» (далее – Закон «о заповедной амнистии») также не решает проблему «лесных ошибок» на территориях ООПТ<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Подробнее об этом: 1) Саенко Ю.В. Историко-правовой анализ процесса включения в границы Забайкальского национального парка земель населенных пунктов (на примере поселка Чивыркуй): монография [44]; 2) О порядке применения отдельных положений Федерального закона от 30.12.2020 № 505-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» [112] и отдельные законодательные акты Российской Федерации»: Письмо Росреестра № 11-4483-ОС/21, Минприроды России № 01-15-53/17177, Минстроя России № 24974-ИФ/08, Росимущества № ВЯ-10/19630 от 17.06.2021.

Актуальность проблемы достоверности сведений о границах ООПТ подтверждается ее значительным социальным масштабом. В границах федеральных ООПТ проживает около 2 миллионов человек, в том числе почти 371 тысяча человек в 923 населенных пунктах, расположенных в пределах 27 национальных парков [106].

«Большинство лесных ООПТ, особенно регионального уровня, также не учтено должным образом – не имеет четких кадастровых границ, не отнесено к соответствующей категории защитных лесов («леса, расположенные на ООПТ»).

В густонаселенных регионах страны имеют место многочисленные случаи двойного учета лесов (как лесов и как земель других категорий), причем разночтения сейчас в большинстве случаев трактуются не в пользу леса, согласно так называемому «закону о лесной амнистии» (Федеральному закону от 29 июля 2017 г. № 280-ФЗ)» [121].

Правовая неопределенность в данной сфере приводит к тому, что граждане лишены возможности надлежащим образом оформить права на земельные участки и объекты недвижимости, а органы публичной власти не могут реализовать программы социально-экономического развития этих территорий. Нерешенность этих проблем закономерно провоцирует рост социальной напряженности [106].

Ярким примером обозначенной проблемы является ситуация в Республике Бурятия, где ошибки, допущенные при лесоустройстве Чивыркуйского лесничества, были перенесены в документацию о создании Забайкальского национального парка. В результате сразу шесть ранее законно образованных населенных пунктов оказались в правовом вакууме, что привело к их социально-экономической стагнации [44] (рис. 3).



Рис. 3. Населенные пункты, включенные в состав Забайкальского нацпарка под видом лесных кварталов

В данное время три населенных пункта официально упразднены. Жители оставшихся населенных пунктов лишены возможности защиты своих имущественных прав, поскольку механизмы «лесной» и «заповедной» амнистий не предоставляют действенных инструментов для разрешения их проблем. Некоторые из них сумели отстоять в суде права на свои жилища по приобретательной давности, но землю под ними им так и не предоставили [162–182].

В результате ошибок, допущенных при проектировании Забайкальского национального парка, когда в его границы были включены земли населенных пунктов, Республика Бурятия фактически утратила контроль над частью своей территории.

Если бы эти земли не были сначала ошибочно отнесены к лесному фонду, а затем к ООПТ, то они бы и сегодня сохранили правовой режим полноценных административно-территориальных единиц. Это, в свою очередь, позволило бы их развивать, а сформированные в их границах земельные участки облагать земельным налогом, пополняющим бюджеты региона и муниципалитетов.

Следует особо отметить, что сложности, связанные с корректировкой сведений о границах ООПТ, усугубляются не только технико-юридическими барьерами, но и высокой степенью публичной политизации вопроса.

Любые инициативы по исправлению ошибок в установлении местоположения их границ сталкиваются с активным противодействием со стороны экологически ориентированной общественности. Как справедливо отметил Н. П. Николаев, «идеи спасения планеты... стали предметом религиозной веры миллионов» [38].

В свою очередь, данная социальная группа представляет собой влиятельный электоральный ресурс, что заставляет органы власти проявлять крайнюю осторожность в вопросах, связанных с пересмотром границ ООПТ, даже при наличии очевидных исторических ошибок.

Общественную настроенность, возводящую экологическую риторику в абсолют, можно считать одной из глубинных причин другой проблемы – судебного отождествления ООПТ и ЦЭЗ БПТ.

Несмотря на то, что ООПТ являются лишь одним из элементов в составе ЦЭЗ БПТ<sup>20</sup>, некоторые суды ошибочно отождествляют эти правовые понятия, распространяя строгий заповедный режим на всю обширную территорию ЦЭЗ [130, 129; 140, 130].

---

<sup>20</sup> См.: п.2 ч.2 Федерального закона от 01.05.1999 № 94-ФЗ (ред. от 08.08.2024) «Об охране озера Байкал» [76]

Эта юридическая ошибка, по всей видимости, коренится в том самом глобальном эколого-центристском дискурсе, где любые точечные корректировки воспринимаются как угроза целой экосистеме, что исключает необходимую правовую детализацию. Вместе с тем углубленный анализ данной проблемы выходит за рамки нашего исследования, поскольку ее решение лежит в плоскости преодоления сложившихся стереотипов, а не только правовых механизмов.

---

«СЕГОДНЯ МЫ НАБЛЮДАЕМ, КАК ИДЕИ СПАСЕНИЯ ПЛАНЕТЫ ОТ ИСТОЩЕНИЯ И ИЗМЕНЕНИЙ КЛИМАТА, ОТ СОКРАЩЕНИЯ БИОРАЗНООБРАЗИЯ, ОТ НЕСПРАВЕДЛИВОСТИ В ОТНОШЕНИИ РАЗЛИЧНЫХ МЕНЬШИНСТВ И ВИДОВ СТАЛИ ПРЕДМЕТОМ РЕЛИГИОЗНОЙ ВЕРЫ МИЛЛИОНОВ. ГЛОБАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ ЭТОЙ ВЕРЫ СОЗДАЕТ НОВУЮ ЭТИКУ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ МЕЖДУ ЛЮДЬМИ И СТРАНАМИ, ПРИВОДИТ К ЭКОНОМИЧЕСКИМ ПОТряСЕНИЯМ, ПОЛИТИЧЕСКИМ И ВОЕННЫМ КОНФЛИКТАМ, ПЫТАЕТСЯ ПОКОЛЕБАТЬ ТРАДИЦИИ СТРАН И НАРОДОВ».

*НИКОЛАЙ НИКОЛАЕВ.*

НОВАЯ МИРОВАЯ РЕЛИГИЯ.

ОПЫТ СРАВНИТЕЛЬНОГО РАЗМЫШЛЕНИЯ О ПЛАНЕТАРИЗМЕ

---

### **Выводы и предложения**

Проведенный анализ позволяет констатировать, что проблема достоверности сведений о границах земель лесного фонда, в том числе тех, что когда-то перешли в состав ООПТ, остается довольно острой и системной.

Несмотря на позитивные результаты Закона «о лесной амнистии», а также Закона «о заповедной амнистии», их действие сталкивается с ограничениями, а правоприменительная практика — с противоречиями.

Для комплексного решения проблем, наряду с предложениями по совершенствованию законодательства, приведенными в первом разделе

настоящего исследования, предлагается расширить сферу действия Закона «о лесной амнистии», распространив механизм устранения реестровых несоответствий на ООПТ.

Это позволит разрешить коллизии, возникающие при наложении границ ООПТ на земли населенных пунктов и земли иных категорий, в том числе для защиты ранее возникших прав на объекты недвижимости.

В качестве альтернативного подхода предлагается проведение комплекса мероприятий по инвентаризации ООПТ с целью выявления анклавных участков, относящихся к землям населенных пунктов и иным категориям земель.

Реализация данной задачи требует применения интегративной методологии, сочетающей инструментарий экологического обследования, применяемого в отношении ООПТ, с технологиями комплексных кадастровых работ, регламентированных Федеральным законом № 218-ФЗ «О кадастровой деятельности» [71]. По результатам инвентаризации возможны следующие варианты правового урегулирования:

а) Возврат соответствующих территорий в ведение муниципальных образований и иных правообладателей. Данная процедура предполагает корректировку правоустанавливающей документации ООПТ посредством изменения правового режима отдельных участков с «земли, предоставленные в пользование» на «земли, включенные в состав без изъятия из хозяйственного оборота».

б) Выявление и изъятие незаконно используемых земельных участков, находящихся в неправомерном владении третьих лиц.

Следует подчеркнуть, что судебный порядок разрешения подобных коллизий демонстрирует свою неэффективность. Ограниченность процес-

суальных средств, включая временные рамки судопроизводства, не позволяет осуществить всесторонний анализ проблемы и детальное изучение архивных материалов.

Кроме того, возложение расходов на дорогостоящие геодезические и историко-архивные изыскания на граждан, не причастных к возникновению данных правовых коллизий, создает несоразмерное бремя, что противоречит принципам справедливости и правовой определенности.

Также, в целях недопущения закрепления в ЦЭЗ БПТ деструктивных выводов судебной практики, противоречащих целям Закона «о лесной амнистии», предлагается имплементировать положения данного закона непосредственно в Закон об охране озера Байкал. Это позволит корректировать ошибочные сведения в государственных ресурсах без риска оспаривания данных действий.

### **3. ПРОБЛЕМА НЕОБОСНОВАННОГО РАСПРОСТРАНЕНИЯ РЕЖИМОВ ЗАЩИТНЫХ ЛЕСОВ И ОСОБО ЗАЩИТНЫХ УЧАСТКОВ ЛЕСА В ЦЭЗ БПТ**

#### **3.1. Обоснование нормативного подхода к образованию защитных лесов и особо защитных участков леса**

В отличие от дефинитивно-неопределенного законодательного подхода к понятию «лес», современная система управления лесами, на которые распространяется действие защитных и особо защитных правовых режимов, де-юре базируется на четком территориально-фондовом разграничении данных лесных массивов. Реализация такого подхода призвана обеспечить повышенный уровень охраны наиболее экологически уязвимых лесных экосистем, что предполагает публичную достоверность сведений о пространственной локализации таких объектов.

Этот вывод подтверждают положения ЛК РФ, усовершенствованные по поручению Президента России [118] в ходе реформы 2018 года [63]. В результате законодательных изменений вопросы правового регулирования режимов защитных лесов и ОЗУЛ, включая процедуры определения и фиксации границ соответствующих территорий, получили комплексное урегулирование, на что указывают следующие положения.

**Управление лесным фондом базируется на классификации, согласно которой в его границах выделяются три вида лесов:**

1) **защитные** (выполняющие преимущественно средообразующие функции);

- 2) эксплуатационные (предназначенные для заготовки древесины);
- 3) резервные (не вовлеченные в хозяйственное использование)<sup>21</sup>.

**Защитные леса разделены на категории,  
перечень которых является закрытым.**

При этом предусмотрена детальная регламентация критериев отнесения лесных массивов к конкретным категориям защитных лесов, что нашло отражение в нормах статей 111-116 ЛК РФ. Указанные положения содержат описание квалифицирующих признаков каждой категории, обеспечивая правовую определенность при их классификации (табл. 2).

*Таблица 2*

Категории защитных лесов

<b>К защитным лесам относятся:</b>	
<b>1) Леса на ООПТ</b>	– леса на территориях государственных природных заповедников, нацпарков, природных парков, памятников природы, государственных природных заказников и на иных установленных федеральными законами ООПТ.
<b>2) Леса в водоохраных зонах</b>	
<b>3) Леса, выполняющие функции защиты природных и иных объектов</b>	– расположенные в первом и втором поясах зон санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения; – расположенные в защитных полосах лесов; – леса, расположенные в зеленых зонах; – леса, расположенные в лесопарковых зонах; – леса в границах лечебно-оздоровительных местностей, курортов и курортных регионов, а также в границах округов санитарной (горно-санитарной) охраны природных лечебных ресурсов.

<sup>21</sup> ст. 10 Лесного кодекса Российской Федерации [57]

**К защитным лесам относятся:**

<b>4) Ценные леса</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– государственные защитные лесные полосы;</li> <li>– противозерозионные леса;</li> <li>– лесостепные леса;</li> <li>– лесотундровые леса;</li> <li>– горные леса;</li> <li>– леса, имеющие научное или историко-культурное значение;</li> <li>– леса, расположенные в орехово-промысловых зонах;</li> <li>– лесные плодовые насаждения;</li> <li>– ленточные боры;</li> <li>– запретные полосы лесов, расположенные вдоль водных объектов;</li> <li>– нерестоохранные полосы лесов.</li> </ul>
<b>5) Городские леса</b>	– леса, расположенные на землях населенных пунктов в пределах одного муниципального образования.

В свою очередь, ОЗУЛ могут быть выделены только в границах защитных, эксплуатационных, резервных лесов, что прямо закреплено в пункте 1 статьи 119 ЛК РФ. Виды ОЗУЛ установлены ЛК РФ, а также Лесоустроительной инструкцией<sup>22</sup> (табл. 3).

<sup>22</sup> Раздел VIII Лесоустроительной инструкции, утв. Приказом Минприроды России от 05.08.2022 № 510 «Об утверждении Лесоустроительной инструкции» (Зарегистрировано в Минюсте России 30.09.2022 № 70328) [83]

## Признаки отнесения лесов к ОЗУЛ

<b>К особо защитным участкам лесов относятся:</b>
1) Берегозащитные, почвозащитные участки лесов, расположенных вдоль водных объектов, склонов оврагов;
2) Опушки лесов, граничащие с безлесными пространствами;
3) Лесосеменные плантации, постоянные лесосеменные участки и другие объекты лесного семеноводства, используемые в целях производства (выращивания, сбора) семян лесных растений, саженцев, сеянцев лесных древесных пород, а также сохранения генофонда и изучения наследственных свойств лесных растений;
4) Заповедные лесные участки;
5) Участки лесов с наличием реликтовых и эндемичных растений;
6) Места обитания редких и находящихся под угрозой исчезновения диких животных;
7) Объекты природного наследия;
8) Другие ОЗУЛ, предусмотренные лесоустроительной инструкцией.

Принимая во внимание, что защитные леса могут располагаться не только в границах земель лесного фонда<sup>23</sup>, но и на землях иных категорий, Лесоустроительная инструкция, утвержденная Приказом Минприроды России от 05.08.2022 №510 (далее – Лесоустроительная инструкция), уточняет, в границах каких именно категорий земель может производиться их проектирование<sup>24</sup>. При этом ЛК РФ устанавливает виды документов, определяющие допустимые виды использования защитных лесов в зависимости от категории земель<sup>25</sup>. (табл. 4).

<sup>23</sup> п.5 ст.111 Лесного кодекса Российской Федерации [57]

<sup>24</sup> П.92 Лесоустроительной инструкции [83]

<sup>25</sup> п.4, 5 ст.111 Лесного кодекса РФ [57]

Данный перечень категорий земель коррелирует с положениями статьи 23 ЛК РФ о создании в пределах соответствующих категорий земель лесничеств.

Совокупный анализ положений законодательства позволяет прийти к выводу, что проектирование защитных лесов и ОЗУЛ может осуществляться только на тех землях, в составе которых выделены соответствующие лесные участки.

*Таблица 4*

Установление допустимых видов использования лесов  
в зависимости от категорий земель

Категории земель, в границах которых проектируются защитные леса <sup>26</sup>	Допустимые виды использования защитных лесов <sup>27</sup>
1) Земли лесфонда	определяются лесохозяйственными регламентами лесничеств.
2) Земли ООПТ	определяются федеральными органами исполнительной власти
3) Земли обороны и безопасности (исходя из целевого назначения таких земель)	
4) Земли населенных пунктов (городские леса и леса, расположенные на ООПТ) <sup>28</sup>	

<sup>26</sup> П.91 Раздела VIII Лесоустроительной инструкции [83]

<sup>27</sup> См.: п.4, 5 ст.111 Лесного кодекса Российской Федерации [57]

<sup>28</sup> Согласно п.1 ст.122 Лесного кодекса Российской Федерации на землях населенных пунктов могут располагаться леса, в том числе городские леса и другие защитные леса [57]

Научная доктрина разделяет эту точку зрения. В частности, Е. И. Ефимова со ссылкой на труды доктора юридических наук, профессора О. И. Крассова отмечает, что вне пределов земель лесного фонда, например, на землях сельскохозяйственного назначения, могут быть *лесные насаждения*, в том числе защитные, но *леса* на них быть не могут, если в их составе не выделены соответствующие *лесные участки* [19].

Дополнительным аргументом в пользу такого вывода служит регламентация процедуры проектирования, установления и фиксации на местности границ защитных лесов и ОЗУЛ, которая установлена нормами ЛК РФ и положениями Лесоустроительной инструкции. Данная процедура состоит из следующих из этапов<sup>29</sup>.

### **I этап: Проектирование защитных лесов и ОЗУЛ.**

1.1. Проверяются основания отнесения лесов к защитным лесам (в том числе к их категориям) и выделения ОЗУЛ.

1.2. Определяется местоположение границ земель, на которых они расположены.

1.3. Определяются категория защитных лесов и границы земель, на которых они расположены.

1.4. Подготавливается графическое и координатное описание местоположения границ соответствующих земель.

---

<sup>29</sup> ст. 68.2, 68.3 Лесного кодекса Российской Федерации [57]; п.93, п.153 Лесоустроительной инструкции [83]

## **II этап: Принятие решения об отнесении лесов к защитным лесам и выделении ОЗУЛ.**

По итогам проектирования органы государственной власти принимают решения об отнесении лесов к защитным лесам (в том числе их категориям), выделении ОЗУЛ, установлении и изменении границ земель, на которых они располагаются.

## **III этап: Закрепление границ на местности.**

Закрепление на местности местоположения границ земель, на которых расположены защитные леса и ОЗУЛ, производится по квартальным просекам, границам лесных кварталов, установленным по естественным и искусственным границам местности, и лесотаксационных выделов. Для этого на верхней щеке лесоустроительного знака, обращенной по перпендикуляру в сторону того или иного участка, делаются соответствующие надписи: «ЗЛ» (защитные леса), «ОЗУ» (особо защитный участок лесов). Для отграничения территорий ОЗУ лесов также допускается ставить аншлаги и информационные щиты.

### **Усовершенствованный законодателем территориально-фондовый подход призван гарантировать, что защитные леса и ОЗУЛ:**

- а) соответствуют установленным критериям;
- б) проектируются в соответствии с утвержденными нормативами;
- в) располагаются на территориях, границы которых определены и известны.

Такой подход позволяет обеспечить реализацию прав граждан и юридических лиц на доступ к достоверной информации о лесах. Однако на практике его реализации препятствуют нормативные пробелы и противоречия, а также ошибки судебного нормотворчества.

Как следствие, провозглашенные законодателем гарантии носят в основном декларативный характер, что обусловлено совокупным действием ряда причин.

### **3.2. Причины, препятствующие реализации нормативного подхода к образованию защитных лесов и особо защитных участков леса**

**Причина № 1 – кризис лесоустroительного проектирования** – заключается в хроническом нарушении сроков актуализации материалов лесоустroйства или их обновлении по принципу слепого копирования отчетов предыдущих периодов без верификации данных с последующим внесением в государственные информационные ресурсы недостоверных сведений как о составе лесов, так и о границах земель лесного фонда.

---

**2013 год:** «Большинство регионов достаточно формально отнеслись к составлению лесных планов, закладывали в их основу, как правило, устаревшие данные и подходы. Это привело к серьезным негативным последствиям...»

В. В. Путин [122]

---

В рамках данной тематики Президентом России В. В. Путиным еще в 2013 году были обозначены ключевые проблемы лесного хозяйства, которые и сегодня сохранили свою актуальность. В их числе:

- а) Формализм при разработке лесных планов;
- б) Использование устаревших информационных и методологических основ;

в) Предоставление рядом субъектов искаженной информации [122].

---

**2020 ГОД:** «ОБЩАЯ ПРОБЛЕМА ДЛЯ ОТРАСЛИ – НЕДОСТАТОЧНЫЙ ОБЪЕМ И КАЧЕСТВО ЛЕСОХОЗЯЙСТВЕННЫХ МЕРОПРИЯТИЙ, КОТОРЫЕ ПРИЗВАНЫ СБЕРЕЧЬ НАШИ ЛЕСА, ОБЕСПЕЧИТЬ ИХ ЗАЩИТУ И ВОСПРОИЗВОДСТВО, ОХРАНУ ОТ ПОЖАРОВ...» [203]

---

**Причина № 2 – дисфункция судебного нормотворчества в сфере лесного законодательства** – проявляется в существенных искажениях интерпретации законодательных требований в судебных актах, что влечет за собой неадекватное ужесточение правовых режимов лесов. В частности, имеет место:

а) Легитимация режимов охраны лесов «в силу закона» при игнорировании законодательно установленных процедур лесоустroительного проектирования;

б) Семантическая и правовая контаминация понятий «защитные леса» и «особо защитные участки лесов», а также «особо охраняемые природные территории».

**Причина № 3 – дисбаланс законодательных конструкций** – главной проблемой здесь является отсутствие в законодательстве ключевого понятия «лес».

Этот пробел, используемый судами совокупно с положениями ЛК РФ о возможности нахождения защитных лесов не только в пределах земель лесного фонда, но и на землях иных категорий, создает неограниченные возможности для правоприменительной практики.

Вследствие этого к защитным лесам могут быть отнесены любые заросли деревьев, кустарников и лиан, формально соответствующие признакам, изложенным в статьях 111-116 ЛК РФ, в обход требований об обязательном установлении и закреплении границ территорий их произрастания. Аналогичный подход применяется судами при отнесении территорий к ОЗУЛ.

Второй проблемой является введение в 2018 году, как мы считаем, научно необоснованного критерия отнесения к ОЗУЛ территорий, расположенных в границах объектов природного наследия. Эта новелла привела к смысловой девальвации самой цели выделения таких участков, в корне исказив их историческое предназначение в экологической структуре определенных категорий лесов.

### **3.3. Последствия нормативных коллизий на примере судебной практики в ЦЭЗ БПТ**

Сложившаяся судебная практика однозначно свидетельствует о том, что правовые режимы защитных лесов и ОЗУЛ могут применяться ко всем покрытым лесной растительностью участкам в ЦЭЗ БПТ, независимо от категории земель.

Подтверждением данного тезиса служит ряд судебных решений, анализ которых позволяет выявить ключевые выводы и спрогнозировать масштабы последствий их влияния на дальнейшую правоприменительную практику. Рассмотрим некоторые из них.

**«Дело цементного завода» [130, 140, 149, 154]**

*Между ООО «Тимилюйский цементный завод» и Администрацией МО ГП «Каменское» Кабанского района Республики Бурятия заключен договор аренды земельного участка с кадастровым номером 03:09:760103:137, который относится к категории земель промышленности, энергетики, транспорта, связи, (...) иного специального назначения; вид разрешенного использования – недропользование, цель использования участка – для размещения отходов при добыче полезных ископаемых.*

*Управление Росреестра по Республике Бурятия отказало в государственной регистрации прав аренды на данный земельный участок, указав на ничтожность сделки. В связи с этим ООО «Тимилюйский цементный завод» обратилось в суд с иском о признании незаконным данного решения и обязанности осуществить государственную регистрацию договора аренды земельного участка.*

*Арбитражный суд Республики Бурятия отказал в удовлетворении исковых требований, в числе прочего указав, что спорный земельный участок сплошь покрыт лесом и расположен в ЦЭЗ БПТ, а потому относится к защитным лесам и к ОЗУЛ.*

***На этом основании судом были сделаны следующие выводы, имеющие важное правоприменительное значение:***

***Вывод № 1:*** «Все леса в ЦЭЗ БПТ, независимо от расположения в границах населенного пункта, либо за пределами границ

*населенного пункта, независимо от категории земельного участка в силу Закона об охране озера Байкал, лесного законодательства, являются защитными».*

**Вывод № 2:** *«В границах ЦЭЗ БПТ не должно осуществляться освоение земель, которое ранее не подвергалось хозяйственной деятельности с применением сплошной рубки лесных насаждений и нарушением Байкальской экологической системы».*

**Вывод № 3:** *«Все леса, расположенные в ЦЭЗ БПТ, как в населенных пунктах, так и в составе лесного фонда, не могут предоставляться для видов деятельности и целей, противоречащих вышеуказанным положениям законодательства».*

*Четвертый арбитражный апелляционный суд согласился с выводами суда первой инстанции, особо подчеркнув факт наличия запрета на проведение сплошных рубок в ЦЭЗ БПТ.*

*Арбитражный суд Восточно-Сибирского округа усилил обоснование первоначального решения отнесением спорного земельного участка к ООПТ, указав буквально следующее:*

**Вывод № 4:** *«...В преамбуле Федерального закона от 14.03.1995 N 33-ФЗ "Об особо охраняемых природных территориях" указано, что особо охраняемые природные территории – участки земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты, которые имеют особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и*

*оздоровительное значение, которые изъяты решениями органов государственной власти полностью или частично из хозяйственного использования и для которых установлен режим особой охраны. Особо охраняемые природные территории относятся к объектам общенационального достояния. Указанное в совокупности с законодательством в сфере охраны озера Байкал свидетельствует, что в границах ЦЭЗ БПТ не должно осуществляться освоение земель, которое ранее не подвергалось хозяйственной деятельности с применением сплошной рубки лесных насаждений и нарушением Байкальской экологической системы».*

*Судья Верховного Суда РФ И. Л. Грачева, отказывая в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам, подтвердила правильность применения нижестоящими судами положений земельного и лесного законодательства.*

Следует отметить, что описанный выше судебный процесс носил, можно сказать, закрепляющий характер, так как годом ранее та же судья ВС РФ И. Л. Грачева подтвердила верность подобных выводов в споре о запрете предоставления земельных участков, покрытых лесными насаждениями, которые были предназначены для строительства жилых домов и иных хозяйственных построек.

К слову, вероятно, именно поэтому в «Деле цементного завода» суд первой инстанции все больше рассуждает о землях населенного пункта, в то время как спор касается земель промышленности, энергетики (...) и иного специального назначения.

Принимая во внимание, что этот судебный спор служит лакмусовой бумажкой, раскрывающей глобальную проблему экорадикализма при рассмотрении вопросов, связанных с освоением территорий в ЦЭЗ БПТ, считаем, что его также следует рассмотреть подробнее.

**«Дело о жилых домах в поселке» [129, 139, 148,153]**

*Между Администрацией МО ГП «Поселок Нижнеангарск» и физическими лицами были заключены договоры аренды земельных участков, относящихся к землям населенных пунктов и предназначенных для жилищного строительства.*

*Управление Росреестра по Республике Бурятия отказалось регистрировать данные договоры, посчитав сделки ничтожными в связи с тем, что участки находились в границах ЦЭЗ БПТ и имели признаки, позволяющие отнести их к незатронутым природным территориям, размещение объектов капитального строительства на которых запрещено в силу положений Перечня видов деятельности, запрещенной в ЦЭЗ БПТ, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 30.08.2001 № 643 [87], а также в силу заменившего его Перечня запрещенных видов деятельности в ЦЭЗ БПТ, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 31.12.2020 № 2399 [88].*

*Согласно Перечню, утвержденному Постановлением Правительства РФ от 30.08.2001 № 643, в ЦЭЗ БПТ под запретом было строительство зданий и сооружений (или их частей) на незатронутых природных территориях, включая земли лесного фонда, водоохранные зоны и прибрежные защитные полосы озера Байкал и впадающих в него рек.*

*Прим.: Данный запрет действовал на дату заключения договоров и дату принятия Управлением Росреестра решения о приостановлении государственной регистрации.*

*Согласно Перечню, утвержденному Постановлением Правительства РФ от 31.12.2020 № 2399, запрещено проведение сплошных рубок лесных насаждений, за исключением случаев, указанных в пункте 2 статьи 25.1 Закона об охране озера Байкал.*

*Управлением Росреестра было установлено, что 99 % площади спорных земельных участков покрыты лесной растительностью в виде деревьев хвойных пород, кустарников, дикорастущих растений естественного происхождения, признаки хозяйственной деятельности на территориях отсутствуют.*

*В связи с чем использование территорий, по мнению Управления, без проведения сплошных рубок лесных насаждений невозможно, что нарушает указанные запреты. При этом спорные участки имеют разрешенное использование, предполагающее размещение жилых домов, размещение индивидуальных гаражей, хозяйственных построек.*

*Администрация муниципального образования попыталась оспорить отказ в регистрации договоров в суде. В обоснование позиции приводились следующие доводы:*

- предоставленные в аренду земельные участки незатронутыми природными территориями не являются.*
- спорные территории ранее уже подвергались сплошной рубке, просто на месте пустоши со временем произошло естественное семенное возобновление растительности.*
- в границах поселка отсутствуют земли лесного фонда.*

**1-я судебная инстанция** отказала в удовлетворении иска, указав главным мотивом своего решения отнесение спорных земель к «незатронутым природным территориям»<sup>30</sup>. Дополнительным аргументом суда стал запрет на сплошные рубки в ЦЭЗ БПТ<sup>31</sup>.

**2-я судебная инстанция** усилила мотивировку первоначального решения выводом о том, что все леса в ЦЭЗ БПТ, где бы они не произрастали, являются защитными. Особо отметив, что такие участки нельзя ни предоставлять, ни осваивать, если ранее они не подвергались хозяйственной деятельности.

**3-я судебная инстанция** дополнительно применила к спорным правоотношениям положения Федерального закона от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях».

**Судья Верховного Суда РФ И. Л. Грачева** подтвердила правильность данных выводов, чем открыла им беспрепятственный доступ в правореализационную сферу.

Для целей настоящего исследования рассмотренные выше судебные акты крайне интересны еще и тем, что позволяют проследить весь процесс

---

<sup>30</sup> Прим.: В решении Арбитражного суда Республики Бурятия от 30.08.2021 по делу № А10-2086/2021 [153] отмечено буквально следующее: «Заключение договоров аренды земельных участков, предусматривающих строительство зданий и сооружений противоречит требованиям Постановления Правительства РФ № 643» [87]; «Довод заявителя, что спорные земельные участки не обладают признаками «незатронутой природной территории» не подтвержден соответствующими доказательствами. Из представленных фотоматериалов не следует, что ранее земельные участки подвергались сплошной расчистке, напротив представленные доказательства подтверждают нахождение лесной растительности на спорных земельных участках».

<sup>31</sup> Прим.: По данному вопросу в решении Арбитражного суда Республики Бурятия от 30.08.2021 по делу № А10-2086/2021 [153] сказано следующее: «Пунктом 13 Постановления № 2399 [88] территория населенных пунктов, расположенных в ЦЭЗ БПТ, выведена из-под запретов, связанных со строительством объектов капитального строительства (или их частей). Вместе с тем, указанное положение пункта 13 не исключает необходимости распространения на земельные участки, расположенные в границах населенных пунктов, иных запретов, предусмотренных лесным законодательством, а также запретов, предусмотренных пунктом 4 Постановления №2399 и связанных со строительством объектов капитального строительства».

перерождения и дальнейшего закрепления необоснованных запретов освоения земель в ЦЭЗ БПТ в разное время: от нормативного запрета хозяйственного освоения «незатронутых природных территорий» к судебному запрету освоения «земель, которые ранее не подвергались хозяйственной деятельности с применением сплошных рубок», достаточными признаками которых в обоих случаях суды считают зарастание земельных участков древесной растительностью и их расположение в ЦЭЗ БПТ.

*Для справки:* До конца 2020 года подход, подразумевающий запрет освоения земель, ранее не подвергавшихся хозяйственной деятельности, для строительства, содержался в абзаце 21 Перечня видов деятельности, запрещенных в ЦЭЗ БПТ, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 30.08.2001 № 643. Данная норма оперировала понятием «незатронутые природные территории», содержание которого не было законодательно определено. Это позволяло судам толковать запрет весьма расширительно, что приводило к нарушению прав граждан. В частности, вне закона оказались: строительство и реконструкция жилых домов, хозяйственных построек, объектов социальной инфраструктуры даже в границах населенных пунктов. Поэтому в новый Перечень запрещенных видов деятельности в ЦЭЗ БПТ, утвержденный Постановлением Правительства РФ от 31.12.2020 №2399, этот запрет не вошел.

Однако исключение дефиниции «незатронутые природные территории» из нормативного поля не создало правового вакуума. Суды оперативно адаптировались, буквально в рамках рассмотрения одного судебного спора, интегрировав в правоприменительную практику новое понятие «земли, которые ранее не подвергались хозяйственной деятельности с применением сплошных рубок». Субституция оказалась возможной вслед-

ствие системной неопределенности базового понятия «лес» в лесном законодательстве, а также благодаря наличию прямых запретов на сплошные рубки в ЦЭЗ БПТ, закрепленных в Законе об охране озера Байкал и в Перечне запрещенных видов деятельности в ЦЭЗ БПТ, утвержденном Постановлением Правительства РФ от 31.12.2020 № 2399.

Приведенная новелла судебного нормотворчества, особенно в контексте блокировки жилищного строительства в границах населенных пунктов, представляется недопустимой и требующей адекватного законодательного реагирования.

Тем временем Федеральный закон от 15 декабря 2025 года № 482-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране озера Байкал» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон №482-ФЗ), несмотря на ряд позитивных изменений, так и не решил обозначенную проблему системно.

Федеральный закон №482-ФЗ усовершенствовал ранее действовавший в ЦЭЗ БПТ абсолютный запрет на сплошные рубки, конкретизировав его как запрет сплошных рубок лесных насаждений исключительно в границах земель лесного фонда и ООПТ и установив определенные исключения.

Однако, поскольку в соответствии со сложившейся судебной практикой все леса в ЦЭЗ БПТ по-прежнему продолжают квалифицироваться как защитные леса и ОЗУЛ, запрет сплошных рубок лесных насаждений на землях любых категорий продолжает действовать, но уже только в силу положений п. 2 ст. 111.1 и подп. 1 ч. 4 ст. 119 ЛК РФ.

Таким образом, есть все основания полагать, что указанные изменения в Закон об охране озера Байкал, вступающие в силу 1 марта 2026 года,

приведут не к изменению правоприменительных выводов, а лишь к трансформации их судебной аргументации при сохранении существующего ограничительного режима.

Рассмотренная ситуация наглядно иллюстрирует системный вызов, устоявшийся в юридической доктрине: приоритет судебных интерпретаций над буквой закона (выраженный афоризмом «люди, читающие Пленум, всегда будут управлять людьми, читающими Кодекс»).

Соответственно, для действительно эффективного решения обозначенной проблемы требуется комплексный подход законодателя, основанный на всестороннем анализе, включая детальное изучение сложившейся судебной практики. Полное устранение декларативных и неоднозначных дефиниций, в том числе произведенных судами, является необходимым условием предсказуемого правоприменения, особенно на территориях, и без того наделенных весьма строгим природоохранным режимом.

### **3.4. К вопросу об отнесении лесов ЦЭЗ БПТ к защитным лесам**

Приведенный выше анализ законодательства подтверждает, что с точки зрения права образование защитных лесов должно осуществляться на основании установленных законом критериев и не может применяться произвольно к любой древесно-кустарниковой растительности.

При этом ни ЛК РФ, ни Лесоустроительная инструкция не содержат нормативных оснований для автоматического причисления лесов, произрастающих в ЦЭЗ БПТ и/или в границах объекта природного наследия,

к защитным лесам<sup>32</sup>. Более того, единственное упоминание «объекта природного наследия» в данных документах содержится только в контексте отнесения лесов к ОЗУЛ<sup>33</sup>.

Упоминания о ЦЭЗ БПТ или об озере Байкал в ЛК РФ и Лесоустроительной инструкции отсутствуют вовсе.

В свою очередь, Закон об охране озера Байкал, закрепляя запрет на перевод земель лесного фонда, занятых защитными лесами, в иные категории (за исключением создания ООПТ), также не содержит положений, свидетельствующих о признании всех лесов в ЦЭЗ БПТ защитными лесами. Его положения дополняют правовой режим уже существующих защитных лесов в ЦЭЗ БПТ новым запретом, но не являются основанием для их проектирования.

Не оспаривая исключительную экологическую и социальную роль защитных лесов, история правового регулирования которых насчитывает более века [42], следует признать: законодательство никогда не относилось именно леса ЦЭЗ БПТ к защитным лесам.

Показательным в данном контексте является пример Прибайкальского лесничества, где в границах ЦЭЗ БПТ выделены как защитные леса (площадью 0,3022 тыс. га), так и эксплуатационные леса (площадью 0,1365 тыс. га) [114].

В числе прочего, этот факт является эмпирическим доказательством того, что в пределах ЦЭЗ БПТ принципиально возможно проектирование лесов разных видов, а не только защитных.

Учитывая изложенное, полагаем, что утверждение о том, что все леса в ЦЭЗ БПТ должны по умолчанию относиться к защитным лесам, является

---

<sup>32</sup> См.: ст. 111 – 116 ЛК, в разделе VIII Лесоустроительной инструкции [83]

<sup>33</sup> См.: п.7 ч.2 ст.119 Лесного кодекса Российской Федерации [57], пп. «ж» п. 134 Лесоустроительной инструкции [83]

не более чем следствием одного из самых загадочных в отечественной юриспруденции явлений – развития творческого усмотрения (дискреции) суда, в основе которого лежит набирающий популярность экоглобализм. Под воздействием этого явления:

а) Лесами признается совокупность любой древесно-кустарниковой растительности, где бы она не произрастала.

б) Наложение строгих природоохранных режимов на территории производится произвольно посредством судебного усмотрения в отсутствие законодательно установленной процедуры проектирования. При этом не учитывается даже мнение специализированных лесных ведомств по данному вопросу.

в) Стираются различия в дефинициях «природные объекты» и «объекты природного наследия», а также «защитные леса» и «особо защитные участки леса». Факт того, что ОЗУЛ могут быть выделены как в защитных лесах, так и в эксплуатационных и резервных, при судебном разрешении споров значения не имеет.

г) ЦЭЗ БПТ начинают всерьез воспринимать как ООПТ, которые, в свою очередь, упоминаются в статье 111 ЛК РФ (что также позволяет относить леса к защитным). Однако отождествление ЦЭЗ БПТ и ООПТ является весьма грубой ошибкой. К землям ООПТ относятся только земли государственных природных заповедников, государственных природных заказников, памятников природы, национальных парков, природных парков, дендрологических парков, ботанических садов<sup>34</sup>. При этом в силу положений статьи 2 Закона об охране озера Байкал ООПТ являются лишь одним из составных компонентов ЦЭЗ БПТ.

---

<sup>34</sup> См.: ст.95 Земельного кодекса Российской Федерации (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2025 [55]); ст.2 Федерального закона от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» [77]

На фоне прогрессии социального напряжения в прибайкальских регионах за последние годы подобное судебное усмотрение видится как проявление произвола, явно вышедшего за рамки права и умаляющего права человека, а потому, на наш взгляд, оно подлежит осуждению.

В контексте рассмотрения данной проблемы полагаем уместным процитировать выдающегося российского ученого А. И. Елистратова, который отметил следующее:

«Система усмотрения губельна для государства. Залогом могущества государства является единство государственной воли. При системе усмотрения воля государства неизбежно расщепляется: создается ряд государств в государстве. Начинания высшей власти обессиливаются на местах. Для обывателя государственная власть делается тождественной с ее представителями на местах. Идея государственности затемняется; развивается нездоровая склонность к беспорядку и анархии.

Система усмотрения подрывает в населении чувство права и справедливости, так как со справедливостью несовместим даже самый благожелательный произвол.

Система усмотрения порождает в обывателе недоверие к власти, вражду, а власть сильна нравственной поддержкой со стороны населения. В итоге – взаимное противодействие, антагонизм и невознаградимые потери с обеих сторон» [18].

Следует отметить, что на закрепление в судебной практике вывода о том, что в ЦЭЗ БПТ есть только защитные леса, по нашему мнению, также могло повлиять и то, что до 2018 года границы водоохранной зоны озера Байкал были установлены по всей границе ЦЭЗ БПТ, что, собственно, и позволяло проектировать все леса в ЦЭЗ БПТ как защитные.

Процессу такого отождествления также способствовали и публикации некоторых ученых. «Все леса в ЦЭЗ относятся к защитным и их экологическая роль очень высока», – отмечал Е. Л. Макаренко, указывая на то, что эти леса, выполняют важную водоохранную и водорегулирующую функцию [34].

Тем временем, во исполнение Перечня поручений Президента России от 22.06.2017 № Пр-1180 (п.4), согласно которому следовало «завершить корректировку границ водоохранной зоны Байкала в целях обеспечения жизнедеятельности населения в границах центральной экологической зоны Байкальской природной территории и развития туризма», было утверждено Распоряжение Правительства РФ от 26.03.2018 № 507-р, существенно сократившее площадь водоохранной зоны и практически полностью исключившее из нее территории населенных пунктов<sup>35</sup> (табл. 5).

Однако после сокращения границ водоохранной зоны Байкала инерционное отнесение растительности к защитным лесам продолжилось не только на уровне судебной практики, но даже и на уровне решений, принимаемых лесными хозяйствами.

Так, например, на официальном сайте Республиканского агентства лесного хозяйства Республики Бурятия размещена актуальная редакция Лесохозяйственного регламента Бабушкинского лесничества, утвержденная приказом от 25.09.2020 № 1063, согласно которой, все леса в лесничестве по-прежнему относятся к защитной категории – «леса, расположенные

---

<sup>35</sup> Прим.: На необходимость пересмотра ограничений, установленных в отношении ЦЭЗ БПТ в период совпадения границ с водоохранной зоной Байкала, было обращено внимание судьи Конституционного Суда РФ Гаджиева Г. А. В частности, им было отмечено, что вопросы оборотоспособности земель в ЦЭЗ БПТ после сокращения водоохранной зоны вызывают объективные сомнения. См.: Определение Конституционного Суда РФ от 28.02.2019 № 369-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Боркиной Оксаны Николаевны, Ершовой Галины Николаевны и других на нарушение их конституционных прав подпунктом 4 пункта 5 статьи 27 Земельного кодекса Российской Федерации, абзацем вторым пункта 2 статьи 2 и пунктом 1 статьи 3 Федерального закона «Об охране озера Байкал» и частью второй статьи 23 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» – Мнение судьи КС РФ Г. А. Гаджиева [124]

в водоохранных зонах». Там же приводится доказывающая это поквартальная карта-схема [97].

Однако проведенная верификация данных Лесохозяйственного регламента путем сопоставления границ Бабушкинского лесничества с актуальными границами водоохранной зоны Байкала по сведениям ЕГРН выявила существенные расхождения: в границы водоохранной зоны входит лишь незначительная часть кварталов лесничества, что свидетельствует о недостоверности информации в Лесохозяйственном регламенте, несмотря на его актуализацию в 2020 году (рис. 4, 5).

*Таблица 5*

Ключевые документы об установлении/ изменении границ водоохранной зоны, прибрежной защитной полосы, объекта природного наследия "Байкал", ЦЭЗ БПТ.

<b>Объекты охраны</b>	<b>Ключевые документы о границах объектов</b>	<b>Результат</b>
Водоохранная зона (ВЗ) оз. Байкал	1) Постановление СМ СССР № 52 от 21.01.1969 [74] 2) Постановление ЦК КПСС, СМ СССР № 434 от 13.04.1987 [73] 3) Распоряжение Правительства РФ № 368-р от 05.03.2015 [81] 4) Распоряжение Правительства РФ № 507-р от 26.03.2018 [62]	1) 1969: ВЗ определена как водосборная площадь озера в пределах СССР. 2) 1987: Установлен перечень районов Бурятской АССР, Иркутской и Читинской областей в ВЗ 3) 2015: Границы ВЗ приравнены к ЦЭЗ БПТ. 4) 2018: Границы ВЗ значительно сокращены.

Объекты охраны	Ключевые документы о границах объектов	Результат
Прибрежная защитная полоса (ПЗП) оз. Байкал	1) Постановление ЦК КПСС, СМ СССР № 434 от 13.04.1987 [73] 2) Приказ Енисейского БВУ № 251 от 18.12.2015	1) 1987: Установлен перечень лесничеств, заповедников и нацпарков, в границах ПЗП. 2) 2015: Границы ПЗП изменены.
Байкал – Объект Всемирного наследия ЮНЕСКО	1) Решение Комитета всемирного наследия ЮНЕСКО (2-7.12.1996)	1) 1996: Границы объекта наследия приближены к границам ЦЭЗ БПТ, но определяются номинационным досье, а не национальным законодательством.
ЦЭЗ БПТ	1) Закон об охране оз. Байкал  2) Распоряжение Правительства РФ №1641-р от 27.11.2006 (с послед. ред.)	1) 1999: установлено, что ЦЭЗ БПТ включает в себя: озеро Байкал с островами, прилегающие к нему водоохранную зону и ООПТ. 2) 2006: утверждено описание местоположения границ ЦЭЗ БПТ.

Учитывая, что после вынесения Распоряжения Правительства Российской Федерации № 507-р от 26.03.2018 специализированные лесные ведомства, а также суды продолжили обосновывать отнесение древесной растительности к защитным лесам только по факту их произрастания в ЦЭЗ БПТ, ошибки, допущенные ими в этом отношении, на мой взгляд, очевидны.

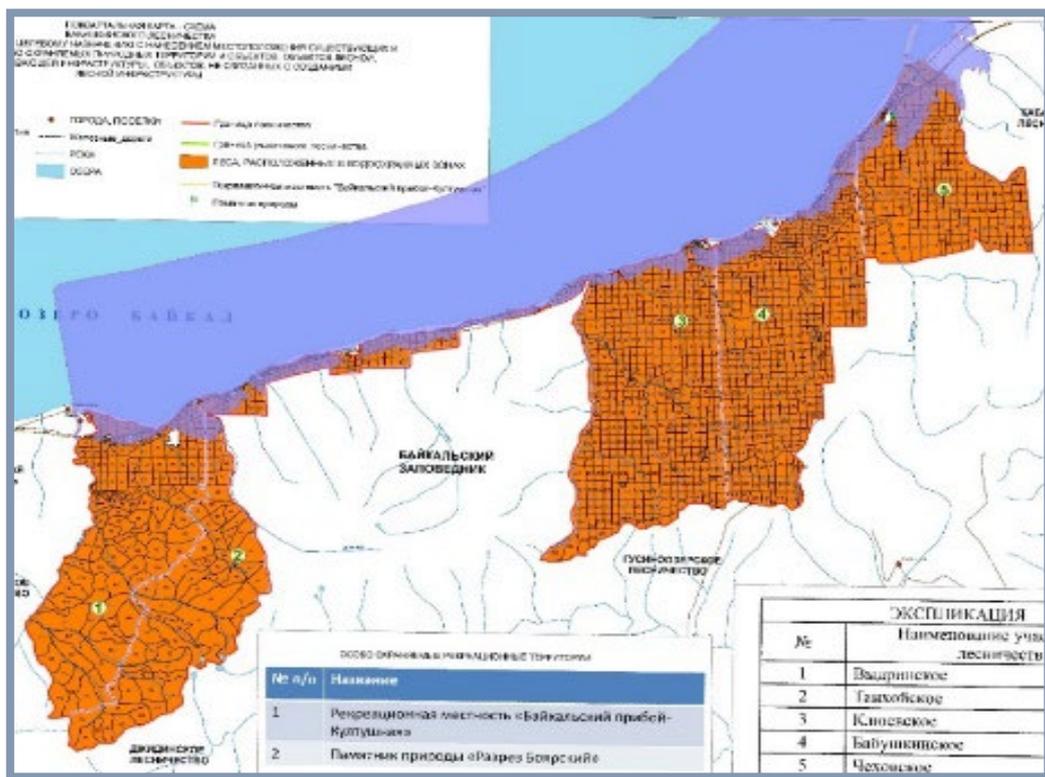


Рис. 4. Сравнение данных Лесохозяйственного регламента Бабушкинского лесничества с ЕГРН

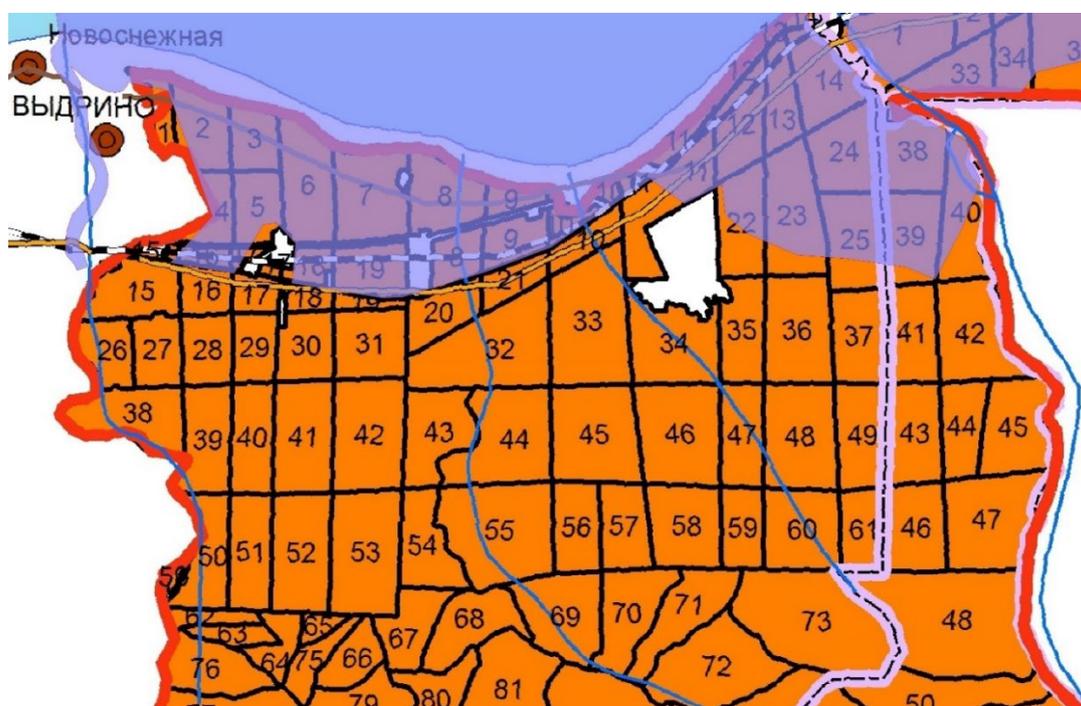


Рис. 5. Сравнение данных Лесохозяйственного регламента Бабушкинского лесничества с ЕГРН – укрупненный фрагмент

### 3.5. К вопросу об отнесении всех лесов ЦЭЗ БПТ к особо защитным участкам леса

Включение объектов природного наследия в перечень критериев для проектирования ОЗУЛ является новеллой реформы лесного законодательства 2018 года, некоторые позитивные результаты которой были рассмотрены выше.

Однако в случае с расширением перечня ОЗУЛ за счет лесов, расположенных в границах объектов природного наследия, научная обоснованность решения законодателя видится весьма сомнительной.

Дело в том, что прежний подход к проектированию ОЗУЛ базировался на установлении особо защитных правовых режимов в отношении относительно небольших участков леса.

Концепция заключалась в том, что они выделялись в границах любых видов лесов: защитных, эксплуатационных, резервных, – там, где требовалась *локальная защита* экосистемы для определенных участков, отличная от общего режима всей территории.

До реформы в перечень ОЗУЛ входили:

- берегозащитные и почвозащитные участки лесов;
- опушки лесов, граничившие с безлесными территориями;
- постоянные лесосеменные участки;
- заповедные лесные участки;
- участки лесов с реликтовыми и эндемичными растениями;
- места обитания редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных.

С принятием Федерального закона от 27.12.2018 № 538-ФЗ [63], когда ЛК РФ был дополнен статьей 119, этот подход изменился кардинально.

ОЗУЛ перестали быть локальными участками в случаях, когда речь идет об объектах природного наследия, так как их площадь может превосходить площади лесничеств сразу в нескольких субъектах России (табл. 6). Как, например, в случае с объектом всемирного природного наследия ЮНЕСКО «озеро Байкал», практически вся суша которого (99 %), по данным Е. Л. Макаренко, – это земли лесного фонда и ООПТ [34].

Для чего это было сделано, неясно. Существующий порядок определения границ и установления охранных зон объектов природного наследия является автономным и достаточным, особенно в случае с ЦЭЗ БПТ.

*Таблица 6*

**Список объектов всемирного природного наследия  
в России с указанием площадей.**

<b>Площадь (га)</b>	<b>Наименование объекта ВПН</b>	<b>Год номинации/ изменения границ</b>
8 800 000,00	Озеро Байкал	1996
3 995 769,37	Вулканы Камчатки	1991 / 2001
3 280 000,00	Девственные леса Коми	1995
1 916 300,00	Природный комплекс заповедника о. Врангеля	2004
1 887 251,00	Плато Путорана	2010
1 611 457,00	Золотые горы Алтая	1998
1 566 818,00	Центральный Сихотэ-Алинь	2001 / 2018
1 387 000,00	Природный парк «Ленские столбы»	2012 / 2015
912 624,00	Пейзажи (ландшафты) Даурии	2017
898 063,50	Убсунурская котловина	2003
298 903,00	Западный Кавказ	1999
33 021,00	Куршская коса	2000

Дополнительное обременение требованиями к проектированию ОЗУЛ на этих гигантских территориях не будет способствовать дополнительной охране экосистем, а только необоснованно увеличит затраты на их проектирование и закрепление границ на местности. В связи с этим есть обоснованные сомнения в том, что такие работы будут выполнены своевременно, что негативно отразится на соблюдении принципа публичной достоверности данных об этих территориях.

В качестве примера можно привести все то же Бабушкинское лесничество Республики Бурятия, ОЗУЛ в котором так и не были выделены. Соответственно, и правовые режимы дополнительной охраны в отношении данных территорий не устанавливались.

Также к негативным последствиям нововведения следует отнести то, что правовые режимы ОЗУЛ на таких больших территориях поглощают собой любое ранее проведенное зонирование. В связи с чем возникает неопределенность в отношении допустимых здесь видов деятельности, что провоцирует конфликтные ситуации [143].

---

«РОССИЯ – КРУПНЕЙШАЯ ЛЕСНАЯ ДЕРЖАВА. ЛЕСА ЗАНИМАЮТ 69 % ЕЕ ТЕРРИТОРИИ, ЭТО ЧЕТВЕРТЬ МИРОВОГО ЛЕСНОГО ПОКРОВА. САМЫЕ МОЩНЫЕ ЗЕЛЕННЫЕ «ЛЕГКИЕ» ЗЕМЛИ, САМЫЕ МОЩНЫЕ ЗЕЛЕННЫЕ «ЛЕГКИЕ» ВСЕЙ ПЛАНЕТЫ. МОЖНО СКАЗАТЬ, ЧТО ЭТО КЛЮЧЕВОЙ ФАКТОР ПОДДЕРЖАНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО РАВНОВЕСИЯ НА ПЛАНЕТЕ. ДАВАЙТЕ ПОСМОТРИМ СЕГОДНЯ, КАК ЖЕ МЫ РАСПОРЯЖАЕМСЯ ЭТИМ ПОТЕНЦИАЛОМ...» [122]

В. В. ПУТИН

---

В частности, после данного нововведения отнесение лесов в ЦЭЗ БПТ к эксплуатационным с практической точки зрения, в принципе, видится не логичным, поскольку все земли лесного фонда на данной территории подлежат отнесению к ОЗУЛ по признаку их нахождения в границах объекта природного наследия, что автоматически влечет запрет их эксплуатации.

В то же время факт выделения ОЗУЛ не является предусмотренным законом основанием для отнесения лесов к защитным лесам. Соответственно, при проведении лесоустройства в строгом соответствии с законодательными требованиями, участки лесного фонда в ЦЭЗ БПТ, не отвечающие критериям защитных лесов, должны быть отнесены либо к эксплуатационным, либо к резервным лесам, но (!) с обязательным выделением в их составе ОЗУЛ.

Возникает правовая нестыковка: формально земли лесного фонда могут иметь правовой режим, допускающий эксплуатацию (эксплуатационные леса). Однако в этих же границах подлежит обязательному установлению режим, который эту возможность блокирует (ОЗУЛ). Как следствие, процедура разделения лесов на определенные виды утрачивает свой первоначальный юридический смысл, превращаясь в бессмысленную формальность.

В поисках истиной воли законодателя по вопросу обоснованности нововведения мы обратились к документам, сопровождавшим разработку соответствующей инициативы, и выяснили следующее.

Согласно пояснительной записке к проекту Федерального закона №140177-7 [100]<sup>36</sup>, основанием для его разработки выступил Перечень поручений Президента Российской Федерации от 7 мая 2013 г. № Пр-1037, предписывавший установить критерии и нормативы определения категорий защитных лесов и ОЗУЛ, а также установить правовые режимы указанных лесов и участков лесов, исключая проведение в этих лесах и на этих участках промышленных рубок и передачу их в аренду в целях заготовки древесины (п. 1в-7) [118].

Однако текст стенографического отчета заседания президиума Государственного совета от 11 апреля 2013 года показал, что вопрос о включении в перечень ОЗУЛ именно *объектов природного наследия* не был предметом обсуждения [122].

Кроме того, было установлено, что первоначальная редакция законопроекта содержала совершенно иной критерий — *«объекты национального лесного наследия»* [100]. При этом данное понятие законодательно не определено до сих пор и раскрыто лишь на уровне политической доктрины — в Основах государственной лесной политики до 2030 года (п. «б» ч. 18), где оно характеризуется как *фонд лесов, не подлежащих хозяйственному освоению* [86].

В связи с этим есть основания полагать, что нормативная неопределенность изначально предложенного термина и обусловила его последующую замену в процессе законодательной техники на критерий *«объекты природного наследия»*, обладающий устоявшимся правовым содержанием. Замена

---

<sup>36</sup> Прим.: Вносился под названием «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации в части совершенствования регулирования использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов и особо защитных участков лесов» (Распоряжение от 31.03.2017 № 594-р)

понятий была произведена при подготовке законопроекта ко второму чтению [100]. Однако подтверждения ее обоснованности в паспорте законопроекта № 140177-7 отсутствуют.

Следует отметить, что проблема дополнительных бюджетных расходов, связанных с проектированием ОЗУЛ в границах объектов природного наследия, по всей видимости, также не была рассмотрена надлежащим образом.

Так, в заключении Комитета Госдумы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления от 18.05.2017, а также в замечаниях Счетной палаты Российской Федерации к финансово-экономическому обоснованию проекта закона [101] были отмечены риски роста бюджетных ассигнований, связанных с наделением органов государственной власти субъектов РФ полномочиями по выделению ОЗУЛ. Однако учитывая, что указанные замечания относились к первоначальной редакции законопроекта, можно заключить, что действительной масштаб финансовых последствий, порожденных окончательной редакцией нормы, не был предметом полноценной оценки.

Наибольший урон указанное нововведение нанесло в ЦЭЗ БПТ, где расположены десятки населенных пунктов и проживают десятки тысяч людей.

Дело в том, что судебная практика закрепила на данных территориях режим ОЗУЛ для древесно-кустарниковой растительности не только в границах определенных видов лесов, как это установлено ЛК РФ (п.1 ст.119), а на совершенно любых территориях, что породило непреодолимый конфликт между ограничительными режимами ОЗУЛ и ранее утвержденным в соответствии с законодательными требованиями зонированием соответствующих территорий.

На фоне этой проблемы обращает на себя внимание тот факт, что из-под действия рассматриваемой нормы права были почему-то выведены ООПТ. Сделано это было на уровне Приказа Минприроды России от 05.08.2022 № 510, которым утверждена Лесоустроительная инструкция (пп. «ж» п.134).

В свою очередь, ЛК РФ, будучи федеральным законом, обладает бесспорным приоритетом по отношению к подзаконному акту министерства.

Также следует отметить, что определение понятия «объекты природного наследия» не нуждалось в дополнительной корректировке, учитывая, что с 2013 года оно уже было закреплено в Законе об охране окружающей среды.

При таких обстоятельствах, учитывая, что ведомственная инструкция не может ограничивать сферу действия императивных норм федерального законодательства, легитимность данного исключения видится весьма сомнительной (табл. 7).

Учитывая изложенное, правоприменительный подход изъятия ООПТ из-под действия ограничительных режимов ОЗУЛ на фоне их судебного распространения на территории, не поименованные в законе, видится бессистемным и лишенным природоохранной цели регулирования лесов.

В контексте проблемы необоснованного расширения критериев ОЗУЛ следует обозначить еще одну тревожную тенденцию. На фоне игнорирования судами законодательных требований о допустимости выделения ОЗУЛ исключительно в границах соответствующих видов лесов, налицо ошибочное отождествление некоторыми судами границ ЦЭЗ БПТ с границами объекта всемирного наследия «Озеро Байкал» [143, 151, 142, 131], что еще больше расширяет сферу распространения данного правового режима.

К вопросу об объеме понятия «объекты природного наследия».

Вид НПА:	Федеральные законы РФ		Приказ Минприроды РФ
Наименование НПА:	<b>Закон об охране окружающей среды» (ст.1)</b>	<b>Лесной кодекс РФ (п.2 ст.119)</b>	<b>Лесоустроительная инструкция (пп. «ж» п.134)</b>
Объекты природного наследия:	природные объекты, природные памятники, геологические и физиографические образования и строго ограниченные зоны, природные достопримечательные места, подпадающие под критерии выдающейся универсальной ценности и определенные Конвенцией об охране всемирного культурного и природного наследия.	относятся к особо защитным участкам леса.	участки лесных земель в границах объектов Всемирного наследия ЮНЕСКО (включенные по природным критериям) <u>за пределами существующих ООПТ.</u>

При этом следует признать, что отождествление границ ЦЭЗ БПТ и границ объекта всемирного природного наследия «Озеро Байкал» – ошибка весьма распространенная.

Даже на сайте специализированных природоохранных учреждений федерального значения можно встретить утверждение о том, что «*границы центральной экологической зоны совпадают с границами ОВПН<sup>37</sup>*» [184].

<sup>37</sup> ОВПН – Объект всемирного природного наследия ЮНЕСКО.

*Для справки: 5 декабря 1996 г. на XX сессии Комитета по всемирному наследию ЮНЕСКО были утверждены границы Участка всемирного природного наследия «Озеро Байкал» (№ 754). Комитет принял к сведению подтверждение пересмотренных границ объекта, которые соответствуют ключевым территориям (core areas), определенным в Законе о Байкале (за исключением пяти урбанизированных территорий). Также было отмечено, что специальный Закон о Байкале находится на втором чтении в Думе [205].*

*В отчете МСОП по номинации озера Байкал уточняется, что «объект Всемирного наследия не будет включать пять крупных городских центров, расположенных вдоль его берегов. Это крупные развитые территории со значительным постоянным населением, включая города Байкальск, Слюдянка, Култук, Кяхта, Бабушкин и Северобайкальск. Имеется карта масштаба 1:250 000, которая обозначает границу объекта Всемирного наследия» [206].*

*Кроме того, в официальном сообщении директора Центра Мирового наследия ЮНЕСКО Берна фон Дросте о включении озера Байкал в Список участников мирового наследия, которое было адресовано послу, постоянному представителю Постоянной делегации России при ЮНЕСКО Михаилу Федотову от 20.01.1997г., о границах объекта всемирного природного наследия также указано, что «Комитет принял к сведению тот факт, что границы Участка мирового наследия изменены по сравнению с предложенными первоначально и теперь включают «центральную*

зону» согласно определению, данному в Законе о Байкале. В участок не включены пять урбанизированных, промышленно развитых территорий. Принято во внимание то обстоятельство, что Закон об озере Байкал в настоящее время проходит второе чтение в Думе» [196].

В свою очередь, границы ЦЭЗ БПТ были установлены значительно позже на основании положений Закона об охране озера Байкал 1999 года распоряжением Правительства РФ от 27.11.2006 № 1641-р (с последующим уточнением в 2022 году). В состав ЦЭЗ БПТ были включены все вышеуказанные населённые пункты, которые не входят в границы объекта ЮНЕСКО [189]. Карта Байкальской природной территории размещена в открытом доступе.

Таким образом, даже при условии признания спорной гипотезы о том, что под «core areas» в Комитете по охране всемирного наследия ЮНЕСКО в 1996-1997 гг. понимались будущие границы ЦЭЗ БПТ, согласно Закону об охране озера Байкал 1999 года, при квалификации лесов в качестве ОЗУЛ по критерию отнесения к объекту природного наследия необходимо исходить из того, что границы ЦЭЗ БПТ и границы объекта всемирного наследия ЮНЕСКО «Озеро Байкал» тождественными не являются.

При этом следует также принимать во внимание, что исключение урбанизированных территорий из состава объекта ЮНЕСКО распространяется лишь на ту площадь, которую они занимали на момент номинации.

*К сказанному добавим, что в научной доктрине отмечается, что точное местоположение границ объекта всемирного природного наследия ЮНЕСКО № 754 окончательно установлено не было, что подтверждают существенные пороки составления картографических материалов и противоречия в технической документации [26].*

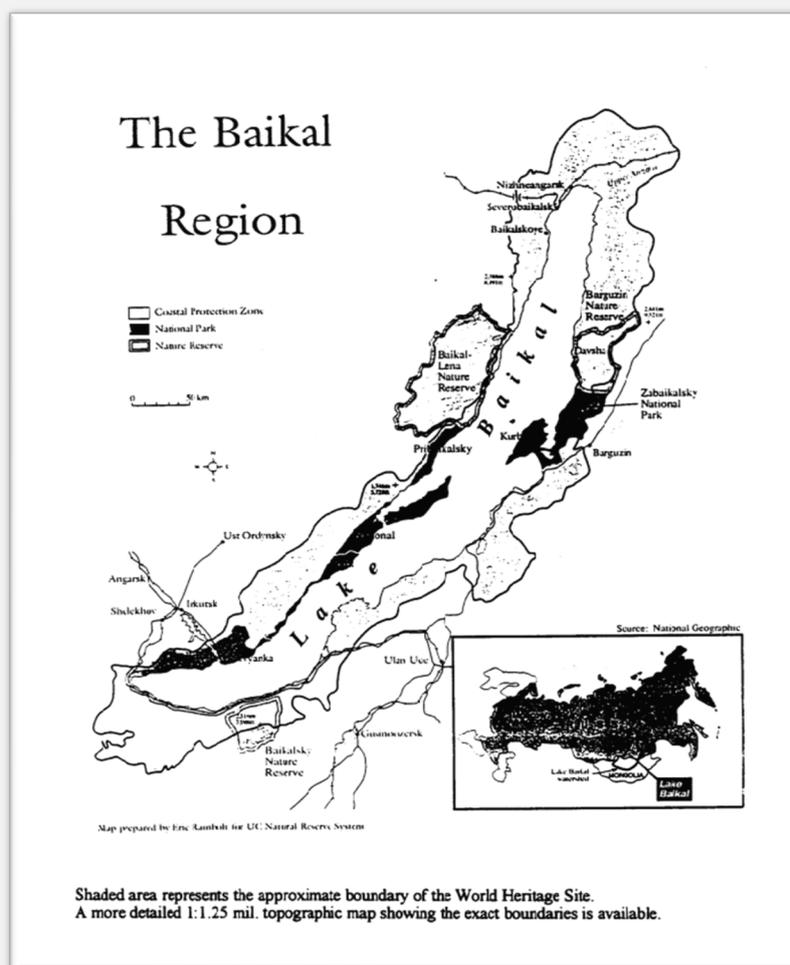


Рис. 6. Изображение из документа «World Heritage nomination – IUCN summary lake Baikal basin (Russia)». [206]

*Тем временем, как Комитет всемирного наследия, так и российские правоприменительные органы (включая суды) считают вопрос о данных границах решенным.*

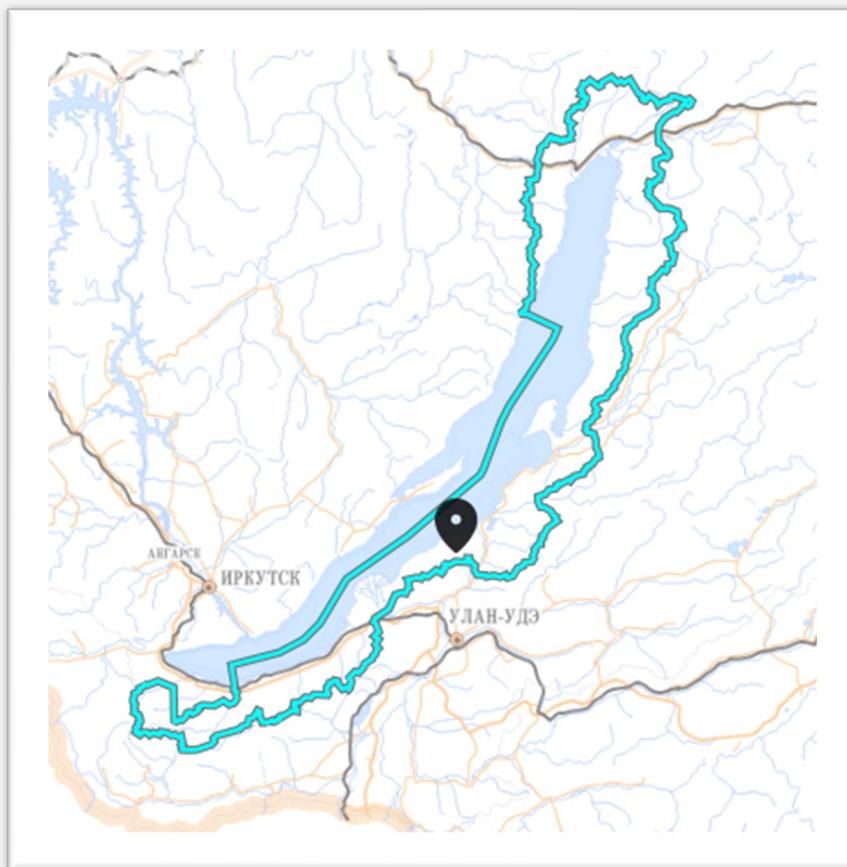


Рис. 7. Территория особо охраняемого природного объекта  
идентификационный номер 03:ЗОУИТ:ТОХПО87<sup>38</sup>

*В настоящее время сведения о границах объекта ЮНЕСКО № 754 не внесены в ЕГНР, однако в модуле «Публичная лесная карта» ФГИС ЛК с некоторых пор отображаются границы зоны с особыми условиями использования территорий под названием «Территория особо охраняемого природного объекта» (идентификационный номер 03:ЗОУИТ:ТОХПО87), которые правоприменителям следует учитывать<sup>39</sup>.*

<sup>38</sup> См.: ФГИС ЛК модуль «Публичная лесная карта» // <https://pub.fgislk.gov.ru/map/>

<sup>39</sup> См.: ФГИС ЛК модуль «Публичная лесная карта» // <https://pub.fgislk.gov.ru/map/>

Проведенный анализ позволяет сформулировать следующие выводы и обозначить основные риски отнесения к ОЗУЛ лесов в границах объектов природного наследия:

### **1) Эрозия правовой определенности.**

Рассмотренная законодательная новелла демонстрирует тенденцию к «размыванию» исходного понятийного аппарата лесного права. Включение в перечень ОЗУЛ объектов, по своей правовой природе и масштабу несовместимых с исходной концепцией ОЗУЛ, создает прецедент для дальнейшего расширительного толкования, что подрывает принцип юридической определенности, создавая почву для произвольного правоприменения.

### **2) Угроза эффективности территориального планирования.**

Установленный порядок не учитывает принципов комплексного территориального развития. Наложение правовых режимов ОЗУЛ на границы значительных по площади территорий «обнуляет» их функциональное зонирование, что подрывает инвестиционную привлекательность регионов, создавая непреодолимые административные барьеры для любой хозяйственной деятельности, включая разрешенную.

### **3) Фискальные и управленческие риски системного характера.**

Выявленные финансовые риски, связанные с проектированием ОЗУЛ на обширных территориях, носят не локальный, а системный характер. В случае распространения данного подхода на любые территории, покрытые древесно-кустарниковой растительностью, произойдет лавинообразный рост расходов бюджетов всех уровней на проведение работ по изменению зонирования территорий, мониторинг и административное управление, не сопряженный с реальным повышением эффективности охраны окружающей среды.

Таким образом очевидно, что принятая законодательная инициатива в отношении объектов всемирного наследия создала опасный прецедент.

Использование института ОЗУЛ в качестве универсального инструмента для установления запретительных режимов на крупных и юридически сложных территориях представляет собой системную угрозу, так как игнорирует отраслевую специфику, провоцирует правовые конфликты, дестабилизирует систему территориального планирования и влечет неоправданные бюджетные расходы.

### **Выводы и предложения**

Для недопущения дальнейшей деградации правового поля необходима четкая законодательная дифференциация правовых режимов охраны для локальных защитных участков леса (ОЗУЛ) и для крупных комплексных природных территорий (объекты природного наследия). Единственно верным решением исправления ситуации в данном случае является исключение п. 7 из ч. 1 ст. 119 ЛК РФ.

Для решения проблем необоснованного причисления всей древесно-кустарниковой растительности в ЦЭЗ БПТ к защитным лесам вне зависимости от категорий земель, в границах которых она произрастает, наряду с позитивными изменениями, предусмотренными Федеральным законом № 482-ФЗ, необходимо внести изменения в ЛК РФ, устранив коллизии, связанные с неопределенностью понятия «лес» (подробнее об этом в I главе настоящего исследования).

Кроме того, необходимо актуализировать материалы лесоустройства в отношении лесничеств, расположенных в ЦЭЗ БПТ, и внести достоверные сведения в Государственный лесной реестр.

#### 4. К ВОПРОСУ О СПЛОШНЫХ РУБКАХ В ЦЭЗ БПТ

Как следует из проведенного анализа, существенное влияние на судебную практику в части запрета на освоение залесенных территорий также оказала норма о запрете сплошных рубок в ЦЭЗ БПТ, сначала установленная в Законе об охране озера Байкал, а позже и в Перечне запрещенных видов деятельности в ЦЭЗ БПТ. Новелла значительно усилила эффект рассмотренных выше правовых коллизий.

В Законе об охране озера Байкал запрет сплошных рубок в ЦЭЗ БПТ ввели в 2006 году в связи с изменениями положений ЛК РФ, которые запрещали сплошные рубки в защитных лесах, расположенных в водоохраных зонах<sup>40</sup>. Правда, в отличие от ЛК РФ, в Законе об охране озера Байкал не потрудились уточнить, на *сплошные рубки чего именно* установлен запрет, что при буквальном толковании означает, что под запретом рубка не только *лесных* насаждений.

На дату внесения изменений (04.12.2006) границы ЦЭЗ БПТ уже были установлены распоряжением Правительства РФ от 27.11.2006 № 1641-р. При этом водоохранная зона Байкала тогда была значительно шире, будучи установленной с 1967 года в пределах его водосборной площади [74] (табл. 5).

Именно поэтому в тот период времени запрет сплошных рубок в ЦЭЗ БПТ, с учетом наложения режима, установленного для защиты водоохраных зон, виделся законодателям весьма обоснованным, учитывая, что леса

---

<sup>40</sup> См.: ч.4 ст.17, п.2 ч.2 ст.102, ст.104 Лесного кодекса Российской Федерации [57]

в ЦЭЗ БПТ по данному критерию автоматически относились к защитным лесам.

Более того, большинство лесничеств входило в то время в состав прибрежной защитной полосы Байкала (табл. 5).

Однако с 2018 года, когда площадь водоохранной зоны Байкала была значительно сокращена, логично было бы пересмотреть и ряд запретов в ЦЭЗ БПТ, в частности, запрет сплошных рубок. Но этого почему-то сделано не было.

Запрет проведения сплошных рубок в ЦЭЗ БПТ был сохранен, так сказать, «на всякий случай». Исключение из него было сделано в 2020 году только для строительных нужд Байкало-Амурской и Транссибирской железнодорожных магистралей [79].

К сказанному добавим, что несмотря на изменения в 2006 году в Законе о охране озера Байкал, в Перечне запрещенных видов деятельности в ЦЭЗ БПТ запрет сплошных рубок появился только в 2009 году, то есть спустя три года [66].

До этого времени в Перечне сохранялся запрет на лесозаготовки с проведением *рубок главного пользования* и ограничение рубок *в кедровых лесах* [87]. Указанное обстоятельство свидетельствует о бессистемном подходе к введению и последующему сохранению норм специального законодательства об охране озера Байкал.

Также в контексте рассмотрения запрета сплошных рубок в защитных лесах следует отметить, что его обоснованность вызывает сомнения как у некоторых ученых, так и у практиков.

Так, например, С. М. Синкевич и В. А. Ананьев, выступают с критикой данного подхода, полагая, что он был сформирован лицами, «не имеющими специального образования и опыта в лесной отрасли» [39, 46].

Ученые настаивают на целесообразности возврата к традиционной системе рубок, разработанной поколениями российских лесоводов, и ссылаются на позицию классика отечественного лесоустройства М. М. Орлова. В частности, еще в 1932 году М. М. Орлов утверждал, что запрет сплошных рубок в защитных лесах не является универсальным решением, поскольку выборочные рубки при некорректном применении могут дать отрицательные результаты, а сплошные – при грамотном исполнении, напротив, желаемые.

По мнению указанных авторов, современные проблемы связаны с непониманием практиками сути выборочных рубок и шаблонностью нормативных документов, не учитывающих возрастную структуру древостоев. В связи с этим они предлагают закрепить в тексте ЛК РФ необходимость активного хозяйствования для поддержания функциональности защитных лесов [39, 46].

Аналогичной позиции придерживаются М. Д. Гиряева и К. С. Аксенова, которые отмечают, что ЛК РФ (2006) кардинально изменил подходы к обоснованию и проектированию рубок. Они также апеллируют к трудам М. М. Орлова, подчеркивая целесообразность применения сплошных рубок в определенных случаях и фиксируя практические сложности исключительно выборочного подхода, в ряде случаев ведущего к ухудшению состояния лесов [12, 40].

Критика анализируемого запрета сплошных рубок исходит и от практиков. В частности, директор филиала ФГБУ «Рослесозащита» И. С. Болдырев указывает, что запрет на сплошные санитарные рубки в ЦЭЗ БПТ приводит к накоплению сухостоя и погибшей древесины, что провоцирует развитие болезней леса, размножение вредителей и рост пожарной опасно-

сти. Он уверен, что современные системы космического мониторинга, фиксирующие вырубку площадью от 0,1 га, позволяют эффективно предотвращать незаконные рубки здоровых деревьев под видом санитарных [191].

Возможности космического мониторинга для решения этих задач подтверждаются и научными исследованиями Е. В. Клевцова и А. В. Коптева, которые демонстрируют своевременное получение показателей для оценки состояния лесного покрова, в том числе на территории Прибайкалья [25].

Принятый в конце 2025 года Федеральный закон №482 (вступающий в силу с 1 марта 2026 года) конкретизировал запрет сплошных рубок, сузив его действие по двум ключевым параметрам:

- **Объект регулирования:** теперь запрет распространяется только на лесные насаждения.
- **Территориальный аспект:** действие запрета ограничено землями лесного фонда и особо охраняемыми природными территориями (ООПТ).

Параллельно законодатель установил исключение из запрета: допускаются сплошные рубки погибших лесных насаждений при одновременном соблюдении двух условий: а) полная утрата насаждениями своих полезных природных функций; б) невозможность обеспечения адекватной замены прироста здоровых насаждений путем выборочных рубок. Конкретный перечень соответствующих земель и лесных участков подлежит определению Правительством Российской Федерации на основании заключения специально формируемой комиссии (рис. 8).

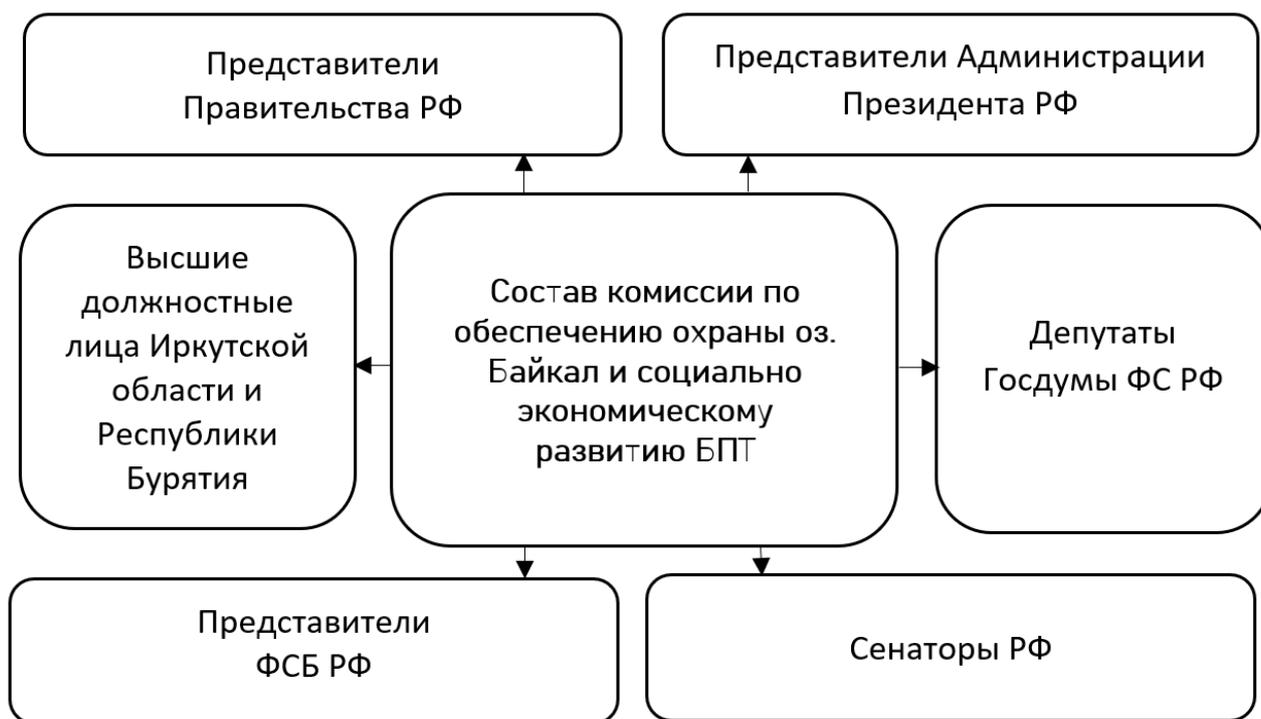


Рис. 8. Состав комиссии по обеспечению охраны озера Байкал и социально-экономическому развитию БПТ

Кроме того, для решения социально значимых задач в ЦЭЗ БПТ был предусмотрен механизм перевода земель лесного фонда, занятых защитными лесами (или их участков), в земли иных категорий.

Одна из целей данной новации – создание правовых оснований для расчистки соответствующих территорий от древесно-кустарниковой растительности.

Тем не менее есть основания полагать, что эффективность этой меры будет ограничена. Как свидетельствует сложившаяся судебная практика, правовой режим защитных лесов и ОЗУЛ продолжает распространяться на древесно-кустарниковую растительность (деревья, кустарники, лианы) даже после изменения категории земель. Следовательно, сплошные рубки лесных насаждений в ЦЭЗ БПТ с высокой степенью вероятности будут по-прежнему признаваться неправомерными.

## Выводы и предложения

На основании проведенного анализа можно констатировать, что действующий запрет сплошных рубок на территории ЦЭЗ БПТ носит избыточный характер, что признано федеральным законодателем.

Данный запрет не только порождает системные правовые коллизии в правоприменительной практике, но и демонстрирует сомнительную эффективность с точки зрения достижения декларируемых природоохранных целей.

Вместе с тем внесенные Федеральным законом от 15 декабря 2025 года № 482-ФЗ изменения в законодательство об охране озера Байкал не решают указанную проблему комплексно. Это обусловлено тем, что установленный данным законом режим накладывается на устойчивую судебную практику, в соответствии с которой все леса в ЦЭЗ БПТ, независимо от категории земель, квалифицируются как защитные леса либо как ОЗУЛ. Соответственно, запретительный механизм, вытекающий из п. 2 ст. 111.1 и подп. 1 ч. 4 ст. 119 ЛК РФ, продолжает действовать на данной территории.

Это означает, что запрет на сплошные рубки древесно-кустарниковой растительности в границах ЦЭЗ БПТ сохранит свою силу и после 1 марта 2026 года.

В этой связи представляется, что в рамках совершенствования Закона об охране озера Байкал и до преодоления фундаментальной правовой неопределенности, связанной с легальным определением понятия «лес» (что требует масштабной реформы лесного законодательства), необходим более адресный законодательный подход. Наряду с корректировкой процедур перевода земель из одной категории в другую целесообразно

прямо предусмотреть в законе исчерпывающий перечень социально значимых случаев, допускающих сплошные рубки лесных насаждений в защитных лесах и на ОЗУЛ. Приоритет следует отдать ситуациям, не терпящим отлагательств и связанным с обеспечением безопасности жизни и здоровья населения.

## **5. ПРОБЛЕМЫ СОЗДАНИЯ ТУРИСТСКО-РЕКРЕАЦИОННЫХ ОСОБЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ЗОН НА ЗЕМЛЯХ ЛЕСНОГО ФОНДА И ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ТЕРРИТОРИЙ В ЦЭЗ БПТ**

Анализ редакций Федерального закона от 22.07.2005 № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» (далее – Закон об ОЭЗ) позволяет констатировать, что нормативная эволюция состава допустимых категорий земель, из которых могут быть образованы туристско-рекреационные особые экономические зоны (далее – ОЭЗ), в значительной степени носит экспериментально-циклический характер.

Начиная со второй редакции Закона о ОЭЗ [67], были существенно скорректированы цели создания ОЭЗ. Впервые ОЭЗ было позволено создавать не только для развития обрабатывающих отраслей экономики, высокотехнологичных отраслей, производства новых видов продукции и развития транспортной инфраструктуры, но также и для туризма и санаторно-курортной сферы. В связи с чем появился новый тип ОЭЗ – туристско-рекреационные.

При этом было закреплено, что под туристско-рекреационной деятельностью понимается деятельность юридических лиц, индивидуальных предпринимателей по строительству, реконструкции, эксплуатации объектов туристской индустрии, объектов, предназначенных для санаторно-курортного лечения, медицинской реабилитации и отдыха граждан, а также туристская деятельность и деятельность по разработке месторождений минеральных вод, лечебных грязей и других природных лечебных ресурсов, их

добыче и использованию, в том числе деятельность по *санаторно-курортному лечению* и профилактике заболеваний, медицинской реабилитации, организации отдыха граждан, промышленному розливу минеральных вод.

Кроме этого, Закон об ОЭЗ был дополнен положением, допускающим создание туристско-рекреационных ОЭЗ на землях особо охраняемых территорий. В пояснительной записке к проекту федерального закона, которым вносились указанные изменения, целесообразность такого решения обосновывалась рядом ключевых аргументов, в числе которых:

*1) Реализация потребностей граждан в обеспечении доступности услуг санаторно-курортного лечения.*

*2) Стимулирование перехода индустрии туризма и санаторно-курортного комплекса на инновационную модель развития и их последующая интеграция в глобальную экономическую систему.*

*3) Концентрация финансовых, природных, культурно-исторических и интеллектуальных ресурсов, направленная на достижение стратегических целей развития туризма и курортного дела в Российской Федерации, а также на сохранение, развитие и рациональную эксплуатацию рекреационного и лечебного потенциала страны.*

*4) Стимулирование экономического роста в депрессивных и слабо развитых регионах, характеризующихся недостаточным промышленно-производственным потенциалом, что способствует сглаживанию диспропорций в их социально-экономическом развитии [107].*

Важно отметить, что Комитет Государственной Думы по экологии полностью поддержал концепцию данного проекта закона, предложив усилить

его положениями об охране окружающей среды. В частности, при образовании туристско-рекреационных ОЭЗ и осуществлении соответствующей деятельности, предлагалось:

– Предусмотреть согласование органа исполнительной власти в области охраны окружающей среды в случае прохождения туристических маршрутов по ООПТ;

– Установить в Федеральном законе «Об экологической экспертизе» [95], что намечаемая хозяйственная и иная деятельность, реализация которой может оказать негативное воздействие на окружающую среду, подлежит государственной экологической экспертизе [113].

На приведенные законодательные нововведения возлагались большие надежды. Некоторые авторы отмечали, что создание туристско-рекреационных ОЭЗ послужит толчком для отрасли, которая является одним из приоритетных направлений национальной политики [23].

В частности, Е. Ю. Барзыкина и И. Р. Сигаладзе отмечали, что это будет не только стимулировать развитие отечественного туризма и возможности для создания курортов международного уровня, но и одновременно будет раскрывать уникальный природно-рекреационный потенциал страны [4]. Комментируя новеллы законодательства, они отмечали следующее:

*«Как показывает мировая практика, для подготовки рекреационных территорий к успешному участию в мировом турбизнесе нужна тщательная комплексная подготовка, которая заключается прежде всего в построении и развитии инфраструктуры. Такой подход позволит сделать предлагаемые территории значительно инвестиционно привлекательнее для представителей отечественного и иностранного бизнеса.»*

*В настоящее время строительство новых курортов, освоение пригородных заповедных зон происходит хаотично, без должной подготовки инфраструктуры местности, без разработанных генеральных планов развития территории. В результате многие из них утрачивают не только свою привлекательность, но и рекреационную значимость.*

*В итоге, как правило, ухудшается экологическая ситуация в регионе и быстро иссякает поток туристов. С другой стороны, развитая инфраструктура увеличивает заинтересованность инвесторов в разработке и реализации инвестиционных проектов, что способствует развитию туристской отрасли как заданного региона, так и страны в целом» [4].*

Федеральный закон от 30.10.2007 № 240-ФЗ [68] продолжил совершенствование Закона об ОЭЗ в рассматриваемой части. С даты введения его в действие земельные участки, на которых планировалось создание туристско-рекреационной ОЭЗ, могли относиться:

- к землям особо охраняемых территорий и объектов, в том числе землям национальных парков;
- а также к землям лесного фонда.

Изменения коснулись и усовершенствования порядка перевода земельных категорий в земли особо охраняемых территорий и объектов, который теперь должен был осуществляться путем установления или изменения границ туристско-рекреационной ОЭЗ.

Кроме того, данный закон внес изменения и в статью 11 Федерального закона от 1 мая 1999 года № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал» [76]. В част-

ности, предусматривалось, что «использование, охрана, защита, воспроизводство лесов, расположенных в центральной экологической зоне, осуществляются в соответствии с лесным законодательством».

К сожалению, пояснительная записка к данному проекту закона [108] не позволяет установить истинную волю законодателя в отношении большинства приведенных в нем норм и их системной взаимосвязи, в том числе в части того, как изменения норм об ОЭЗ должны были отразиться на регулировании вопросов охраны ЦЭЗ БПТ.

На сегодняшний день известно лишь то, что к моменту рассмотрения данного проекта закона (2007 г.) статья 11 Федерального закона «Об охране озера Байкал» (в ред. Федерального закона от 04.12.2006 N 201-ФЗ) уже предусматривала запрет на сплошные рубки и запрет на перевод земель лесного фонда, занятых защитными лесами, в земли других категорий, что было особо подчеркнуто в заключении Правового управления аппарата Государственной Думы при рассмотрении проекта данного закона [109].

Сложно сказать, понимал ли законодатель, что спустя время правоприменители станут относить все леса в ЦЭЗ БПТ к защитным лесам. Однако представляется, что сам факт возможности создания туристско-рекреационных ОЭЗ в границах защитных лесов ЦЭЗ БПТ, законодатели не отрицали.

В 2011 году расширение перечня категорий земель, вовлеченных в процесс создания ОЭЗ, в том числе туристско-рекреационного типа, продолжилось.

Федеральным законом от 07.11.2011 № 305-ФЗ [65], проект которого был внесен Правительством РФ [103], были установлены новые положения, согласно которым земельные участки, на которых могут создаваться ОЭЗ, могут также относиться к категории земель промышленности, энергетики,

транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земель для обеспечения космической деятельности, земель обороны, безопасности или земель иного специального назначения либо земель населенных пунктов. При этом туристско-рекреационные ОЭЗ могли создаваться на земельных участках, принадлежащих к категориям:

- земли особо охраняемых территорий и объектов;
- земли лесного фонда;
- земли сельскохозяйственного назначения.

К сожалению, с принятием Федерального закона от 4 августа 2023 года № 448-ФЗ [69] был запущен процесс сокращения перечня категорий земель, из которых могут быть образованы ОЭЗ, в том числе туристско-рекреационного типа.

Во-первых, было установлено:

А) ОЭЗ могут располагаться на земельных участках, относящихся к следующим категориям земель:

- 1) промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земель для обеспечения космической деятельности, земель обороны, безопасности или земель иного специального назначения,
- 2) земель населенных пунктов,
- 3) земель особо охраняемых территорий и объектов.

Б) ОЭЗ может создаваться на земельных участках, относящихся к категориям земель:

- 1) промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земель для обеспечения космической деятельности, земель обороны, безопасности или земель иного специального назначения,

2) земель населенных пунктов.

В) Туристско-рекреационные ОЭЗ также могут создаваться на земельных участках, принадлежащих к категории земель особо охраняемых территорий и объектов (за исключением земель ООПТ, природоохранного назначения, историко-культурного назначения и особо ценных земель).

Изменения вступили в силу с 1 сентября 2023 года с установлением общего двухлетнего переходного периода. При этом, в отношении туристско-рекреационных ОЭЗ, созданных до дня вступления в силу Федерального закона от 04.08.2023 № 448-ФЗ, законодатель решил:

1) туристско-рекреационные ОЭЗ, расположенные в границах ООПТ, сохраняются до истечения срока, на который они созданы, и продлению этот срок не подлежит. Функционирование таких ОЭЗ осуществляется с учетом режима особой охраны ООПТ, установленного в соответствии с законодательством Российской Федерации об ООПТ.

2) туристско-рекреационные ОЭЗ, расположенные частично в границах земель сельскохозяйственного назначения, сохраняются до истечения срока, на который они созданы, и продлению этот срок не подлежит. Включение в границы таких ОЭЗ земель сельскохозяйственного назначения не допускается. Использование земель сельскохозяйственного назначения в границах туристско-рекреационных ОЭЗ осуществляется в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации.

Во-вторых, был установлен запрет создания ОЭЗ на территории инновационного научно-технологического центра, территории опережающего развития, в муниципальных образованиях, на территориях которых созданы свободный порт Владивосток или зона территориального развития, либо в границах особо охраняемых природных территорий или их охранных зон.

В-третьих, было установлено, что перечень категорий земель, которые могут быть признаны «прилегающими к ОЭЗ» и использоваться для целей ее развития, является ограниченным. В него входят:

- 1) земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики;
- 2) земли для обеспечения космической деятельности;
- 3) земли обороны, безопасности или земель иного специального назначения;
- 4) земли населенных пунктов.

Там же были установлены предельные площади прилегающих к ОЭЗ территорий:

– общей площадью не более чем сорок квадратных километров – в отношении промышленно-производственных ОЭЗ и туристско-рекреационных ОЭЗ;

– не более чем четыре квадратных километра - в отношении технико-внедренческих ОЭЗ и не более чем пятьдесят квадратных километров – в отношении портовых ОЭЗ.

Согласно пояснительной записке к данному законопроекту, нововведения были направлены на совершенствование механизмов создания и схемы управления ОЭЗ, а также в целях упрощения порядка получения статуса резидента ОЭЗ, сокращения административных барьеров путем расширения перечня разрешенных видов деятельности на территориях ОЭЗ. При этом учтены замечания и предложения Генеральной прокуратуры РФ и Счетной палаты РФ, данные по результатам проведенных проверок [110].

Однако что это были за замечания и предложения - не раскрывается. В свою очередь, причины, которые побудили законодателя внести существенные корректировки в перечень категорий земель, из которых могут

быть образованы ОЭЗ, равно как и вопрос ограничений состава прилегающих к ним территорий, из документов паспорта законопроекта установить невозможно.

---

В НАСТОЯЩЕЕ ВРЕМЯ ЕСТЬ ПЕРСПЕКТИВЫ ИЗМЕНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПОДХОДА  
К ВОПРОСУ ДОПУСТИМЫХ КАТЕГОРИЙ ЗЕМЕЛЬ,  
ОБРАЗУЮЩИХ ТУРИСТСКО-РЕКРЕАЦИОННЫЕ ОЭЗ.

---

Так, 26 августа 2024 года Минэкономразвития России разместило на сайте проект закона «О внесении изменения в статью 6.2 Федерального закона «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» [104].

В целях развития туристической инфраструктуры проектом закона предлагается вернуть ранее исключенную Федеральным законом от 04.08.2023 № 448-ФЗ возможность включения в границы туристско-рекреационных ОЭЗ земельных участков, отнесенных к категории земель лесного фонда, по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в области лесных отношений, в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. После включения таких земельных участков в границы туристско-рекреационных ОЭЗ будет осуществляться их перевод в земли особо охраняемых территорий и объектов (земли рекреационного назначения).

Данные изменения, на наш взгляд, носят позитивный характер. К недоработкам данного законопроекта, по нашему мнению, можно отнести только нерешенность вопроса, связанного с ограничением категорий земель при определении территории, прилегающей к ОЭЗ, введенного Федеральным законом от 04.08.2023 № 448-ФЗ.

Дело в том, что, например, в случаях, когда, руководствуясь Федеральным законом от 21.12.2004 № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» (далее – Закон о переводе земель), будет осуществлен перевод из земель особо охраняемых территорий и объектов или земель лесного фонда, занятых защитными лесами, в земли других категорий для создания туристско-рекреационных ОЭЗ, то смежные с ОЭЗ части особо охраняемых территорий и объектов или земель лесного фонда нельзя будет использовать для размещения объектов инженерной, транспортной, социальной, инновационной и иных инфраструктур, которые, по общему правилу, могут располагаться на прилегающей к ОЭЗ территории при условии технологической связанности таких объектов с объектами, созданными и (или) реконструированными и (или) создаваемыми и (или) реконструируемыми на территории ОЭЗ и прилегающей к ОЭЗ территории<sup>41</sup>.

Также следует отметить, что на одном из самых перспективных для развития системы туристско-рекреационных ОЭЗ направлений – ЦЭЗ БПТ – в данное время стоит блокировка, которую также следует учесть для целей совершенствования нормативного правового регулирования.

В действующей до 1 марта 2026 года редакции статья 11 Закона об охране озера Байкал запрещает в ЦЭЗ БПТ перевод земель лесного фонда, занятых защитными лесами, в земли других категорий, за исключением перевода таких земель лесного фонда в земли особо охраняемых территорий и объектов при создании ООПТ (рис. 9).

---

<sup>41</sup> См.: п.4 ч.1 ст.2 Федерального закона от 22.07.2005 № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» [80]

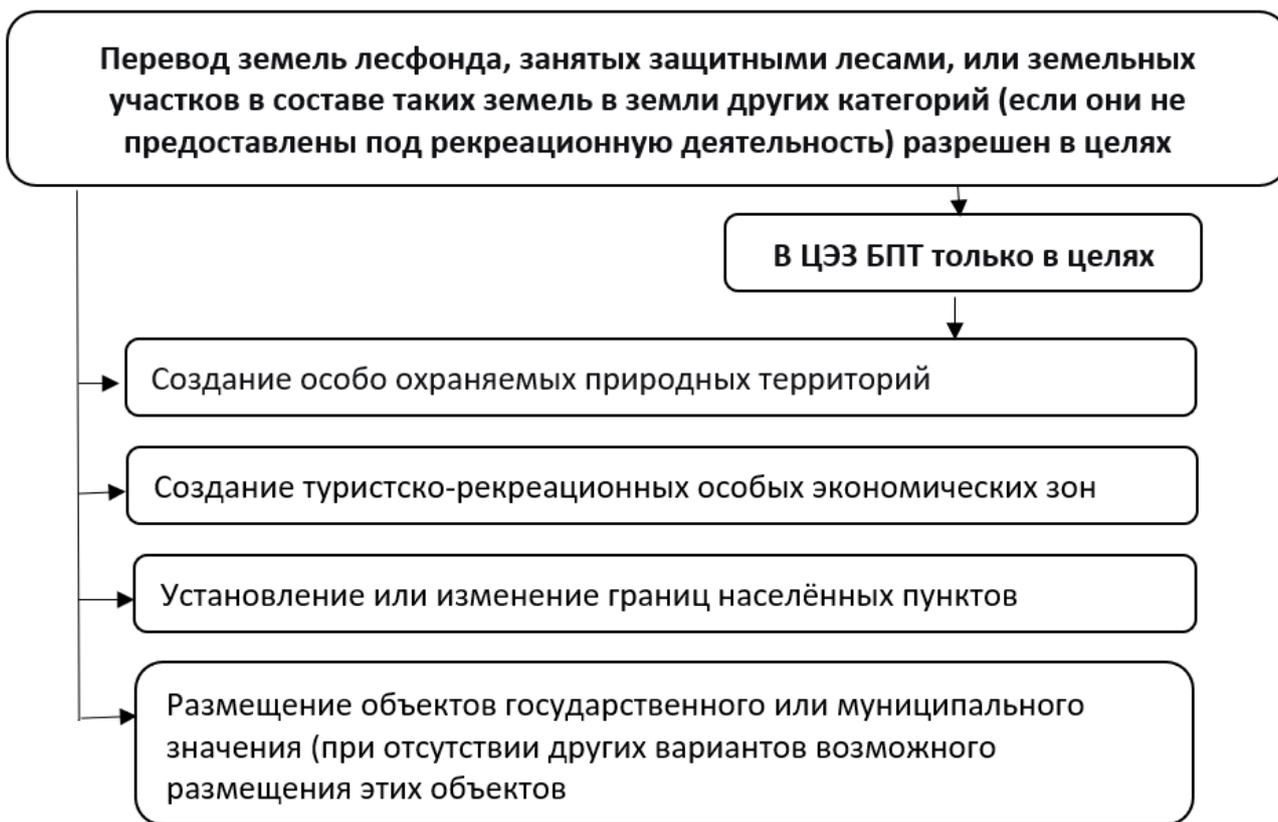


Рис. 9. Перевод земель, занятых защитными лесами (ст.11 Закона о переводе земель; ч.1 ст.11 Закона об охране озера Байкал в редакции, действующей до 01.03.2026г.)

В новой редакции Закона об охране озера Байкал (от 15.12.2025г.) основания перевода земель в ЦЭЗ БПТ, занятых защитными лесами, были значительно расширены. Законодательная новация обусловлена следующими взаимосвязанными целями:

- 1) Предупреждение негативного воздействия вод, опасных геологических и иных природных процессов на уникальную экологическую систему озера Байкал;
- 2) Создание правовых условий для социально-экономического развития Байкальской природной территории.

Важно отметить, что указанный перевод земель из одной категории в другую будет возможен исключительно для размещения объектов государственного или муниципального значения при одновременном соблюдении следующих условий:

- а) Отсутствие иных возможных вариантов размещения объектов;
- б) Наличие положительного заключения Комиссии по обеспечению охраны озера Байкал и социально-экономическому развитию БПТ (рис. 8);
- с) Соответствие целей перевода земель одному из поименованных в законе случаев (см. рис. 10).

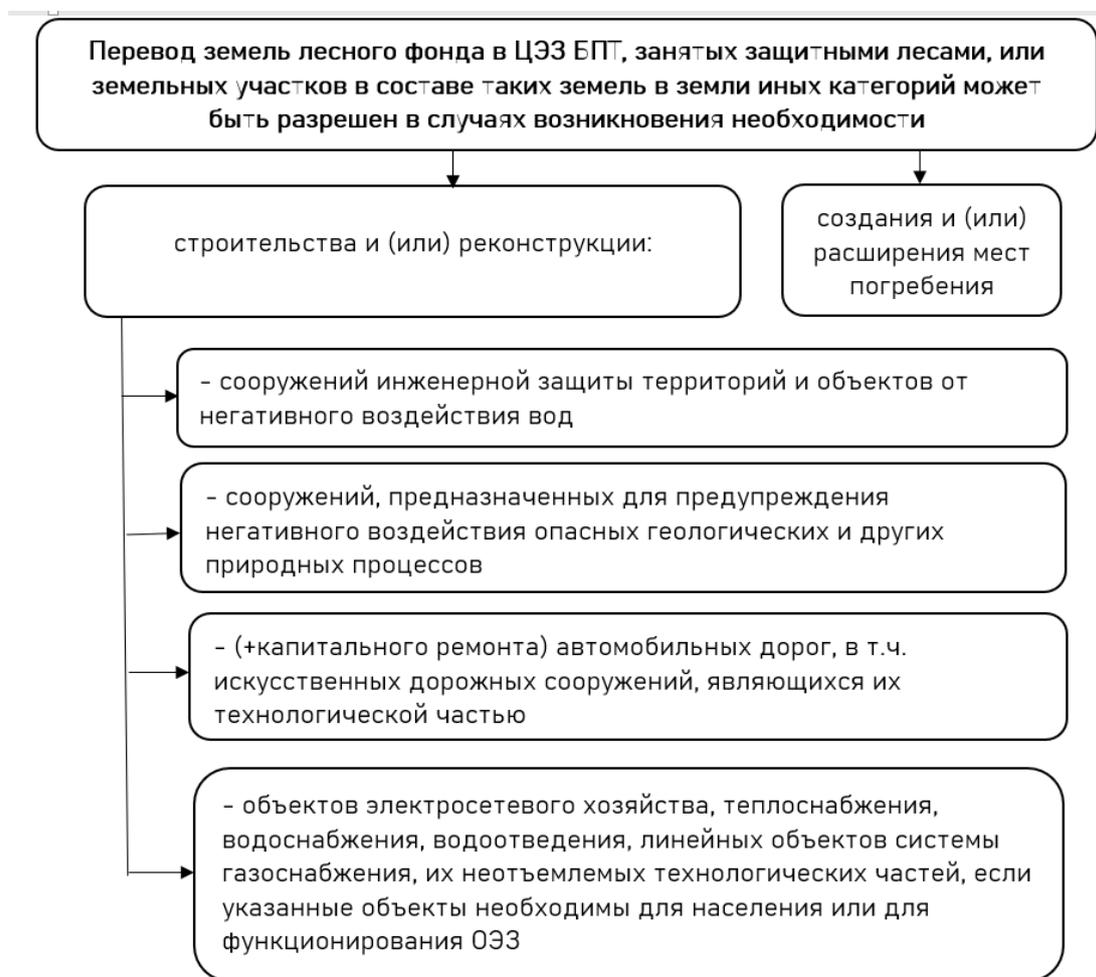


Рис. 10. Перечень случаев, допускающих перевод земель лесного фонда, занятых защитными лесами, или земельных участков в составе таких земель в земли иных категорий в ЦЭЗ БПТ

Принимая во внимание, что информация в рассмотренных выше законопроектах о мотивах принятия решений законодателями, допускающими легитимное создание туристско-рекреационных ОЭЗ на территориях земель ООПТ и лесного фонда, всегда приводилась в достаточно развернутом виде, а их исключение из списка никак не обосновывалось, считаем верным обратить внимание на следующее.

Некоторые авторы высказывают мнение о парадоксальности нормативного положения, в принципе допускающего образование туристско-рекреационных ОЭЗ на территориях, в отношении которых установлены особо строгие правовые режимы, в том числе на ООПТ [8]. В качестве аргумента приводится, что под воздействием рекреационной нагрузки уникальные природные достопримечательности будут испытывать излишнее антропогенное воздействие.

Однако представляется, что приведенная позиция не бесспорна, учитывая общую логику законодательного регулирования, в том числе заключенную в следующих положениях.

В первую очередь следует отметить, что осуществление рекреационной деятельности является одним из законных видов использования лесов в силу норм ЛК РФ. В частности, положениями ЛК РФ разрешается использование лесов для физической культуры и спорта, организации отдыха и укрепления здоровья граждан. В целях осуществления данной деятельности на землях лесного фонда допускается строительство, реконструкция, капитальный ремонт, ввод в эксплуатацию и вывод из эксплуатации объектов капитального строительства, не связанных с созданием лесной инфраструктуры. При этом использование лесов регулируется нормативными правилами, позволяющими гарантировать экологичность использования

земель лесного фонда в целях осуществления рекреационной деятельности [93].

Кроме того, в Федеральном законе от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» [77] (далее – Закон об ООПТ) рекреационное и оздоровительное значение заложено в само понятие ООПТ.

При этом Законом об ООПТ и принятыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами [89, 94] предусмотрена предельно допустимая рекреационная емкость ООПТ и иные правила для сохранения режима особой охраны данных территорий.

Также интерес представляют гарантии экологической безопасности, закрепленные Федеральным законом от 23.02.1995 № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах», где, в числе прочего, предусмотрены соответствующие округа санитарной охраны. Это обеспечивает дополнительную охрану лечебного климата в условиях соблюдения строгих гигиенических нормативов, в том числе качества окружающей среды для атмосферного воздуха. Перечень ограничений использования земельных участков для каждой зоны округа санитарной (горно-санитарной) охраны, округа санитарной охраны, устанавливаемый в целях охраны лечебного климата, определяется положением об округах санитарной (горно-санитарной) охраны [90]. Также данным законом регламентирована обязательность проведения государственной экологической экспертизы проектной документации всех объектов капитального строительства, которые планируется возводить в границах округов санитарной охраны.

Безусловно, любая деятельность человека способна влиять на состояние природных экосистем, в том числе и научная. Это касается и санаторно-

курортного направления и реабилитационной и абилитационной сфер. Однако при соблюдении природоохранных запретов такое влияние не будет создавать недопустимых нагрузок.

Окружающая среда, являясь особым объектом охраны, обладает исключительным свойством самостоятельной нейтрализации негативного антропогенного воздействия [125]. Кроме того, как справедливо отметила Е. В. Лунева: «Коммерсанты напрямую заинтересованы в сохранении природного потенциала земельных участков ООПТ, поскольку в том числе и от него зависит их прибыль» [33].

При этом в задачи государства входит: грамотно организовать работу в туристско-рекреационных ОЭЗ, создать максимально благоприятные условия для привлечения инвестиций [10, 14] и наладить соответствующий контроль.

При надлежащей организации процесса, без рисков для экологии указанное направление может открыть перспективы, в том числе и для международного сотрудничества, а соответственно, и для привлечения дополнительных инвестиций, и для укрепления научного потенциала, в том числе в природоохранной сфере [23]. В свою очередь, создание современных оздоровительных комплексов с развитой инфраструктурой в границах туристско-рекреационных ОЭЗ в ЦЭЗ БПТ будет способствовать развитию регионов, в том числе за счет пополнения региональных бюджетов и создания новых рабочих мест [33].

Тем временем, как показало исследование, действующие законодательные запреты блокируют реализацию указанных возможностей в ЦЭЗ БПТ. При этом очевидно, что устанавливались они без комплексной оценки реального потенциала конкретных территорий, а управление ими характеризуется отсутствием единства подходов.

С одной стороны, стратегическая значимость развития рекреационного потенциала ЦЭЗ БПТ подтверждается на высшем уровне. В числе прочего, об этом свидетельствуют:

- Поручение Президента РФ от 28 мая 2024 года, которое предусматривает создание федерального круглогодичного курорта «Волшебный Байкал» [120];
- Единый план Правительства России до 2030-2036 гг., которым закреплены цели по созданию курорта федерального значения в рамках национального проекта «Туризм и гостеприимство» [99];
- Концепция федеральной целевой программы по туризму выделяет укрупненный инвестиционный проект «Байкал», поручая регионам адаптировать нормативную базу для минимизации ущерба окружающей среде и обеспечения налоговых поступлений [82].

С другой стороны, на ту же самую территорию действующие нормативные акты накладывают природоохранные режимы, по своей строгости сопоставимые с заповедными. Фактически, они создают такую правовую среду, которая является непригодной для масштабного курортного развития.

В результате возникает правовой тупик: для реализации масштабных планов, в том числе государственного значения, отсутствуют легитимные возможности.

Тем временем, очевидно, что подконтрольная инвестиционная деятельность в области развития санаторно-курортной сферы, осуществляемая в комплексе с созданием туристско-рекреационных ОЭЗ (где-бы она не осуществлялась: в границах ООПТ, в границах лечебно-оздоровительных местностей и курортов, на землях лесного фонда), вовсе не будет препятствовать, а скорее поможет развитию природоохранной сферы.

В этой связи видится верным вывод о том, что не столько размер ООПТ и земель лесного фонда определяет гарантию их сохранности, сколько размер финансирования, выделяемого на соответствующие природоохранные мероприятия, и его грамотное применение.

Известные географы и специалисты в области особо охраняемых природных территорий, такие, как Б. Б. Родоман [43], А. Н. Соловьев [47], Б. И. Кочуров [27], разделяют эту точку зрения.

Как и многие другие ученые, они подвергают сомнению целесообразность значительного увеличения площадей, наделенных особыми природоохранными режимами, включая систему ООПТ [27], поскольку это вызывает ряд вопросов:

– *Неужели доведение этих территорий до определенного процентного соотношения по отношению к иным территориям сможет существенно улучшить экологическую ситуацию?*

– *Действительно ли это поможет сохранить природные богатства?*

– *Не случится ли так, что в результате значительного увеличения площади таких территорий возникнет кризис финансирования соответствующих природоохранных мероприятий, так необходимых для их сохранения?*

По мнению Б. И. Кочурова, баланс решения проблемы заключается в том, что подлежащие особой охране природные территории «должны быть частью природно-социо-экономической системы страны, региона, со своими функциями и статусами» [27]. В противном случае бездумное разрастание территорий с возведенными в абсолют запретительными режимами приведет к «зеленой» стагнации, примеров чему сегодня предостаточно [192].

В этой связи Б. И. Кочуров также отмечает, что механизм функционирования таких территорий, в том числе ООПТ, «должен быть интегрирован в систему регионального планирования, как не только альтернатива, компенсация хозяйственной деятельности в виде, например, природно-климатического каркаса, но и как составная часть устойчивого, экологически-сбалансированного развития региона» [27].

В условиях катастрофического дефицита пополняемости региональных бюджетов прибайкальских регионов в целом [199, 201] и нехватки финансирования для осуществления соответствующих природоохранных мероприятий для защиты уникального природного объекта «озеро Байкал» – в частности, вопросы экологической защиты, в том числе вопросы заповедания ООПТ<sup>42</sup>, сегодня носят особо острый характер и требуют незамедлительного законодательного реагирования, а также более внимательного к ним отношения со стороны региональных властей.

### **Выводы и предложения**

Анализ действующего законодательства показал неустойчивость и противоречивость нормативного регулирования в части определения допустимых категорий земель для создания туристско-рекреационных ОЭЗ, что выражается в необоснованно-экспериментальном характере сокращения перечня таких земель без достаточной аргументации, а также в наличии коллизий между нормами земельного, лесного и природоохранного законо-

---

<sup>42</sup> Прим.: «Заповедание – изъятие в установленном порядке определенного пространства в природе из сферы обычной хозяйственной деятельности для достижения особых природоохранных, научных, культурных и других целей: сохранения нетронутых эталонов природы, поддержания экологического равновесия, охраны и воспроизведения генофонда редких и исчезающих видов животных и растений и др.» См.: *Экологический энциклопедический словарь* [17]. По мнению А. Н. Соловьева «сегодня заповедание определяется как метод охраны флоры и фауны. В этом определении не отражен социальный аспект заповедания как способа удовлетворения определенного социального заказа – потребностей общества в тех или иных свойствах природного ландшафта и заповедание таким образом превращается в самоцель – охрану ради охраны...» [47].

дательства, особенно в отношении ЦЭЗ БПТ. Поэтому последующее реформирование законодательства должно учитывать, что сквозь призму юридико-технических аспектов проблема охраны природы в действительности проистекает из фундаментального, глубинного нравственного императива.

Ключ к решению данной проблемы лежит не в плоскости ужесточения нормативных предписаний и создания обременительных барьеров, чреватых ростом социального напряжения [193, 198], а в целенаправленном возвращении экологической культуры общества [37].

В свою очередь, формирование такой культуры немислимо без непоколебимой и предметной приверженности государства *идеи высшей ценности человеческой жизни*, находящей свое практическое выражение в исчерпывающих мерах по охране здоровья граждан. Особую значимость это приобретает в контексте *обеспечения права на реабилитацию лиц, получивших увечья в зоне СВО*, в условиях, в максимальной степени способствующих их восстановлению.

В этой связи, наряду с предложениями, изложенными в предыдущих разделах исследования, предлагается внести изменение в Закон об охране озера Байкал, разрешив перевод земель лесного фонда, занятых защитными лесами, в случае организации лечебно-оздоровительных местностей и курортов, а также для расширения ОЭЗ туристско-рекреационного типа с определенным ограничением в виде целеполагания – *«... в целях реализации государственных программ Российской Федерации в области комплексной реабилитации и абилитации инвалидов»*.

Кроме того, предлагается внести изменения в Закон о переводе земель, разрешив перевод земель лесного фонда, занятых защитными лесами, или земельных участков в составе таких земель в случае организации лечебно-оздоровительных местностей и курортов.

Также видится целесообразным в целях создания на Байкале современной инфраструктуры для реабилитации инвалидов, в том числе ветеранов СВО, доработать Проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», предложенный Минэкономразвития России, в части полноценного обеспечения создания условий для строительства горнолыжных комплексов [105]<sup>43</sup>, с учетом предложений, содержащихся в настоящем исследовании.

Реализация данной инициативы позволит обеспечить на Байкале легитимные возможности для организации современных горнолыжных курортов по типу центра реабилитации и адаптивного спорта для ветеранов СВО в Шерегеше [190], в том числе откроет возможности для строительства специализированных канатных дорог, адаптивных горнолыжных трасс с пунктами оказания соответствующей медицинской помощи и прочее.

Считаю, что предлагаемые изменения позволят создать адекватный правовой механизм для использования уникального потенциала ЦЭЗ БПТ в интересах государства и общества при гарантированном сохранении экологического баланса в условиях усиленного контроля со стороны регуляторов.

---

<sup>43</sup> Прим.: Законопроект подготовлен в соответствии с пунктом 7 плана мероприятий («дорожной карты») реализации механизма управления системными изменениями нормативно-правового регулирования предпринимательской деятельности «Трансформация делового климата» «Туризм» (см.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 20.01.2024 №99-р [96])

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Исследование позволило выявить комплекс системных противоречий между значительным рекреационно-терапевтическим потенциалом ЦЭЗ БПТ и действующим правовым регулированием, которое в настоящее время формирует не только непреодолимые барьеры для развития санаторно-курортной сферы, но и негативно отражается на обычной жизнедеятельности местного населения.

Накопившиеся за длительный период проблемы образовали замкнутый цикл взаимосвязанных правовых коллизий, усиленных творчеством судебного толкования с опорой на хроническую неосведомленность уполномоченных органов о состоянии лесов. Вследствие этого, в обход нормативных лесоустроительных требований, режимы защитных лесов и ОЗУЛ стали распространять на любые залесенные территории в ЦЭЗ БПТ.

Попытка законодателя в 2018 году усовершенствовать правовое регулирование защитных лесов и ОЗУЛ не только не разрешила существующие коллизии, но и породила новые. Это касается включения в перечень оснований для выделения ОЗУЛ «объектов природного наследия», которое привело к смысловой девальвации данного понятия, изначально предназначенного для локальной охраны конкретных участков, а не обширных территорий. Данные изменения спровоцировали конфликт правовых режимов и нивелировали смысл функционального зонирования как в границах земель лесного фонда, так и за его пределами.

Ретроспективный анализ законодательства показал, что на исследуемой территории в течение весьма продолжительного периода наблюдалось

наслоение и одновременное действие нескольких запретительных режимов. В частности, сохранение нормативных запретов происходило без учета первоначально завышенных параметров водоохранной зоны, которая изначально была приравнена к площади водосбора, а впоследствии – к границам ЦЭЗ БПТ. При этом очевидно, что соразмерные границы водоохранной зоны Байкала были установлены только в 2018 году. Тем временем ключевые запреты, устанавливаемые для целей ее защиты, были сохранены.

Фрагментарный характер правового регулирования подтверждает и хронология принятия нормативных правовых актов, непосредственно касающихся вопросов охраны ЦЭЗ БПТ. Так, например, Законом об охране озера Байкал с 1999 года в ЦЭЗ БПТ были запрещены *рубки главного пользования*, рубки в кедровых лесах, за исключением рубок ухода за лесом и выборочных санитарных рубок. В 2006 году, в связи с введением в действие нового ЛК РФ, в Законе об охране озера Байкал установили другой запрет - на проведение *сплошных рубок* (рубок чего именно не уточняется). Тем временем, Перечень запрещенных видов деятельности в ЦЭЗ БПТ с 2001 по 2009 год продолжал содержать запрет на лесозаготовки с проведением *рубок главного пользования*, а в кедровых лесах - всех видов рубок, за исключением рубок ухода за лесом и выборочных санитарных рубок.

Исследование подтверждает, что ограничительные режимы в ЦЭЗ БПТ устанавливались ситуативно на основе смешения правовых режимов различных территорий и зон, в погоне за общими трендами развития смежных отраслей права. Они производились без надлежащей научной оценки последствий кумулятивного эффекта правовых норм и на всякий случай не отменялись при изменении границ природоохранных зон, что со временем породило серьезные коллизии режимов.

Особо подчеркнем, что корень рассматриваемых проблем лежит не в отдельном нормативном акте, а в длительной и несогласованной эволюции природоохранного законодательства. Каждый новый этап правового регулирования вводил автономный правовой режим при отсутствии консолидации и официальной отмены предшествующих норм.

Результатом стало формирование так называемого «правового слоеного пирога», в рамках которого устаревшие и новые предписания сохраняются, вступая во взаимные противоречия.

В связи с этим основными рисками освоения залесенных территорий в ЦЭЗ БПТ (даже несмотря на значительное реформирование Закона об охране озера Байкал в ред. от 15.12.2025г.) сегодня по-прежнему являются:

1) **риск привлечения к уголовной ответственности** за рубку древесно-кустарниковой растительности (которая может быть квалифицирована судами как защитные леса или ОЗУЛ);

2) **риск признания ничтожными любых сделок**, связанных с предоставлением земельных участков, ранее не подвергавшихся хозяйственной деятельности с применением сплошных рубок лесных насаждений.

Кроме этого, исследование показало, что в отношении развития территорий в границах объекта всемирного природного наследия ЮНЕСКО «озеро Байкал», практически вся суша которого – это либо леса, либо ООПТ, исчерпаны возможности создания благоприятного инвестиционного климата в целях развития санаторно-курортной сферы через механизмы создания новых ОЭЗ туристско-рекреационного типа - блокировка установлена сразу в нескольких нормативных правовых актах.

Соответственно, *легальные возможности* для создания в ЦЭЗ БПТ круглогодичных многопрофильных реабилитационных центров, использующих уникальный природно-климатический потенциал региона, в данное

время *заблокированы* обозначенными дефектами правового регулирования.

Предложения по совершенствованию законодательства, изложенные в разделах настоящего исследования, позволят наладить сбалансированное правовое регулирование, при котором безусловная охрана уникальной экосистемы озера Байкал будет сочетаться с соблюдением конституционных прав граждан и реализацией значимых государственных задач, в том числе в сфере реабилитации, здравоохранения и социальной адаптации людей с ограниченными возможностями здоровья.

Наряду с предложенными мерами видится целесообразным рассмотреть вопрос создания экологического кодекса ЦЭЗ БПТ, в основу которого будет положено соответствующее зонирование территорий, полностью исключающее конфликты правовых режимов.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

### Книги, монографии, учебные пособия, статьи из журналов и сборников

1. Абалаков А. Д., Кузьмин С. Б., Марышкин Д. И. Предпосылки создания туристско-рекреационного комплекса «Мамай» в южном Прибайкалье // Известия Иркутского государственного университета. Серия: Науки о Земле. – 2016. – Т. 17. – С. 3–19.
2. Антипов, А. Н., Плюснин В. М. Принципы проведения границ участка всемирного природного наследия «Озеро Байкал» // Материалы международной научной конференции «Всемирное наследие в России». 10 лет российско-германского сотрудничества», 19-22 августа 2006 г. – Иркутск, 2006. – С. 57.
3. Ахмадгазизов И. С. Вещные права на лесные участки по новому Лесному кодексу РФ // Бюллетень нотариальной практики. – 2007. – № 5. – С. 14–16.
4. Барзыкина Е. Ю., Силагадзе И. Р. Административно-правовое регулирование создания, функционирования и прекращения существования особых экономических зон в Российской Федерации // Туризм: право и экономика. – 2006. – № 3. – С. 2–6.
5. Бевзенко Р. С. «Не смешите мои сосны!». Комментарий к определению Судебной коллегии по экономическим спорам ВС РФ от 02.06.2016 № 306-ЭС15-20155 // Вестник экономического правосудия РФ. – 2016. – № 7. – С. 4–10.

6. Брызгунова Е. А. Русская грамматика: научные труды / Российская академия наук. Институт русского языка им. В. В. Виноградова; Е. А. Брызгунова и др. – М., 2005. – Т. 2. – 712 с.
7. Быковский В. К. Понятие и виды правовых режимов лесов // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2025. – № 2. – С. 98–100.
8. Вавилин М. В. Туристско-рекреационные особые экономические зоны // Законность. – 2012. – № 1. – С. 53–55.
9. Валгина Н. С. Синтаксис современного русского языка. – М.: Высшая школа, 1991. – 432 с.
10. Веселкова Е. Е. Правовые аспекты функционирования особых экономических зон в инфраструктуре инновационной деятельности // Законодательство и экономика. – 2012. – № 5. – С. 46-50.
11. Воронов А. Г. Геоботаника : учебное пособие для биологических и географических специальностей университетов и педагогических институтов. – 2-изд., испр. и доп. – М. : Высшая школа, 1973. – 384 с.
12. Гиряев М. Д., Аксенова К. С. Лесоводственные и законодательные аспекты проектирования выборочных рубок в защитных лесах // Лесной вестник. – 2016. – № 5. – С. 26–32.
13. Грязнов С. А. Роль горнолыжных курортов в экономическом развитии региона: сборник трудов конференции // Стратегии устойчивого развития: социальные, экономические и юридические аспекты : материалы IV Всероссийской научно-практической конференции с международным участием (Чебоксары, 26 июня 2024 г.) / редколлегия: Э. В. Фомин [и др.]. – Чебоксары : ИД «Среда», 2024. – С. 130–132.
14. Гущин В. В., Овчинников А. А. Инвестиционное право. – М.: Эксмо, 2009. – 624 с.

15. Данилов Д. О. Квалификация хищения древесных насаждений (статья первая) // Уголовное право. – 2024. – № 11. – С. 24–34.
16. Данчева А. В. Рациональное лесопользование с основами таксации леса / А. В. Данчева. – Тюмень: ГАУ Северного Зауралья, 2023. – 100 с.
17. Дедю И. И. Экологический энциклопедический словарь / [Предисл. В. Д. Федорова]. – Кишинев : Главная редакция Молдавской советской энциклопедии, 1989. – 406 с.
18. Елистратов А. И. Административное право: лекции. – М.: Типография Товарищества И. Д. Сытина, 1911. – 235 с.
19. Ефимова Е. И. Юридическое понятие леса и смежных с ним понятий в трудах доктора юридических наук, профессора О. И. Крассова // СПС «КонсультантПлюс». – 2023.
20. Жевлаков Э. Н. О разграничении экономических и экологических преступлений: теория, законодательство, практика // Уголовное право. – 2017. – № 2. – С. 55–63.
21. Зуга О. В. Проблемы восприятия и интерпретации сочинительных конструкций с союзами И, ИЛИ в законодательных актах Российской Федерации // Политическая лингвистика. – 2020. – № 3 (81). – С. 189–197.
22. Кадетова А. В., Козырева Е. А. Потенциальные природные опасности при проектировании и эксплуатации подвесной канатной дороги на горнолыжном курорте «Гора Соболиная» (Южное Прибайкалье) // География и природные ресурсы. – 2013. – № 1. – С. 50–55.
23. Калинина Л. Е. Государственная политика в сфере туризма: туристско-рекреационные особые экономические зоны // Туризм: право и экономика. – 2006. – № 5. – С. 23–27.

24. Качина Н. В. Проблемы квалификации незаконной рубки деревьев, кустарников и лиан, произрастающих на землях с неопределенной правовой категорией // Российская юстиция. – 2016. – № 6. – С. 65–68.
25. Клевцов Е. В., Коптев А. В. Космический мониторинг таежных геосистем Байкальского региона // Вестник ИрГТУ. – 2011. – № 11 (58). – С. 63–67.
26. Колобов Р. Ю. Проблемы определения границ объекта всемирного наследия «Озеро Байкал» // Сибирский юридический вестник. – 2019. – № 2. – С. 113–119.
27. Кочуров Б. И. Предисловие к книге: Соловьева А. Н. Заповедание территорий в аспекте природопользования – М.: Товарищество научных изданий КМК, 2020. – 250 с.
28. Крассов О. И. Земельный участок – основа понятийного аппарата земельного права // Экологическое право. – 2011. – № 4. – С. 4–12.
29. Крассов О. И. Природные ресурсы России: Комментарий законодательства. – М.: Дело, 2002. – 816 с.
30. Крылов А. Г. Жизненные формы лесных фитоценозов. – Л.: Наука, 1984. – 184 с.
31. Культиасов И. М. Экология растений. – М.: Изд-во МГУ, 1982. – 381 с.
32. Лопашенко Н. А. Посягательства на собственность: монография. – М.: Норма, 2012. – 528 с.
33. Лунева Е. В. Правовой режим земельных участков в особо охраняемых природных территориях. – М.: Статут, 2018. 159 с.

34. Макаренко Е. Л. Леса Центральной экологической зоны БПТ как основа экологической стабильности // Географические науки. Национальная ассоциация ученых (НАУ). – 2016. – № 6 (22). – С. 121–122.
35. Медведева Т. М. Можно ли считать многолетние насаждения движимым имуществом? // Актуальные вопросы бухгалтерского учета и налогообложения. – 2017. – № 4. – С. 41–44.
36. Михольская В. В., Петропавловская Ю. С. О Положительных и отрицательных аспектах «Лесной амнистии» // Имущественные отношения в РФ. – 2022. – № 6 (249). – С. 102–107.
37. Молодан Г. Н. Заповедное дело как составляющая государственной политики // Вопросы степеведения. – 2019. – № 15. – С. 218–220.
38. Николаев Н. П. Новая мировая религия. Опыт сравнительного размышления о планетаризме. – М.: Издательский дом «Городец», 2023. – 472 с.
39. Орлов М. М. Леса водоохранные, защитные и лесопарки: сборник научных трудов. – СПб.: СПбГЛТУ, 2022. – Т. 2. – 2022 с.
40. Орлов М. М. Леса водоохранные, защитные и лесопарки. Устройство и ведение хозяйства. – М.: Лесн. пром-сть, 1983. – 89 с.
41. Поппер К. О. Ницета историцизма: пер. с англ. – М.: Издательская группа «Прогресс» – VIA, 1993. – 185 с.
42. Пуряева А. Ю. Защитные леса в лесном законодательстве. // Тамбов: Грамота. – 2011. – № 3 (9): в 3-х ч. Ч. II. – С. 166–169.
43. Родоман Б. Б. Размещение охраняемых природных территорий относительно поселений и транспортной сети // Природные охраняемые территории. – Тарту: Тартуский гос. ун-т, 1981. – № 4. – С. 41–45.

44. Саенко Ю. В. Историко-правовой анализ процесса включения в границы Забайкальского национального парка земель населенных пунктов (на примере поселка Чивыркуй): монография. – Иркутск: Принт Лайн, 2024. – 176 с.
45. Серебряков И. Г. Экологическая морфология растений: учебное пособие для гос. ун-тов, пед. и лесотехн. вузов СССР. – М.: Высш. школа, 1962. – 378 с.
46. Синкевич С. М., Ананьев В. А. Лесной кодекс о лесопользовании в защитных лесах // Вопросы лесной науки. – 2020. – Т. 3. – № 3. – С. 1–5.
47. Соловьев А. Н. Заповедание территорий в аспекте природопользования. – М.: Товарищество научных изданий КМК, 2020. – 250 с.
48. Степановских А. С. Общая экология: учебник для вузов. – М.: ЮНИТИ, 2001. – 510 с.
49. Тоточенко Д. А. Земельный участок и лесной участок // Нотариус. – 2023. – № 2. – С. 39–42.
50. Чернов С. Н. Особенности развития современного лесного законодательства Российской Федерации // Юрист. – 2020. – № 4. – С. 66–70.
51. Шуплецова, Ю. И., Прилипова А. С. Опыт правового регулирования лесопользования в России и зарубежных странах (на примере государств Восточной Африки) // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2024. – № 1. – С. 130–141.
52. Толковый словарь государственного языка Российской Федерации: в 2 т. Т. 1: А–О / под науч. ред. Н. М. Кропачева, С. А. Белова, С. А. Кузнецова. – СПб.: Изд-во С.-Петербур. ун-та, 2025. – 900 с.

## Нормативные правовые акты и официальные документы

53. ГОСТ 18486-87 Лесоводство. Термины и определения / утвержден постановлением Государственного комитета СССР по стандартам от 10 декабря 1987 г. № 4445. – М., 1987. – Дата введения 1989-01-01.

54. Договор о Евразийском экономическом союзе (Астана, 29 мая 2014 г.) (ред. от 25.05.2023) (с изм. и доп., вступ. в силу с 24.06.2024). [Электронный ресурс]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

55. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ. [Электронный ресурс]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

56. Лесной кодекс Российской Федерации от 29.01.1997 № 22 // Собрание Законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 5. – Ст. 610.

57. Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ (ред. от 26.12.2024). [Электронный ресурс]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

58. О введении в действие Лесного Кодекса, принятого II сессией X созыва 7 июля 1923 года (вместе с «Лесным Кодексом Р.С.Ф.С.Р.»): Постановление ВЦИК от 25.07.1923 // СУ РСФСР. – 1923. – № 58. – Ст. 564; Известия ВЦИК. – № 170. – 31.07.1923.

59. О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации: Федеральный закон от 04.12.2006 № 201-ФЗ (ред. от 31.07.2025) // СЗ РФ. – 2006. – № 50. – Ст. 5279.

60. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования оборота земель сельскохозяйственного назначения: Федеральный закон от 29.12.2010 № 435-ФЗ. [Электронный ресурс]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

61. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения противоречий в сведениях государственных реестров и установления принадлежности земельного участка к определенной категории земель: Федеральный закон от 29.07.2017 № 280-ФЗ. [Электронный ресурс]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

62. О внесении изменений в приложение к распоряжению Правительства РФ от 05.03.2015 № 368-р: Распоряжение Правительства РФ от 26.03.2018 № 507-р // Собрание законодательства РФ. – 02.04.2018. – № 14. – Ст. 2015.

63. 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 27.12.2018 № 538-ФЗ. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

64. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 25.12.2023 № 651-ФЗ. Официальный интернет-портал правовой информации. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

65. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с реализацией мер государственной поддержки судостроения и судоходства: Федеральный закон от 07.11.2011 № 305-ФЗ. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

66. О внесении изменений в перечень видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории: Постановление Правительства РФ от 19.05.2009 № 435. [Электронный ресурс]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

67. О внесении изменений в Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» от 03.06.2006 № 76-ФЗ (последняя редакция). [Электронный ресурс]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

68. О внесении изменений в Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 30.10.2007 № 240-ФЗ. [Электронный ресурс]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

69. О внесении изменений в Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 04.08.2023 № 448-ФЗ. [Электронный ресурс]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

70. О государственной регистрации недвижимости: Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ. [Электронный ресурс]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

71. О кадастровой деятельности: Федеральный закон от 24.07.2007 № 221-ФЗ (ред. от 31.07.2025), (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2025). [Электронный ресурс]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

72. О лесах: Декрет ВЦИК от 27.05.1918 // СУ РСФСР. – 1918. – № 42. – Ст. 522; Известия ВЦИК. – № 118. – 11.06.1918; № 120. – 13.06.1918.

73. О мерах по обеспечению охраны и рационального использования природных ресурсов бассейна озера Байкал в 1987 - 1995 годах: Постановление ЦК КПСС, Совмина СССР от 13.04.1987 № 434 // Свод законов СССР. – 1990. – Т. 4. – С. 30-36.

74. О мерах по сохранению и рациональному использованию природных комплексов бассейна озера Байкал: Постановление Совмина СССР от 21.01.1969 г. № 52 // СП СССР. – 1969. – № 3. – Ст. 20. Документ утратил силу на территории Российской Федерации в связи с изданием Постановления Правительства РФ от 03.02.2020 № 80.

75. Об обороте земель сельскохозяйственного назначения: Федеральный закон от 24.07.2002 № 101-ФЗ (последняя редакция). [Электронный ресурс]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

76. Об охране озера Байкал: Федеральный закон от 01.05.1999 № 94-ФЗ (ред. от 08.08.2024). [Электронный ресурс]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

77. Об особо охраняемых природных территориях: Федеральный закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ. [Электронный ресурс]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

78. Об охране окружающей среды: Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 08.08.2024). [Электронный ресурс]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

79. Об особенностях регулирования отдельных отношений в целях модернизации и расширения магистральной инфраструктуры и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 31.07.2020 № 254-ФЗ (ред. от 30.12.2021). [Электронный ресурс]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

80. Об особых экономических зонах в Российской Федерации: Федеральный закон от 22.07.2005 № 116-ФЗ. [Электронный ресурс]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

81. Об утверждении границ водоохранной и рыбоохранной зон озера Байкал: Распоряжение Правительства РФ от 05.03.2015 N 368-р. // Собрание законодательства РФ. – 16.03.2015. – № 11. – Ст. 1644.

82. Об утверждении Концепции федеральной целевой программы "Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2019–2025 годы): Распоряжение Правительства РФ от 05.05.2018 № 872-р (ред. от 11.07.2019). [Электронный ресурс]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

83. Об утверждении Лесоустроительной инструкции: Приказ Минприроды России от 05.08.2022 № 510 (Зарегистрировано в Минюсте России 30.09.2022 № 70328). [Электронный ресурс]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

84. Об утверждении Основ лесного законодательства Союза ССР и союзных республик: Закон СССР от 17.06.1977 № 5906-IX // Ведомости ВС СССР. – 1977. – № 25. – Ст. 388.

85. Об утверждении Лесного кодекса РСФСР (вместе с «Лесным кодексом РСФСР»): Закон РСФСР от 08.08.1978 // Ведомости ВС РСФСР. – 1978. – № 32. – Ст. 846, 847; Свод законов РСФСР. – 1988. – Т. 4. – С. 243.

86. Об утверждении Основ государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 года: Распоряжение Правительства РФ от 26.09.2013 № 1724-р. [Электронный ресурс]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

87. Об утверждении перечня видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории: Постановление Правительства РФ от 30.08.2001 № 643. [Электронный ресурс]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

88. Об утверждении перечня видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории: Постановление Правительства РФ от 31.12.2020 № 2399 (ред. от 26.01.2023). [Электронный ресурс]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

89. Об утверждении Правил организации и осуществления туризма, в том числе обеспечения безопасности туризма на особо охраняемых природных территориях федерального значения: Постановление Правительства РФ от 21.12.2023 № 2229. [Электронный ресурс]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

90. Об утверждении Положения об округах санитарной (горно-санитарной) охраны природных лечебных ресурсов: Постановление Правительства РФ от 30.08.2024 № 1186 (ред. от 16.09.2025). [Электронный ресурс]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

91. Об утверждении Положения о водоохранных зонах водных объектов и их прибрежных защитных полосах: Постановление Правительства России от 23.11.1996 № 1404. [Электронный ресурс]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

92. Об утверждении Порядка проведения государственной инвентаризации лесов: Приказ Минприроды России от 27.09.2021 № 686 (Зарегистрировано в Минюсте России 30.12.2021 № 66748). [Электронный ресурс]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

93. Об утверждении Правил использования лесов для осуществления рекреационной деятельности: Приказ Минприроды России от 09.11.2020 № 908 (Зарегистрировано в Минюсте России 07.12.2020 № 61307) (ред. от 03.02.2022). [Электронный ресурс]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

94. Об утверждении Типовых правил расчета предельно допустимой рекреационной емкости особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения при осуществлении туризма: Постановление Правительства РФ от 31.10.2023 № 1809.). [Электронный ресурс]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

95. Об экологической экспертизе (с изм. и доп., вступившими в силу с 05.01.2005): Федеральный закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ (ред. от 29.12.2004). [Электронный ресурс]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

96. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 20 января 2024 №99-р. «Об утверждении Плана мероприятий ("дорожной карты") реализации механизма управления системными изменениями

нормативно-правового регулирования предпринимательской деятельности "Трансформация делового климата" "Туризм"». [Электронный ресурс]. – URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202401230028>.

### **Акты органов исполнительной власти**

97. О внесении изменения в Приказ Республиканского агентства лесного хозяйства от 28.09.2017 №803 «Об утверждении Лесохозяйственного регламента Бабушкинского лесничества»: Приказ Республиканского агентства лесного хозяйства Республики Бурятия от 25.09.2020 № 1063 [Электронный ресурс]. – URL: <https://egov-buryatia.ru/ralh/activities/documents/lesokhozyaystvennye-reglamenti/>.

98. Об утверждении Регламента организации и проведения мероприятий по государственной инвентаризации лесов центральным аппаратом Рослесхоза, территориальными органами Рослесхоза и подведомственными Рослесхозу организациями: Приказ Рослесхоза от 06.05.2022 № 556 (ред. от 20.09.2024), (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2025). [Электронный ресурс]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

### **Проекты нормативных актов, заключения, отчеты и официальные письма**

99. Единый план по достижению национальных целей развития до 2030 года и на перспективу до 2036 года. [Электронный ресурс]. – URL: <http://government.ru/news/53927/>.

100. 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 (внесен Правительством РФ) (подписан Президентом РФ: Паспорт проекта Федерального закона № 140177-7. [Электронный ресурс]. – URL: [sozd.duma.gov.ru](http://sozd.duma.gov.ru).

101. О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации в части совершенствования регулирования использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов и особо защитных участков лесов: Заключение Комитета ГД ФС РФ по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям от 23.05.2017 № 38 «На проект федерального закона» № 140177-7. [Электронный ресурс]. – URL: <http://sozd.duma.gov.ru>.

102. О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации в части совершенствования регулирования использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов и особо защитных участков лесов (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 04.04.2017): Проект Федерального закона № 140177-7. [Электронный ресурс]. – URL: <http://sozd.duma.gov.ru/> (по состоянию на 04.04.2017).

103. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с реализацией мер государственной поддержки российского судостроения и судоходства (внесен Правительством РФ) (подписан Президентом РФ): Паспорт проекта Федерального закона № 555755-5. [Электронный ресурс]. – URL: [sozd.duma.gov.ru](http://sozd.duma.gov.ru).

104. О внесении изменения в статью 6.2 Федерального закона «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» (подготовлен Минэкономразвития России, ID проекта 01/05/08-24/00150167): Проект Федерального закона (не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 26.08.2024). [Электронный ресурс]. – URL: <http://sozd.duma.gov.ru>.

105. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в части обеспечения создания условий для строительства горнолыжных комплексов: Проект федерального закона 155253. [Электронный ресурс]. – URL: <https://regulation.gov.ru/projects/155253/>.

106. О внесении изменений в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» и отдельные законодательные акты РФ» в редакции от 17 июня 2020 года: Пояснительная записка к проекту Федерального закона № 974393-7 (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 17.06.2020). [Электронный ресурс]. – URL: <http://sozd.duma.gov.ru>.

107. О внесении изменений в Федеральный закон от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» (в части создания и прекращения существования туристско-рекреационных особых экономических зон) и «О внесении изменений в Федеральный закон от 22 июля 2005 года № 117-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты в связи с принятием Федерального закона «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» : Пояснительная записка к проектам Федеральных законов. [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.consultant.ru/>.

108. О внесении изменений в Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части создания портовых особых экономических зон) (внесен Правительством РФ) (подписан Президентом РФ): Паспорт проекта Федерального закона N 424303-4. [Электронный ресурс]. – URL: [sozd.duma.gov.ru](http://sozd.duma.gov.ru)

109. О внесении изменений в Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации: Заключение ПУ Аппарата ГД ФС РФ от

10.10.2007 № 2.2-1/4011 «По проекту Федерального закона N 424303-4» (второе чтение). [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.consultant.ru/>.

110. О внесении изменений в Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации», отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 08.02.2022): Проект Федерального закона N 67170-8. [Электронный ресурс]. – URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/67170-8>

111. О заключении на проект Федерального закона № 136515-4 «Лесной кодекс Российской Федерации» и проект Федерального закона № 136524-4 «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» : Решение Комитета ГД ФС РФ по экологии от 06.04.2005 № 40-5. [Электронный ресурс]. – URL: [sozd.duma.gov.ru](http://sozd.duma.gov.ru)

112. О порядке применения отдельных положений Федерального закона от 30.12.2020 № 505-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об особо охраняемых природных территориях». [Электронный ресурс]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

113. О проекте Федерального закона N 222167-4 «О внесении изменений в Федеральный закон от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»: Решение Комитета ГД ФС РФ по экологии от 15.03.2006 № 71-3. [Электронный ресурс]. – URL: [sozd.duma.gov.ru](http://sozd.duma.gov.ru)

114. Ответ Агентства лесного хозяйства Республики Бурятия от 28.08.2025 № Исх-25-03688 [Текст] / Личный архив Саенко Ю. В.

115. Ответ Министерства спорта Иркутской области от 20.08.2025 № 03-96-1691/25 [Текст] / Личный архив Саенко Ю. В.

116. Ответ Министерства спорта Республики Бурятия от 22.08.2025 № П-01/1650/25 [Текст] /Личный архив Саенко Ю. В.

117. Ответ Министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области от 02.09.2025 № 03-53-15929/25 [Текст] /Личный архив Саенко Ю. В.

118. Перечень поручений по итогам заседания президиума Государственного совета, состоявшегося 11.04.2013. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/18091>

119. Письма Минфина России от 11.01.2017 № 03-05-05-01/313, № 03-05-05-01/314). [Электронный ресурс]. – URL: <https://normativ.kontur.ru/>

120. Поручение Президента России N Пр-998, п. 1 а-1. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/74137>

121. Рекомендации 65-го специального заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека на тему “Актуальные вопросы соблюдения прав граждан при управлении лесами”. [Электронный ресурс]. – URL: [https://www.presidentsovet.ru/presscenter/news/rekomendatsii\\_po\\_itogam\\_spetszasedaniya\\_spch\\_po teme aktualnye\\_voprosy\\_soblyudeniya\\_prav\\_grazhdan\\_pr/](https://www.presidentsovet.ru/presscenter/news/rekomendatsii_po_itogam_spetszasedaniya_spch_po teme aktualnye_voprosy_soblyudeniya_prav_grazhdan_pr/)

122. Стенографический отчет о заседании президиума Государственного совета «О повышении эффективности лесного комплекса Российской Федерации». 11.04.2013. – [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/17876>

123. Стенографический отчет о заседании Совета при Президенте по развитию физической культуры и спорта на тему «О развитии адап-

тивной физической культуры и адаптивного спорта» 28.05.2025. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/deliberations/77057>

### **Акты Конституционного Суда РФ**

124. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Боркиной Оксаны Николаевны, Ершовой Галины Николаевны и других на нарушение их конституционных прав подпунктом 4 пункта 5 статьи 27 Земельного кодекса Российской Федерации, абзацем вторым пункта 2 статьи 2 и пунктом 1 статьи 3 Федерального закона "Об охране озера Байкал" и частью второй статьи 23 Федерального конституционного закона "О Правительстве Российской Федерации : Определение Конституционного Суда РФ от 28.02.2019 № 369-О. [Электронный ресурс]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

125. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Ува-молоко» на нарушение конституционных прав и свобод частью 2 статьи 69 Водного кодекса Российской Федерации и пунктом 3 статьи 77, пунктом 1 статьи 78 Федерального закона "Об охране окружающей среды : Определение Конституционного Суда РФ от 21.12.2011 № 1743-О-О. [Электронный ресурс]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

126. Постановление Конституционного Суда РФ от 02.06.2015 № 12-П «По делу о проверке конституционности части 2 статьи 99, части 2 статьи 100 Лесного кодекса Российской Федерации и положений постановления Правительства Российской Федерации «Об исчислении размера вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодатель-

ства» в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Заполярье». [Электронный ресурс]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

### **Акты Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ**

127. Кассационное определение Верховного Суда РФ от 21.08.2024 № 66-КАД24-9-К8. – [Электронный ресурс]. – URL: <https://apkrfkod.ru/pract/kassatsionnoe-opredelenie-sudebnoi-kollegii-po-administrativnym-delam-verkhovnogo-suda-rossiiskoi-federatsii-ot-21082024-n-66-kad24-9-k8/?ysclid=mhvfnox1xe292530338>

128. Определение Верховного Суда РФ от 08.08.2019 № 302-ЭС19-12682 по делу № А33-7578/2018.

129. Определение Верховного Суда РФ от 16.08.2022 № 302-ЭС22-13858.

130. Определение Верховного Суда РФ от 04.04.2023 № 302-ЭС23-3090 по делу № А10-7214/2021.

131. Определение Верховного Суда РФ от 14.02.2024 № 302-ЭС24-167.

132. Определение Верховного Суда РФ от 02.12.2024 № 302-ЭС24-20556.

133. Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 02.06.2016 по делу № 306-ЭС15-20155, А12-43767/2014 // «Бюллетень Верховного Суда РФ», 2017, № 4 [Текст].

134. Постановление Верховного Суда РФ от 06.03.1993 № 4616-1 «О порядке введения в действие Основ лесного законодательства Российской Федерации». [Электронный ресурс]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

135. Постановление Президиума ВАС РФ от 24.06.2014 № 4890/14 по делу № А67-1041/2013. [Электронный ресурс]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

136. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 18.10.2012 № 21 (ред. от 15.12.2022) «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования». [Электронный ресурс]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

#### **Акты Арбитражных судов**

137. Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 24.04.2019 № Ф02-1385/2019.

138. Решение Арбитражного суда Республики Бурятия от 30 августа 2021 года по делу № А10-2086/2021.

139. Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 21.04.2022 № Ф02-967/2022.

140. Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 08.12.2022 № Ф02-6137/2022 по делу № А10-7214/2021.

141. Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 27.10.2023 № Ф02-4443/2023 по делу № А10-5560/2022.

142. Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 31.10.2023 № Ф02-5617/2023.

143. Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 12.09.2024 № Ф02-3985/2024 по делу № А10-5661/2023.
144. Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 06.02.2025 по делу № А75-2473/2024.
145. Постановление Восьмого Арбитражного апелляционного суда от 16.02.2025 по делу № А75-773/2024.
146. Постановление Восьмого Арбитражного апелляционного суда от 18.03.2025 по делу № А75-1822/2024.
147. Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 23.01.2019 по делу № А33-7578/2018.
148. Постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 13.12.2021 № 04АП-5696/2021 по делу № А10-2086/2021.
149. Постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 12.09.2022 № 04АП-3705/2022 по делу № А10-7214/2021.
150. Постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 06.07.2023 № 04АП-2390/2023 по делу № А10-5560/2022.
151. Постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 20.07.2023 № 04АП-2925/2023 по делу № А10-5113/2022.
152. Решение Арбитражного суда Красноярского края от 23.10.2018 по делу № А33-7578/2018.
153. Решение Арбитражного суда Республики Бурятия от 30.08.2021 по делу № А10-2086/2021.
154. Решение Арбитражного суда Республики Бурятия от 10.06.2022 по делу № А10-7214/2021.
155. Решение Арбитражного суда Республики Бурятия от 12.04.2023 по делу № А10-5560/2022.

156. Решение Арбитражного суда Ханты-мансийского АО – ЮГРЫ от 12.02.2025 по делу № А75-783/2024.

### **Акты судов общей юрисдикции**

157. Апелляционное определение Новосибирского областного суда от 3 мая 2023 г. по делу № 22-2428/2023.

158. Апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Иркутского областного суда от 25.06.2019 по делу № 33а-5530/2019.

159. Кассационное определение Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 29.12.2020 № 77-2879/2020 (УИД 66RS0005-01-2019-005703-38). Приговор: По ч. 3 ст. 260 УК РФ (незаконная рубка лесных насаждений).

160. Постановление Первого кассационного суда общей юрисдикции от 07.03.2023 № 77-1185/2023 (УИД 50RS0033-01-2022-000628-65) Приговор: По ч. 3 ст. 30, пп. «а» ч. 2 ст. 158 УК РФ (покушение; кража).

161. Постановление Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 20.12.2023 № 77-5241/2023 (УИД 21RS0014-02-2023-000020-95). Приговор: По ч. 3 ст. 30, ч. 1 ст. 158, п. "г" ч. 2 ст. 260 УК РФ (покушение; кража; незаконная рубка лесных насаждений).

162. Решение Баргузинского районного суда от 20.05.2010 г. по гражданскому делу № 2-100/2010.

163. Решение Баргузинского районного суда от 29.06.2010 г. по гражданскому делу № 2-109/2010.

164. Решение Баргузинского районного суда от 21.09.2010 г. по гражданскому делу № 2-162/2010.

165. Решение Баргузинского районного суда от 08.12.2011 г. по гражданскому делу № 2-468/2011.
166. Решение Баргузинского районного суда от 12.03.2012 г. по гражданскому делу № 2-153/2012.
167. Решение Баргузинского районного суда от 21.05.2012 г. по гражданскому делу № 2-102/2012.
168. Решение Баргузинского районного суда от 20.12.2012 г. по гражданскому делу № 2-483/2012.
169. Решение Баргузинского районного суда от 19.04.2013 г. по гражданскому делу № 2-174/2013.
170. Решение Баргузинского районного суда от 19.04.2013 г. по гражданскому делу № 2-740/2013.
171. Решение Баргузинского районного суда от 13.11.2014 г. по гражданскому делу № 2-860/2014.
172. Решение Баргузинского районного суда от 19.05.2015 г. по гражданскому делу № 2-279/2015.
173. Решение Баргузинского районного суда от 20.11.2015 г. по гражданскому делу № 2-853/2015.
174. Решение Баргузинского районного суда от 10.08.2016 г. по гражданскому делу № 2-880/2016.
175. Решение Баргузинского районного суда от 26.09.2016 г. по гражданскому делу № 2-1149/2016.
176. Решение Баргузинского районного суда от 25.12.2019 г. по гражданскому делу № 2-1002/2019.
177. Решение Баргузинского районного суда от 07.06.2021 г. по гражданскому делу № 2-300/2021.

178. Решение Баргузинского районного суда от 07.12.2023 г. по гражданскому делу № 2-653/2023.

179. Решение Баргузинского районного суда от 09.11.2023 г. по гражданскому делу № 2-710/2023.

180. Решение Баргузинского районного суда от 11.08.2022 г. по гражданскому делу № 2-570/2022.

181. Решение Баргузинского районного суда от 14.11.2023 г. по гражданскому делу № 2-737/2023.

182. Решение Ольхонского районного суда: от 07.08.2023 по делу № 2-238/2023.

### **Интернет-ресурсы и материалы СМИ**

183. Агентство лесного хозяйства Бурятии лидеры по лесной амнистии в ДФО // Официальный сайт Республиканского агентства лесного хозяйства. [Электронный ресурс]. – URL: [https://egov-buryatia.ru/ralh/press\\_center/news/detail.php?ID=174001](https://egov-buryatia.ru/ralh/press_center/news/detail.php?ID=174001).

184. Байкальская природная территория // Сайт ФГБУ Заповедное Прибайкалье. [Электронный ресурс]. – URL: <https://baikal-1.ru/tourism/baikal-natural-territory/>.

185. Бандитская приватизация: захваченные лесные участки останутся у незаконных хозяев // МК.Ru. [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.mk.ru/politics/2017/04/20/banditskaya-privatizaciya-zakhvachennye-lesnye-uchastki-ostanutsya-u-nezakonnykh-khozyaev.html>.

186. В Бурятии «лесную амнистию» продлили на три года // Вести Бурятия. [Электронный ресурс]. – URL: [https://bgtrk.ru/news/society/228130/?utm\\_source=yandex.ru&utm\\_medium=organic&utm\\_campaign=yandex.ru&utm\\_referrer=yandex.ru](https://bgtrk.ru/news/society/228130/?utm_source=yandex.ru&utm_medium=organic&utm_campaign=yandex.ru&utm_referrer=yandex.ru).

187. Де-факто – лес, по документам – пашня // Журнал «Огонек». Новость от 22.06.2020. [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4378936>.

188. Иркутская область заняла 4 место в России по реализации лесной амнистии // Официальный сайт Усть-Кутского муниципального образования. [Электронный ресурс]. – URL: [https://admin-ukmo.ru/news/?ELEMENT\\_ID=24626](https://admin-ukmo.ru/news/?ELEMENT_ID=24626).

189. Карта Байкальской природной территории. [Электронный ресурс]. – URL: <https://baikal-1.ru/4sitedoc/181121-baikal-nature-territory.pdf>

190. Кузбасс начал строить первый в России центр реабилитации для ветеранов СВО // РИА новости. [Электронный ресурс]. – URL: <https://ria.ru/20230505/svo-1869937226.html>.

191. Минприроды: санитарные рубки на Байкале не ослабят защиту озера // Ведомости. [Электронный ресурс]. – URL: [https://www.vedomosti.ru/esg/protection\\_nature/news/2025/07/10/1123530-minprirodi-sanitarnie-rubki-na-baikale-ne-oslabyat-zaschitu-ozera](https://www.vedomosti.ru/esg/protection_nature/news/2025/07/10/1123530-minprirodi-sanitarnie-rubki-na-baikale-ne-oslabyat-zaschitu-ozera).

192. Мусора на Ольхоне все больше: тревожные прогнозы сбываются // Заповедное Прибайкалье. [Электронный ресурс]. – URL: <https://baikal-1.ru/musora-na-olhone-vsyo-bolshe-trevozhnye-prognozy-sbivayutsya>.

193. На Ольхоне прошел митинг против расширения границ нацпарка // Альтернативное информационное агентство Иркутской области. [Электронный ресурс]. – URL: [https://altairk.ru/new/policy/on\\_the\\_island\\_held\\_a\\_rally\\_against\\_the\\_expansion\\_of\\_the\\_boundaries\\_of\\_the\\_national\\_park](https://altairk.ru/new/policy/on_the_island_held_a_rally_against_the_expansion_of_the_boundaries_of_the_national_park).

194. Об исполнении закона о «лесной амнистии» в Иркутской области рассказал на Всероссийском совещании глава минлеса Павел Кирдяпкин // Официальный интернет-портал правовой информации Иркутской области. [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.ogi-rk.ru/2024/07/12/ob-ispolnenii-zakona-o-lesnoj-amnistii-v-irkutskoj-oblasti-rasskazal-na-vserossijskom-soveshhanii-glava-minlesa-pavel-kirdjapkin/>.

195. Они не носят плащи: жители Иркутской области, которыми мы восхищались в 2024 году // Ирсити. [Электронный ресурс]. – URL: <https://ircity.ru/text/society/2025/01/08/74939195/>.

196. Официальное сообщение о включении озера Байкал в список участников мирового наследия. [Электронный ресурс]. – URL: <https://baikalake.ru/upload/iblock/591/Официальное%20сообщение%20о%20включении%20озера%20Байкал.pdf>.

197. Проекты реабилитационных центров в Кузбассе для участников СВО подготовят летом 2024 года // ИА ТАСС. [Электронный ресурс]. – URL: <https://tass.ru/obschestvo/20069641>.

198. Размышления по поводу и без...Послесловие к митингу 24 декабря в с. Еланцы // Бакальские Зори. [Электронный ресурс]. – URL: <https://baikzori.ru/articles/media/2019/1/12/razmyishleniya-po-povodu-i-bez/>.

199. Расставили приоритеты. Минфин объяснил, почему порезал бюджет Иркутской области // Ирсити. [Электронный ресурс]. – URL: <https://ircity.ru/text/economics/2025/10/11/76069553/>.

200. Рослесхоз: благодаря лесной амнистии в состав земель лесного фонда возвращено более 1000 лесных участков // Федеральное агентство лесного хозяйства. [Электронный ресурс]. – URL: <https://rosleshoz.gov.ru/news/federal/rosleskhoz-blagodarya-lesnoy-amnistii-v-sostav-zemel-lesnogo-fonda-vozvrashcheno-bolee-1-000-lesnykh-uchastkov-n10853/>.

201. Сведения о состоянии долговых обязательств консолидированного бюджета Республики Бурятия по состоянию на 01.10.2025 // Министерство финансов Республики Бурятия. [Электронный ресурс]. – URL: <https://egov-buryatia.ru/minfin/activities/gosdolg/gosudarstvennyu-i-munitsipalnyu-dolg/>

202. Сводный аналитический отчет Иркутской области за 2024 год // Единый методический информационный ресурс в области физической культуры, спорта и спортивной медицины: официальный интернет-портал Минспорта России. [Электронный ресурс]. – URL: <https://em-ir.gov.ru/analytics/indicators/reports/ru-irk>.

203. Совещание о развитии и декриминализации лесного комплекса. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/64116>.

204. Счетная палата заявила, что в России есть достоверная информация только о 17% лесного фонда // Федеральное СМИ «Экология России». Совещание о развитии и декриминализации лесного комплекса. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/64116>.

205. Официальный сайт «Экология России». [Электронный ресурс]. – URL: <https://ecologyofrussia.ru/about/>.

206. World Heritage Committee. Twentieth session. Merida, Mexico, 2–7 December, 1996. [Электронный ресурс]. – URL: <https://whc.unesco.org/archive/1996/whc-96-conf201-21e.pdf>.

207. World Heritage nomination – IUCN summary Lake Baikal basin (Russia). [Электронный ресурс]. – URL: <https://whc.unesco.org/document/154188>.

*Научное издание*

**Саенко Юлия Владимировна**

**САНАТОРНО-КУРОРТНОЕ ЛЕЧЕНИЕ В ЦЭЗ БПТ:  
ПРОБЛЕМЫ РАЗМЕЩЕНИЯ ОБЪЕКТОВ  
В ГРАНИЦАХ ЛЕСНОГО ФОНДА**

Издается в авторской редакции

Компьютерная верстка *А. П. Бочарниковой*

Дизайн обложки *Я. А. Лесных*

Изд. лиц. ЛР № 020461 от 04.03.1997.

Подписано в печать 29.01.2026. Формат 60 × 84 1/16.

Усл. печ. л. 10,41. Тираж 500 экз. Заказ 10.

Гигиеническое заключение

№ 54.НК.05.953.П.000147.12.02. от 10.12.2002.

Издательско-полиграфический центр СГУГиТ

630108, Новосибирск, ул. Плахотного, 10.

Отпечатано в издательско-полиграфическом центре СГУГиТ

630108, Новосибирск, ул. Плахотного, 8.