на правах рукописи

Блинников Роман Владимирович

ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЛЕСНОГО ФОНДА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

12.00.06 – природоресурсное право;
аграрное право; экологическое право

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2005

2007-4
11986

на правах рукописи

Блинников Роман Владимирович

ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЛЕСНОГО ФОНДА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

12.00.06 – природоресурсное право;
аграрное право; экологическое право

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2005

Работа выполнена на кафедре Аграрного и экологического права Московской государственной юридической академии

Научный руководитель: кандидат юридических наук, профессор
Гусев Руфин Константинович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Бобылев Анатолий Иванович
кандидат юридических наук, профессор
Волкова Наталья Алексеевна

Ведущая организация: **Государственный университет по землеустройству**

Защита состоится 13 октября 2005 года в 14.00 на заседании диссертационного совета Д 212.123.03 при Московской государственной юридической академии по адресу: 123995 Москва, ул.Садовая Кудринская, д. 9 зал заседаний Ученого совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Московской государственной юридической академии.

Автореферат разослан: «13» сентября 2005 года.

Ученый секретарь диссертационного совета
Доктор юридических наук, профессор И.В.Ершова

РОС. НАЦИОНАЛЬНАЯ БИБЛИОТЕКА С.-Петербург 2007 РК

2455753

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования.

Первоначальный этап реформы законодательства о земле и других природных ресурсах сменяется новым этапом. В настоящее время стоит вопрос об углубленном развитии положений природоресурсного законодательства и в частности, законодательства о земле и о лесе.

В основе любых преобразований должны лежать базовые принципы, установленные Конституцией Российской Федерации. Перспективы развития лесного и земельного законодательства определены необходимостью дальнейших преобразований в области управления лесным фондом и землями лесного фонда, а также его использования. Согласно ст.9 Конституции РФ земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, и могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. Ст. 42 Конституции РФ закрепляет право каждого на благоприятную окружающую среду, ст. 58 обязывает каждого сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам. Одной из важнейших частей окружающей человека природной среды, и вместе с тем – одним из важнейших и наиболее ценных природных ресурсов, требующих особой заботы человека, является лес.

Между тем, как отмечают специалисты, современное состояние лесопользования характеризуется низким уровнем использования лесных ресурсов и недостаточной его экономической эффективностью. Из возможного объема лесопользования (500 млн. кубометров в год) используется только 145 млн. кубометров[1]. В качестве главных причин, сдерживающих приток инвестиций в лесопромышленный сектор России, указывают такие, как неэффективность доступа к лесным ресурсам,

---

[1] Лесохозяйственная информация. Сборник научно-технической информации по лесному хозяйству. – М.: Всероссийский научно-исследовательский институт лесоводства и механизации лесного хозяйства, 2003. №5. – С. 19.

несовершенство правовых и организационных механизмов эффективной борьбы с незаконными вырубками леса, недостаточно надежная защита прав на использование земель лесного фонда, отсутствие специализированной машиностроительной базы и др.[2] Как указывается в Экологической доктрине Российской Федерации[3], основными задачами в сфере нормативного правовое обеспечения и правоприменения являются создание эффективного правового механизма обеспечения сохранения природной среды и экологической безопасности, а также совершенствование правоприменительной практики в целях обеспечения адекватной ответственности за экологические правонарушения и ее неотвратимости. Для этого необходимо, в частности: устранить имеющиеся противоречия между природно-ресурсными и природоохранными нормами законодательства Российской Федерации, а также между законодательством в области охраны окружающей среды и нормами иных отраслей права; обеспечить реализацию законодательных актов путем принятия подзаконных нормативных правовых актов, необходимых для полноценного применения федеральных законов; обеспечить правовое закрепление необходимости представления экологического обоснования деятельности как одного из обязательных условий при проведении конкурсов, тендеров, аукционов на право реализации и выбора проектов; развить систему государственных стандартов Российской Федерации в области охраны окружающей среды, закрепление в правовой системе Российской Федерации международных экологических стандартов, обеспечивающих снижение антропогенной нагрузки на окружающую среду; гармонизировать законодательство Российской Федерации в области охраны окружающей среды и нормы международного права в этой области в рамках обязательств Российской Федерации по международным договорам; развить и активизировать судебные механизмы

---

[2] Маренков В.О. *Анализ главных причин, сдерживающих приток инвестиций в лесопромышленный сектор России* // Вестник Московского государственного университета леса – Лесной вестник. 2003 №5 (30). – С. 50 53.

[3] Экологическая доктрина Российской Федерации (одобрена распоряжением Правительства РФ от 31 августа 2002 г. N 1225-р) // РГ. 18 сентября 2002 г., N 176; СЗ РФ 9 сентября 2002 г., N 36, ст. 3510.

разрешения противоречий между интересами населения, субъектов хозяйственной деятельности и государства в области охраны окружающей среды; усовершенствовать методики расчета и практику компенсации ущерба в результате экологических правонарушений и (или) осуществление экологически опасных видов деятельности; обеспечить применение механизмов прекращения незаконной деятельности.

Необходимым условием успешного решения этих насущных задач является научная разработка проблем правового обеспечения рационального использования и сохранения как леса в целом, так и земель лесного фонда.

Общеизвестно, что самая высокая степень правовой защиты лесов как природного ресурса и элемента окружающей природной среды достигается в условиях федеральной собственности на лес и земли лесного фонда, которая служит реальной предпосылкой для создания наиболее эффективных механизмов управления системой разработки лесных ресурсов при сохранении природоохранных функций леса. Об этом свидетельствует как многовековая практика ведения лесного хозяйства в развитых капиталистических странах и России, так и результаты теоретических исследований. В нашей стране, в силу исторических причин эта предпосылка наличествует: подавляющая часть земель, занятых лесами, находится в составе единого лесного фонда.

Необходимо провести исследование соотношения норм земельного и лесного права. Ряд связанных с этой проблематикой вопросов до сих пор остаются дискуссионными; в научной литературе даже весьма авторитетными авторами порой высказываются спорные суждения о положении земель лесного фонда в системе объектов, входящих в сферу регулирования лесного права. Между тем, имеется обширная литература, в которой затрагиваются разнообразные аспекты земель лесного фонда как объекта правового регулирования. В настоящее время отсутствуют комплексные исследования, специально посвященные анализу правового режима земель лесного фонда Российской Федерации с учетом как истории

вопроса, так и новейших изменений в действующем законодательстве Российской Федерации.

Диссертант считает, что актуальность настоящего исследования обусловлена:

1) высокой значимостью леса как одной из конституционно охраняемых ценностей в качестве уникального природного ресурса и важнейшего элемента природной среды;

2) значением государственной собственности на лесные земли как важной предпосылки эффективного управления системой лесосбережения и разработки лесных ресурсов, что обусловливает особое положение земель лесного фонда в общей массе земель, покрытых лесной растительностью;

3) необходимостью углубленного теоретического исследования соотношения норм земельного и лесного права, составляющих основу правового режима земель лесного фонда Российской Федерации;

4) необходимостью научного осмысления изменений, внесенных за последние годы в российское законодательство и касающихся управления землями лесного фонда РФ;

5) недостаточной разработанностью указанных аспектов режима земель лесного фонда Российской Федерации в юридической научной литературе последних лет.

Степень разработанности темы.

Теоретическую основу данной работы составляют фундаментальные труды в области земельного и лесного права, лесоводства, истории правового регулирования отношений, связанных с использованием лесных земель. В их числе работы таких ученых, как Г.А. Аксененок, Н.П.Анучин, С.А.Боголюбов, С.А.Богомолов, Г.Е.Быстров, П.В.Васильев, М.К.Гурский, Р.К.Гусев, Л.И.Дембо, И.И.Евтихиев, Б.В.Ерофеев, Ю.Г. Жариков, Л.А.Заславская, О.А.Зиновьева, И.А.Иконицкая, Д.Н.Исупов, В.П.Каверин, Н.Д.Казанцев, А.В.Карасс, О.С.Колбасов, И.О.Краснова, Н.И.Краснов,

О.И.Крассов, Е.И.Немировский, Н.Т.Осипов, Г.Н.Полянская, А.М.Турубинер, Г.Н. Эйриян и др.

В процессе диссертационного исследования были изучены работы русских дореволюционных правоведов Ф.К.Арнольда, Ф.А.Гайковского, П. Кнорре, К.П. Победоносцева, В.И. Синайского, Н.И.Фалеева, Н.Шелгунова, Д.С. Шилкина.

В работе также использовались труды ученых–специалистов в других отраслях права: С.С.Алексеева, М.Н.Марченко, А.В.Мицкевича, В.П.Мозолина, Ю.А.Тихомирова.

Отдельные вопросы правового регулирования режима земель лесного фонда рассматриваются в работах таких авторов, как В.П.Балезин, С.А.Боголюбов, Г.Е.Быстров, Г.А.Волков, А.К.Голиченков, Дж.А.Грей, В.К.Григорьев, В.М.Жирин, К.А.Зернов, Н.Н.Кашпор, Б.Д.Клюкин, А.Ф.Козлов, А.И.Королев, Б.А.Крынская, Н.В.Ловцова, В.П.Лысенко, В.О.Маренков, В.Л.Мунтян, Е.И.Немировский, М.Н.Пашева, М.И.Паладина, И.Г.Руссова, М.С.Сахипов, В.И.Сухих, Н.А.Сыродоев, В.К.Тепляков, В.П.Тарасенко, Р.Хайитов, М.А.Цветков, и др.

Отмечая значительную научную ценность проведенных исследований, вместе с тем необходимо отметить, что, некоторые выводы и положения выдвинутые перечисленными учеными и специалистами требуют дальнейшего развития в теоретическом и практическом плане, а ряд научных положений нуждается в корректировке в свете изменившихся социально-экономических и правовых условий регулирования правоотношений, связанных с использованием земель лесного фонда Российской Федерации.

Объектом исследования является правовой режим земель государственного лесного фонда в Российской Федерации.

Предмет исследования составляет совокупность законодательных и иных нормативных источников правового регулирования использования земель лесного фонда в Российской Федерации на современном этапе и имеющиеся проблемы и перспективы совершенствования его

законодательно-нормативной базы; статистические данные о состоянии земель лесного фонда РФ и эффективности их использовании.

Цель исследования состоит в том, чтобы, опираясь на анализ действующего законодательства РФ, данные историко-сопоставительного анализа опыта государственного регулирования земельных и лесных правоотношений в России и ряде других стран, представленные в юридической и специальной литературе научные концепции, материалы судебной практики, статистические данные о состоянии лесного фонда РФ, выявить особенности комплексного характера правового режима земель лесного фонда Российской Федерации, определить правовые средства эффективного применения норм лесного и земельного законодательства, регулирующих правоотношения, связанные с использованием указанных земель, наметить перспективы дальнейшего развития нормативно-правовой базы регулирования этих правоотношения и разработать на этой основе предложения по совершенствованию правового режима земель лесного фонда Российской Федерации.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие **задачи**:

-охарактеризовать современное состояние лесного, земельного и экологического законодательства, содержащее нормы регулирования отношений по использованию и охране земель на текущий период, поскольку нормативно правовые акты регулирующие отношения по использованию и охране земель лесного фонда устарели;

- осуществить теоретический анализ понятия земель лесного фонда;

-выявить пробелы в правовом регулировании земельных отношений и в сфере использования, охраны и воспроизводства лесных ресурсов, дать конкретные предложения по их усовершенствованию;

-определить основные направления повышения эффективности использования земель лесного фонда, в частности, по средством более широкого применения нетрадиционных способов использования и(или)

осуществления побочных лесных пользователей на основе использования разнообразных титулов права землепользования, предусмотренных земельным и лесным законодательством, в том числе и титула сервитута публичного и частного;

- рассмотреть правовые проблемы, связанные с законодательным определением состава и классификации видов землепользования и лесопользования земель лесного фонда Российской Федерации;

- выполнить сопоставительный анализ опыта правового регулирования использования лесных земель с учетом исторического опыта регулирования земельных отношений как в дореформенный период развития земельного и лесного законодательства, так и исторического опыта развития зарубежного лесного и земельного законодательства;

- реализовать обзорный систематический анализ нормативно-правовой базы регулирования отношений по поводу пользования землями лесного фонда Российской Федерации;

- исполнить комплексный анализ правового режима земель лесного фонда, включая особенности управления этими землями, для чего:

- провести сравнительный анализ исторических аспектов государственного управления землями лесного фонда;

- систематизировать нормы земельного, лесного и других отраслей действующего российского законодательства, устанавливающие правовой режим землепользования на участках земель лесного фонда РФ;

- исследовать существующую в Российской Федерации систему государственного управления землями лесного фонда, выявить ее достоинства и недостатки, наметить возможные пути их устранения посредством внесения изменений в действующую нормативно-правовую базу регулирования использования земель лесного фонда.

Нормативно-правовую базу диссертационного исследования составляют международные нормативно-правовые акты, Конституция Российской Федерации, гражданское, земельное и лесное, а также иное федеральное

законодательство, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, нормативные правовые акты исполнительных органов государственной власти; решения высших судебных органов; материалы судебной практики, связанной с рассмотрением дел, о нарушениях лесного и земельного законодательства и разрешения земельных и лесных споров.

Методологические основы исследования составили общенаучный, логический, исторический, системно-структурный, сравнительно-правовой и аксиологический методы. Кроме того, применялись методы интегрального, сравнительного и критического анализа результатов исследований, проведенных другими авторами по рассматриваемым в работе вопросам. В качестве основных источников исследования использованы действующие нормативные акты, которые были подвергнуты системному и логическому анализу.

Научная новизна диссертационного исследования обусловлена в первую очередь выбором его темы. Впервые в отечественной юридической науке предметом научного анализа выступает комплекс теоретических и практических проблем, связанных с правовым режимом земель лесного фонда Российской Федерации с учетом как истории вопроса, так и новейших изменений в действующем законодательстве Российской Федерации, в социально-экономических условиях современной России.

Кроме того, новизна настоящей работы заключается в ряде конкретных научных результатов, полученных в ходе исследования, а именно:

- проведен теоретический анализ понятия земель лесного фонда и их состава с учетом как исторического аспекта, так и его современной законодательной базы;

- осуществлен сопоставительный анализ опыта правового регулирования использования земель государственного лесного фонда и лесных земель с иными формами собственности в истории отечественного и зарубежного лесного права, выявлена позитивная роль принципа государственной

собственности на лесные земли и существования в национальной системе права категории лесного фонда;

- выполнен обзорный системный анализ нормативно-правовой базы регулирования отношений по поводу лесопользования и использования земель лесного фонда Российской Федерации, выявлена прогрессивная, роль источников международного права в развитии и совершенствовании российского законодательства, устанавливающего режим земель лесного фонда;

- реализован комплексный анализ правового режима земель лесного фонда, включая критерии права собственности, особенности управления этими землями, вопросы землепользования и лесопользования а также охраны, и защитного воспроизводства лесов и земель лесного фонда;

- исполнен систематический анализ объектов и субъектов права землепользования;

- выявлен ряд противоречий между действующим лесным законодательством РФ, с одной стороны, и другими отраслями природоресурсного законодательства, в частности, земельным и водным законодательством, предложены возможные варианты конкретного их устранения путем внесения соответствующих изменений в действующее лесное и земельное законодательство;

- рассмотрены основы государственного управления землями лесного фонда;

- исследована существующая в Российской Федерации система органов государственного управления землями лесного фонда, выявлены ее недостатки, предложены возможные пути их устранения посредством внесения изменений в действующую нормативно-правовую базу регулирования использования земель лесного фонда;

- проанализирована система форм ответственности в сфере земельных и лесных правонарушений определен ряд правовых средств борьбы с нарушениями лесного и земельного законодательства, регулирующего

режим пользования землями лесного фонда РФ, предложены конкретные пути их разрешения.

По результатам изучения судебной правоприменительной практики разработаны предложения по совершенствованию правовой охраны лесов и земель лесного фонда.

<u>На защиту выносятся следующие основные теоретические положения и выводы:</u>

1. Землями государственного лесного фонда диссертант считает земельные территории, находящиеся в федеральной собственности, покрытые лесной растительностью (лесами) и не покрытые лесной растительностью, но предназначенные для ее восстановления или нелесные земли предназначенные для нужд лесного хозяйства (занятые просеками, дорогами), в том числе:

- лесные земли – гари, редины, прогалины, лесные питомники с несомкнувшимися лесными культурами и т.п.;

- лесные земли не используемые для лесного хозяйства в границах земель лесного фонда в виде сельскохозяйственных угодий (пашни, сенокосы, пастбища), призванные удовлетворять нужды побочного сельскохозяйственного производства и социально-экономические нужды населения и организаций.

а) предоставляемые в аренду сельско-хозяйственным предприятиям (крестьянско-фермерским хозяйствам) и гражданам ведущим личное подсобное хозяйство;

б) предоставляемые в качестве служебных земельных наделов для работников лесного хозяйства и лесной промышленности;

в) предоставляемые в качестве публичного или частного лесного сервитута (для сбора грибов, ягод и т.п.).

2. Правовой режим использования и охраны земель лесного фонда подчиняется и находится в прямой взаимосвязи и взаимозависимости от

правового режима лесов, при этом определяющее значение имеет правовой режим лесов (в зависимости от групп лесов, категории защитности, установленных условий и порядка пользования землями лесного фонда, прав и обязанностей землепользователей, юридической ответственности за нарушение земельного и лесного законодательства) исходя из которого определяются дальнейшие перспективы и виды использования земель лесного фонда.

В то же время качественный состав земель лесного фонда, по их плодородию и пригодности ведения интенсивного лесного хозяйства, предопределяет выбор предназначения угодий для посадки основных пород деревьев, их будущей сертификации, пород лесной растительности, степени и сроки выращивания до уровня спелости лесонасаждений, разных биологических видов лесной растительности и т.п.

Названные взаимосвязи выделяют общие цели, задачи и пути обеспечения рационального использования и охраны, как земель лесного фонда, так и самого лесного фонда (леса как объекта окружающей среды).

3. Диссертационное исследование происходящих изменений в ходе управленческой реформы системы федеральных органов исполнительной власти в области использования и охраны земель и лесов позволило автору сделать вывод о значительной неопределенности и неоправданности распределения полномочий между специальными органами управления, что привело к несоблюдению важного принципа управления государственным имуществом вообще, и в частности лесным фондом, отделение контрольно-надзорных функций от хозяйственной деятельности. Диссертант обосновывает предложения, устраняющие этот недостаток.

При всем этом в значительной мере активизируется и повышается роль хозяйственных органов по определению судьбы леса и земель лесного фонда путем трансформации лесных угодий в нелесные земли, а земель лесного фонда в земли промышленности и иного специального назначения, что

приводит к нарушению экологических и других требований ведения лесного хозяйства.

4. В диссертации обосновывается принцип незыблемости отнесения лесного фонда к объектам федеральной собственности, как необходимое условие обеспечения рационального использования и охраны лесов и земель лесного фонда. Новый проект Лесного кодекса предполагает перевод части лесного фонда и земель лесного фонда из федеральной собственности в частную, что, по мнению диссертанта, не может не сказаться отрицательно на социально-политической обстановке, нуждах населения и отдельных институтах государственности. Предусмотренная законопроектом возможность перевода земельных участков земель лесного фонда на условиях аренды до 99 лет по существу представляет собой завуалированную передачу лесов и участков земель лесного фонда в собственность горнодобывающих и других предприятий и может привести к растранжириванию земель лесного фонда с постепенной трансформацией земель лесного фонда в земли промышленности (на основании п. 1.2 ч. 2 ст. 11 Федерального закона от 24 декабря 2004 года № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую»[4] по признаку невозможности их дальнейшего использования и прекращения нужд лесного хозяйства).

5. Принципиальное структурное разделение лесного фонда по видам лесопользования и землепользования должно, прежде всего, исходить из сроков пользования и характера воздействия на лесной фонд и земли лесного фонда. Виды побочного лесопользования предусмотренные ст. 80 ЛК Российской Федерации, при предоставлении гражданам, в т.ч. предпринимателям и организациям участков на условиях договора аренды или на условиях краткосрочного возмездного пользования, требуют их перевода на титул частного лесного сервитута. При этом следует обращать внимание, на то что:

[4] РГ 30.12.2004. № 290

а) по своему содержанию такие сервитуты, в сущности представляют собой ограничение права основного лесопользования или землепользования (размещение ульев, пасек, сбор грибов, ягод, дикорастущих плодовых культур, лекарственных и других растений);

б) перечисленные виды лесопользования и использования земель лесного фонда носят краткосрочный, чаще всего сезонный, характер;

в) при правильной организации использования участков земель лесного фонда (лесных участков), установления нормативов и условий пользования, они не должны оказывать отрицательного воздействия на качественное состояние лесных насаждений, их продуктивности (бонитете), защитных и других полезных лесных функциях.

6. Предоставление земельных участков из состава земель лесного фонда в качестве сельскохозяйственных угодий (пастбища, сенокосы, пашни) сельскохозяйственным предприятиям, крестьянско-фермерским хозяйствам, личным подсобным хозяйствам, должно осуществляться только на основании договоров аренды земельных участков из состава земель лесного фонда, хотя другие земли сельхозпредприятий и фермеров могут быть в частной собственности.

Договор аренды позволяет определить более широкий спектр сельскохозяйственных землепользователей, определить требования и условия землепользования, а также установить конкретные виды договорной ответственности.

Общий вывод исследования состоит в том, что сложившаяся система правоотношений в сфере использования и охраны земель лесного фонда и лесов, произрастающих на них, носит многогранный комплексный характер. Эта система находится в прямой зависимости от экологического, земельного и лесного законодательства, которые являются сформировавшимися общепризнанными отраслями российского законодательства.

Теоретическая значимость работы состоит в том, что сформулированные в диссертации научные выводы и предложения в определенной мере будут способствовать формированию унифицированного подхода к решению вопросов совершенствования нормативно-правовой базы, определяющей правовой режим земель лесного фонда Российской Федерации.

Практическая значимость исследования состоит в том, что содержащиеся в диссертации выводы и предложения могут быть использованы в работе над дальнейшим совершенствованием земельного, лесного и экологического законодательства Российской Федерации и других нормативных актов, устанавливающих общие условия и порядок использования и охраны земель лесного фонда РФ и лесов произрастающих на них; при подготовке и совершенствовании проекта Лесного кодекса, а также в правоприменительной практике, в том числе в судопроизводстве при разрешении судебными органами отдельных категорий дел, связанных с правонарушениями в сфере использования и охраны лесов и земель лесного фонда. Основные положения диссертационного исследования могут быть использованы в учебном процессе высших учебных заведений при чтении курсов земельного и экологического права, а также при выделении специального курса лесного права.

Апробация результатов исследования. Основные положения диссертации нашли отражение в публикациях автора по теме исследования, а также в выступлениях диссертанта на ряде научных форумов.

Структура диссертационного исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы, списка нормативных и иных правовых актов.

Во **Введении** обосновывается актуальность темы, определяются предмет и цель диссертационного исследования, научная новизна, теоретическая и практическая значимость работы, сформулированы основные положения и выводы работы.

Основное содержание диссертации:

В **Главе 1 «Лесной фонд и земли лесного фонда как объекты лесных и земельных правоотношений»** рассматривается понятие и состав земель лесного фонда, изучается опыт правового регулирования использования земель лесного фонда в истории отечественного и зарубежного лесного права, нормативно-правовая база регулирования отношений по поводу лесопользования на землях лесного фонда Российской Федерации.

При решении вопроса о понятии и составе земель лесного фонда неизбежно возникает вопрос о соотношении лесного и земельного законодательства. При этом возникает множество проблем. Основная из которых заключается в том, что земельное и лесное законодательство по-разному определяют состав земель лесного фонда.

Анализ указанных понятий приводит к выводу, что определение земель лесного фонда, данное в ст. 101 ЗК РФ, лишь внешне, по форме кажется близким к определению ЛК РФ, по существу же оно воспроизводит старое определение ЗК РСФСР, из которого прямо вытекает вывод о том, что определяющим признаком земель лесного фонда является их целевое предназначение.

В то же время, понятие лесного фонда в лесном законодательстве выступает как производное по отношению к понятиям «лес» и «земли лесного фонда», а, следовательно, к землям лесного фонда относятся земли, являющиеся составной частью понятия «лес» и входящие в лесной фонд.

В работе обосновывается положение о том, что включение земель в юридическое понятие «лес» целесообразно с точки зрения задач правового регулирования правоотношений, связанных с использованием лесного фонда.

Термин «земля», по мнению диссертанта, является неоднозначным как в обычном словоупотреблении, так и в экономике, в юридических контекстах, обозначая нередко различные понятия. Часто происходит смешение этих контекстов, что и послужило одной из объективных причин дискуссии о

соотношении лесного и земельного права в регулировании режима лесных земель.

В главе проводится анализ различных контекстов понятия «земля» и делается вывод, что после длительного периода регулирования отношений только по поводу земель сельскохозяйственного назначения законодательство постепенно стало охватывать и другие категории земель.

Диссертант считает необходимым привести в соответствие нормы земельного и лесного законодательства, регулирующие режим земель лесного фонда Российской Федерации, для чего целесообразно внести определенные изменения в ч.1 ст.101 ЗК РФ, для приведения ее в более полное соответствие с понятием земель лесного фонда, данным в ЛК РФ.

Формулировки Лесного кодекса представляются более точными, более верно отражающими сущность земель лесного фонда. Главным, определяющим признаком этих земель, на наш взгляд, является именно их принадлежность к лесному фонду, обусловливающая все установленные законом ограничения их оборотоспособности. Земли лесного фонда не могут находиться в частной собственности; согласно действующему законодательству РФ все они составляют собственность Российской Федерации. Таким образом, понятие земель лесного фонда, как и система законодательного регулирования правового режима этих земель находятся в тесной смысловой связи с понятием леса как совокупности лесной растительности, земли, животного мира и других компонентов окружающей природной среды, имеющей важное экологическое, экономическое и социальное значение. Итак, анализируя совокупность основных содержательных критериев понятия леса диссертант считает возможным лес понимать как «жизненно важный объект природной среды в виде совокупности лесной и нелесной растительности, земли, животного мира и других компонентов окружающей среды, выполняющей природо-защитную, почвозащитную, водо-охранную, средообразующую, лечебно-оздоровительную, санитарно-гигиеническую и иные экологически полезные

функции, находящуюся в федеральной собственности в границах земель лесного фонда, призванную удовлетворять социально-экономические и иные интересы населения и потребности лесозаготовительной, деревообрабатывающей и иных отраслей промышленности.

Поэтому в настоящее время правовой режим земель лесного фонда устанавливается как лесным, так земельным и экологическим законодательством. Такая система правового регулирования вполне соответствует пониманию леса как совокупности лесной растительности, земли и других компонентов окружающей среды.

В работе проводится сравнительное исследование развития современного российского а также дореволюционного, советского и зарубежного лесного права. К позитивным особенностям современного российского лесного права, по мнению диссертанта, относятся, в первую очередь, наличие федеральной собственности на лесной фонд и земли лесного фонда, что составляет главную правовую предпосылку эффективного управления хозяйством на лесных землях. К позитивным факторам следует отнести также наличие кодифицированного лесного и земельного законодательства и развитой системы государственных органов, в функции которых входит обеспечение установленного режима использования земель лесного фонда. Необходимо учитывать, что издавна существовавшую в России традицию управления государственными лесными землями, а также ее законодательное закрепление в дореволюционном лесном законодательстве[5].

Сопоставительное исследование опыта законодательного регулирования использования лесных земель в ряде развитых стран и в России на разных исторических этапах позволило диссертанту обосновывать вывод о том, что государственная собственность на лесные земли открывает более широкие возможности для эффективного управления лесным хозяйством.

Особое внимание в работе уделяется правовому режиму земель лесного фонда как объекта гражданских правоотношений. Особенности порядка

---

[5] Лесн. уст. Изд. 1893 г. Т VIII, ч.1 ст 1 - 11.

реализации собственником своих прав в отношении указанных земель определяются в Лесном кодексе РФ. Важнейшие из этих особенностей закреплены в ст. 18 ЛК РФ.

Во-первых, на собственника возлагается бремя содержания своего имущества в виде затрат на охрану, защиту, воспроизводство и организацию рационального использования земель лесного фонда. В то же время собственник имеет право на получение доходов от использования земель лесного фонда.

Во-вторых, владение, пользование и распоряжение лесным фондом и, соответственно, входящими в него как неотъемлемый элемент лесными землями, осуществляются с учетом глобального экологического значения лесов, их воспроизводства, длительности выращивания и иных природных свойств леса.

Глава 2 «Особенности управления лесным фондом и землями лесного фонда» посвящена рассмотрению основ государственного управления землями лесного фонда, системы и полномочий государственных органов управления ими.

Важнейшим правовым преимуществом, позволяющим эффективно осуществлять функции государственного управления землями лесного фонда, является право федеральной собственности на леса. Хотя по Конституции РФ допускается возможность нахождения природных ресурсов в различных формах собственности, Конституция Российской Федерации вместе с тем не обязывает к тому, чтобы лесной фонд как особая часть лесных природных ресурсов находился в этих различных формах собственности.

Правовой режим земель лесного фонда во многом определяется правом собственности на эти земли и леса на них произрастающие.

Будучи неотъемлемой частью лесного фонда, земли этого фонда согласно ч.1 ст. 19 ЛК РФ находятся в федеральной собственности. В ранее

действовавших Основах лесного законодательства Российской Федерации от 6 марта 1993 г. вопрос о праве собственности на леса не был урегулирован, хотя согласно ст. ст.2 этого законодательного акта лесной фонд находится в совместном ведении Российской Федерации, республик в составе Российской Федерации и других субъектов Федерации. В ст.7 №199-ФЗ от 29 декабря 2004 года установлено, что ч.2 ст.19 ЛК РФ допускающая передачу части лесного фонда в собственность РФ, утратила силу.

Согласно статьям 10 и 11 Лесного кодекса Российской Федерации лесной фонд составляет только часть лесных природных ресурсов, причем положения ст. 19 Лесного кодекса Российской Федерации во взаимосвязи с его статьями 7, 10, 11, 19 (часть третья), 20 и 63 не препятствуют тому, чтобы земля, на которой имеются лесные природные ресурсы, не входящие в лесной фонд и не относящие к лесам на землях обороны, а также земля, изымаемая из лесного фонда, могла находиться в различных формах собственности: частной (граждан и юридических лиц), государственной, муниципальной.

В настоящее время принят новый Федеральный закон от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[6], но данный ФЗ вступает в силу только с 1 января 2006 года. Можно отметить, что в соответствии с данным законом (ст.50) в собственности поселений могут находиться леса, расположенные в границах населенных пунктов. Имеются в виду так называемые «городские леса», которые Лесным Кодексом исключаются из лесного фонда (ст. 10, 133) и, формы собственности на которые устанавливаются федеральным законодательством, а, следовательно, и указанным Федеральным Законом. Вопрос о необходимости существования специального федерального органа, компетенцию которого составляло бы, главным образом, управление лесами неоднократно поднимался научными и практическими работниками. Необходимость такого специализированного подхода к управлению лесами

[6] СЗ РФ. 2003, № 40 Ст. 3822

была очевидна ученым-лесоводам еще в XIX веке. Для эффективного государственного управление лесами как объектами федеральной собственности необходима, по мнению диссертанта, сбалансированная система взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации, с одной стороны, и всей вертикали специально уполномоченных федеральных органов управления лесами, включая территориальные органы управления, с другой стороны.

Диссертант отмечает недостаток управления лесным фондом и землями лесного фонда, который выражается в смешении функций управления с функциями хозяйствующих субъектов. Последнее связано с появлением все большего числа федеральных органов, занимающихся наряду с управленческими функциями, несовместимой с этими функциями хозяйственной деятельностью.

При этом леса и земли лесного фонда рассматриваются не как природные ресурсы, подлежащие всемерной охране, а как имущество, которое должно приносить доход (сиюминутную выгоду), это зачастую, приводит к утрате части лесных массивов и неоправданному переводу земель лесного фонда в земли иных категорий. Этими же причинами, по мнению диссертанта, обусловлены предложения со стороны хозяйственников о введении частной собственности на отдельные участки лесного фонда и земельные участки в составе лесного фонда.

В **Главе 3 «Право пользования землями лесного фонда Российской Федерации»** исследуется понятие права пользования землями лесного фонда, объекты, субъекты и содержание права пользования землями лесного фонда, а также особенности возникновения и прекращения данного права.

При рассмотрении системы объектов пользования, выявляются типы субъектов пользования и определяются их правомочия, вытекающие из конкретных форм и условий землепользования, устанавливаемых действующим законодательством Российской Федерации.

Диссертантом делается вывод, что право пользования не может существовать отдельно от права собственности или права владения. Если используется имущество, у которого нет собственника, то пользователь одновременно и является владельцем, а если владелец имеется, но не выражает своего запрещения, то с его стороны это может считаться согласием, возобновляемым каждый год.

Право пользования землями лесного фонда представляет собой установленный законом или исторически сложившийся свод правил использования земельных участков лесного фонда в соответствии с их правовым режимом..

В связи с этим пользование землями лесного фонда условно может быть разделено на:

- пользование как правомочие собственника (на этом праве осуществляют пользование, например, государственные органы и организации, выступающие от имени собственника);

- пользование как отдельный производный вид права. Оно, в свою очередь, может возникнуть на основании предоставленного вещного права на участок леса (например, лесного сервитута) или на основании обязательственного права (например, права аренды участка лесного фонда).

Обосновывается также вывод о целесообразности установления оснований пользования земельными участками из состава земель лесного фонда в зависимости от особенностей субъекта и характера, а также целей землепользования. Так, по мнению диссертанта, земельные участки для долгосрочного сельскохозяйственного использования (пашни, сенокосы, размещение ульев и пасек и т.п.) следует предоставлять на праве аренды, а краткосрочное пользование – на основании сервитута.

Кроме того, диссертант приходит к выводу о том, что особенности содержания права пользования землями лесного фонда определяется с учетом требования законодательства об охране и использовании лесов и

особенностей конкретного вида землепользования: аренды, концессии, сервитута, безвозмездного пользования.

В тоже время, по мнению диссертанта, установление длительных (до 99 лет) сроков аренды и концессии участков земель лесного фонда является завуалированной передачей этих участков в частную собственность. Данное положение может привести к утрате государством большой части лесных массивов.

Поскольку земли лесного фонда представляют собой как бы составной природный объект, то землепользование, по мнению диссертанта, должно осуществляться с соблюдением требований охраны лесов. Поэтому и в обязанности землепользователей должны включаться элементы правового статуса лесопользователей.

Автором в диссертационном исследовании предлагается и обосновывается несколько классификаций субъектов права пользования землями лесного фонда, в частности, в зависимости от вида лесопользования или от того права, на основании которого они используют участок земли из состава земель лесного фонда.

Основание возникновение права на землю, как отмечает диссертант, это комплекс условий, включающий в себя юридический факт (юридический состав), субъект, правомочный быть носителем данного права, и объект права, отвечающий установленным в законе требованиям[7].

Основания возникновения прав на землю устанавливаются земельным и гражданским законодательством. Кроме того, права пользования землями лесного фонда могут возникнуть по основаниям, предусмотренным для возникновения права пользования участками лесного фонда, а, следовательно, основания устанавливаются также и лесным законодательством.

Все юридические факты, как основания возникновения прав на землю,

---

[7] Эйриян Г.Н Основания возникновения прав на землю. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. М., ИГПАН, 2001. С. 6.

диссертант разделяет на несколько групп:

- договоры и иные сделки, прямо предусмотренные законом,
- акты государственных органов и органов местного самоуправления,
- судебное решение, установившее земельные права и обязанности,
- приобретательная давность,
- иные действия физических или юридических лиц, а также события, с которыми закон, иной правовой акт связывает возникновение земельных правоотношений.

Юридические факты, влекущие возникновение прав на землю, могут быть разделены и по волевому критерию.[8]

Способы возникновения и прекращения права пользования участками лесного фонда могут устанавливаться как лесным, так и земельным законодательством. При этом следует исходить из приоритета норм лесного законодательства, как обеспечивающего более строгий режим охраны и использования лесов.

В **Заключении** подведены итоги диссертационного исследования, высказаны суждения о возможных перспективах развития лесного и земельного законодательства, в части, регулирующей правовой режим земель государственного лесного фонда.

---

[8] Эйриян Г.Н. Указ. раб. С. 13

По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:

1. Блинников Р.В. Правовое регулирование отношений лесопользования на землях лесного фонда Российской Федерации. (Сборник научных трудов академии экономической безопасности МВД России. М.,2005г.) 1.2 п./л.

2. Блинников Р.В. Правовое регулирование использования земель лесного фонда в истории отечественного и зарубежного права. («Актуальные проблемы государства и права», Сборник научных трудов АЭБ МВД России, М., 2005г.) 1п./л.

3. Блинников Р.В. Ответственность за нарушения земельного и лесного права. (Сборник материалов научно-практической конференции АЭБ МВД России, М., 2005г.) 0.4 п./л.

4. Блинников Р.В. Понятие и состав земель лесного фонда (Сборник материалов межвузовской научно-практической конференции) АЭБ МВД России, М., 2005г. 0.5 п./л.

РНБ Русский фонд

2007-4
11986

25 ОКТ 2005