Особенности правового регулирования использования лесов на землях различных категорий

ШУПЛЕЦОВА Юлия Игоревна, ведущий научный сотрудник отдела экологического и аграрного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук

Россия, 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: ecology10@izak.ru

В условиях исчерпания возможностей экономического роста России, основанного на экстенсивной эксплуатации сырьевых ресурсов, на фоне формирования цифровой экономики и появления ограниченной группы стран-лидеров, обладающих новыми производственными технологиями и ориентированных на использование возобновляемых ресурсов, актуально проведение правовых исследований целевого и эффективного использования таких природных богатств России, как леса и земли, на которых они расположены. При возрастании антропогенных нагрузок на окружающую среду до масштабов, угрожающих воспроизводству природных ресурсов, в результате их неэффективного использования необходимо дать своевременную оценку правовым рискам утраты лесами выполняемой ими экологической функции, обусловленной наличием пробелов и коллизий законодательства в исследуемой сфере. В связи с этим следует расставить приоритеты отраслей законодательства в регулировании отношений, связанных с использованием лесов, расположенных на землях различных категорий.

С учетом целей и задач научных исследований, определенных Стратегией научно-технологического развития Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 1 декабря 2016 г. № 642, результатом проводимого исследования правового режима лесов и земельных участков, на которых они расположены, должен стать вклад в подготовку эффективного ответа российского общества на современные вызовы с учетом взаимодействия человека и природы, человека и технологий, социальных институтов, в том числе с применением таких методов правовой науки, как сравнительно-исторический, анализ и сопоставление.

К основным результатам проведенного исследования относится прежде всего выявление особенностей правового регулирования использования лесов на землях различных категорий.

Ключевые слова: леса, лесное законодательство, категории земель, земельные участки.

Для цитирования: Шуплецова Ю. И. Особенности правового регулирования использования лесов на землях различных категорий // Журнал российского права. 2020. № 9. С. 120—133. DOI: 10.12737/jrl.2020.111

Для реализации государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов необходимо достичь определенных целей, намеченных Стратегией развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 г.¹

¹ Утв. распоряжением Правительства РФ от 20 сентября 2018 г. № 1989-р.

Среди этих целей выделяются экономические, экологические и социальные приоритеты. К числу таких приоритетов могут быть отнесены прежде всего:

а) в экономической сфере — эффективное управление лесным сектором экономики и увеличение валового внутреннего продукта в лесном секторе на основе рыночного спроса;

б) в экологической сфере — благоприятная окружающая среда для граждан и сохранение биосферной роли лесов России;

в) в социальной сфере — рост уровня жизни граждан, связанных с лесом, и устойчивое социально-экономическое развитие лесных территорий.

Особенности правового регулирования использования лесов на землях различных категорий обуславливаются особенностью лесов как объекта правового регулирования и выполняемыми лесами специфическими функциями, которые наиболее ярко проявляются в процессе использовании лесов при условии соблюдения их целевого назначения и обеспечения многоцелевого, рационального, непрерывного, неистощительного лесопользования (ст. 25 ЛК РФ).

Основная проблема современного лесного законодательства России — отсутствие четкой и ясной концепции правового регулирования лесных отношений. Как результат — бессистемность вносимых изменений и, соответственно, возникновение правовых рисков утраты лесами выполняемой ими экологической функции.

Федеральный закон от 27 декабря 2018 г. № 538-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования правового регулирования отношений, связанных с обеспечением сохранения лесов на землях лесного фонда и землях иных категорий» (далее — Федеральный закон № 538-ФЗ), необходимость принятия которого неоднократно обсуждалась в научных кругах² не решил тех задач, на разрешение которых он был направлен.

² См., например: Шуплецова Ю. И. Перспективы и направления развития лесного законодательства Российской Федерации // Журнал российского права. 2015. № 3. С. 72—79; Минина Е. Л. Тенденции развития зако-

Принятие данного Закона должно было решить вопрос введения государственного регулирования отношений по охране и использованию значительных площадей лесов, расположенных на иных, нежели земли лесного фонда, категориях земель. Это прежде всего защитные лесополосы на землях сельскохозяйственного назначения, землях промышленности, транспорта и иного специального назначения.

По данным Государственного (национального) доклада о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2018 г., на 1 января 2019 г. земли лесного фонда занимали около 66% территории Российской Федерации³. Из них покрытые лесом площади составляют примерно 85%.

В течение 2018 г. в целом по Российской Федерации в категорию земель лесного фонда переведено из других категорий земель 670,0 тыс. га, в том числе из категории земель сельскохозяйственного назначения было переведено 647,8 тыс. га, из земель запаса — 15,2 тыс. га⁴.

В то же время из состава земель категории лесного фонда переведено в другие категории земель 1 172,4 тыс. га, в том числе в категорию земель особо охраняемых территорий и объектов переведено 1 160,0 тыс. га, в категорию земель промышленности и иного специального назначения — 1,9 тыс. га, в категорию земель населенных пунктов — 5,4 тыс. га, в категорию земель сельскохозяйственного назначения — 5,1 тыс. га⁵.

Таким образом, как следует из приведенных данных Росреестра,

нодательства о растительном мире // Журнал российского права. 2016. № 5. С. 108—117.

³ Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2018 году / редкол.: В. В. Абрамченко, Г. Ю. Елизарова, Н. С. Самойлова и др. М., 2019. С. 7.

⁴ Там же. С. 24.

⁵ Там же.

леса фактически могут располагаться на земельных участках из состава любой категории земель. Однако юридически такое утверждение нередко становится предметом дискуссий, поскольку в Лесном кодексе РФ имеется ряд неудачных формулировок, позволяющих сделать неверный вывод. Так, в ч. 1 ст. 6 ЛК РФ указано, что леса располагаются на землях сельскохозяйственного назначения и иных землях, установленных в соответствии с Земельным кодексом РФ, а норма ч. 2 той же статьи устанавливает, что особенности использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных на землях, не относящихся к землям лесного фонда, определяются ст. 120—123 ЛК РФ, что якобы ограничивает возможность расположения лесов только землями обороны и безопасности (категория земель промышленности и иного специального назначения), землями населенных пунктов и землями сельскохозяйственного назначения.

Принимая во внимание также нормы гл. 17 ЛК РФ, устанавливающие возможность расположения лесов на землях водного фонда и на землях особо охраняемых территорий и объектов, можно было бы предположить, что лесным законодательством не предусмотрена возможность нахождения лесов на землях запаса. Поэтому следует вывод, что юридически леса могут располагаться не на всех категориях земель, поскольку по крайней мере одна категория земель не может быть с очевидностью включена в число указанных категорий с учетом норм лесного законодательства.

Однако такая позиция не соответствует законодательству, поскольку ни в лесном, ни в земельном законодательстве нет закрытого перечня категорий земель, на которых могут располагаться леса. Кроме того, законодательством также не устанавливается прямой запрет считать ле-

сом растительность, находящуюся на какой-либо категории земель.

Также подобный вывод противоречит фактически сложившейся ситуации, поскольку, по данным Государственного (национального) доклада о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2018 г., примерно 11,2% территории земель запаса занимают лесные площади и земли, занятые лесными насаждениями⁶.

Таким образом, недостаточно продуманная формулировка ст. 6 ЛК РФ в редакции Федерального закона № 538-ФЗ создала сложности с определением перечня категорий земель, на которых могут находиться леса.

Прежде чем мы перейдем к рассмотрению вопроса об особенностях правового регулирования использования лесов на землях различных категорий, необходимо ответить на вопрос о том, имеется ли зависимость между признанием указанной растительности лесом и правовым режимом земель, на которых она расположена?

При ответе на данный вопрос следует обратиться к критериям разграничения лесов и «не лесов». Заметим, что в современном лесном законодательстве не определено, какие насаждения являются лесом и какие правовые последствия влечет отношение к лесам тех или иных территорий. Кроме того, актуальным является также вопрос о соотношении понятий «лес», «лесопарковый зеленый пояс», «зеленая зона», «лесопарковая зона», «лесные насаждения», «лесные растения» и т. д. Все это существенно затрудняет правоприменение, способствует введению в законодательство новых терминов, которые усугубляют ситуацию, и позволяет развиваться теневому лесному бизнесу.

Подчеркнем, что этот вопрос для лесной юридической науки не явля-

⁶ См.: Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2018 году. С. 28.

ется новым. На протяжении всего советского периода шла дискуссия о том, является ли некая совокупность растений лесом или «не лесом», ответ на который Г. Н. Полянская, например, считала имеющим «существеннейшее» правовое значение⁷. Однако недостатки лесного законодательства 1950-х гг. позволили ей заключить, что вопрос об отношении древесной растительности к категории «леса» или «не леса» в ряде случаев оставался открытым⁸. В современных условиях данная проблема является тем более существенной, поскольку отношение растительности к категории «не лесов» практически автоматически в соответствии со ст. 261 ГК РФ делает ее принадлежностью земельного участка, не имеющей самостоятельного правового значения.

Кроме того, вопрос тесно связан с проблемой реализации заложенного в лесном законодательстве механизма разграничения права собственности на леса и иную растительность⁹.

Одним из возможных направлений решения указанной проблемы может стать исследование вопроса о соотношении лесов и земельных участков, на которых они расположены.

Исторически, например в Лесном кодексе РСФСР 1923 г., эти понятия разделялись, при этом единый государственный лесной фонд подразделялся на леса общегосударственного значения и леса местного значения, в составе которых выделялись участки, расположенные вне крупных лесных массивов¹⁰, т. е. наряду

с лесами в государственный лесной фонд включались отдельные покрытые лесом земельные участки. Поэтому отметим, что введенное Лесным кодексом РСФСР понятие государственного лесного фонда не совпадало с понятием «лес». Вопросы о составе государственного лесного фонда также регулировались постановлением ВЦИК, СНК РСФСР от 2 марта 1932 г. «Об организации управления лесами местного значения» и постановлением СНК РСФСР от 9 ноября 1930 г. (в ред. от 20 апреля 1934 г.) «Об утверждении Положения о лесах местного значения». Данными актами в состав лесного фонда включались леса, расположенные «на непригодных по почвенным условиям для ведения сельского хозяйства земфондах»¹¹.

Впервые в законодательстве категория земель государственного лесного фонда была закреплена в Основах земельного законодательства Союза ССР и союзных республик 1968 г.¹², и именно с этого момента в научной литературе ставится вопрос о правовом регулировании отношений, связанных с использованием лесов, расположенных на иных, нежели земли государственного лесного фонда, категориях земель¹³.

¹¹ О значении данных нормативных актов для регулирования лесных отношений см.: Крассов О. И. Правовой режим земель государственного лесного фонда: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1978. С. 4.

¹² До принятия указанного нормативного акта в законодательстве такая категория земель не выделялась, однако при этом имелось указание, что единый государственный лесной фонд образуют все леса и земельные площади, предназначенные для выращивания древесины и для нужд лесного хозяйства, отграниченные в установленном для того порядке от земель иного назначения (п. 1 разд. 1 ЛК РСФСР 1923 г.).

¹³ См., например: Полянская Г. Н. Понятие лесных отношений в общесоюзном и республиканском лесном законодательстве // Ученые записки ВНИИСЗ. Вып. 27. М., 1972;

⁷ См.: Полянская Г. Н. Право государственной собственности на леса в СССР. М., 1959. С. 197.

⁸ Там же. С. 157.

⁹ См.: Шуплецова Ю. И. Правовой режим земель лесного фонда // Аграрное и земельное право. 2009. № 10. С. 120.

¹⁰ См.: Шуплецова Ю. И. Правовое регулирование лесных отношений в Российской Федерации: монография. М., 2018. С. 11—12.

Примерно в то же время в советском лесном законодательстве была выделена группа насаждений, не входящих в лесной фонд. В состав данной группы входили: деревья и группы деревьев, а также иная древесно-кустарниковая растительность на землях сельскохозяйственного назначения; защитные насаждения на полосах отвода железных, автомобильных дорог и каналов; деревья и группы деревьев, а также озеленительные насаждения в городах и других населенных пунктах, произрастающие на землях, не занятых городскими лесами; деревья и группы деревьев на приусадебных, дачных и садовых участках¹⁴.

Такое разделение, по мнению исследователей того времени, имело важное практическое значение для организации лесного хозяйства и использования лесов и древесно-кустарниковых насаждений, не относящихся к лесу, в соответствии с их целевым назначением¹⁵. При этом, как справедливо отмечается в научной литературе, в исследуемой сфере были приняты лишь отдельные нормативные акты, касающиеся некоторых категорий объектов растительного мира и редких растений, зеленых насаждений, лекарственных растений и т. п.¹⁶

В настоящее время в лесном законодательстве такое разделение отсутствует, и следствием этого стало неясное и излишне широкое «пред-

ставление о лесе», закрепленное в Лесном кодексе РФ, в соответствии с которым лес является или экологической системой, или природным ресурсом, что фактически привело к невозможности отграничить леса и иные насаждения. Хотя попытка дать определение насаждений иного рода, которая могла бы стать позитивным примером, в законодательстве имеется: вступивший в силу 26 июня 2020 г. Федеральный закон от 27 декабря 2019 г. № 468-ФЗ «О виноградарстве и виноделии в Российской Федерации» дает определение виноградных насаждений, к которым относятся искусственные насаждения определенного рода.

В соответствии с указанными выше Основами, а также принятым позже Лесным кодексом РСФСР 1978 г. в состав единого государственного лесного фонда включались любые леса, а именно: леса государственного значения, которые находились в ведении государственных органов лесного хозяйства, городские леса, так называемые закрепленные леса и леса заповедников, а также колхозные леса, которые находились на землях, предоставленных в бессрочное пользование колхозам (ст. 4).

Указанные леса располагались на землях государственного лесного фонда, к которым в соответствии с Земельным кодексом РСФСР относились выделенные в отдельную категорию земель земли, покрытые лесом, а также не покрытые лесом, но предназначенные для нужд лесного хозяйства. То есть закон достаточно четко разделял понятия леса и земель лесного фонда, выделяя в составе таких земель не покрытые лесом территории.

В Лесном кодексе РФ 1997 г. была сделана попытка объединить в правовом смысле леса и земли, на которых они расположены, установив, что «лесное законодательство Российской Федерации регулирует отношения в области использования, охраны, защиты и воспроизводства

Петров В. В. Объект и предмет правовой охраны природы в СССР // Советское государство и право. 1976. № 4. С. 63; Краснов Н. И. Новое советское лесное законодательство // Советское государство и право. 1978. № 7. С. 44.

¹⁴ См. ст. 5 Основ лесного законодательства Союза ССР и союзных республик.

¹⁵ См.: Каверин А. М., Краснов Н. И., Немовский Е. И., Сыродоев Н. А. Законодательство о лесах. М., 1978. С. 9.

¹⁶ См.: Соколова А. К. Законодательные предпосылки формирования правовой охраны объектов растительного мира // Проблемы законности. 2014. № 125. С. 129—137.

лесов, как входящих, так и не входящих в лесной фонд, а также земель лесного фонда, не покрытых лесной растительностью (лесные отношения)» (ст. 5). Однако в этом же Кодексе было установлено, что отношения в области использования и охраны земель лесного фонда регулируются помимо лесного также и земельным законодательством Российской Федерации.

При этом в юридической науке советского времени существовали две диаметрально противоположные точки зрения относительно того, какому законодательству отдавать приоритет в регулировании отношений по поводу земель, на которых расположены леса. Согласно одной из них «правовой режим земель, покрытых лесами, должен ставиться в зависимость от правового режима лесов, расположенных на них»¹⁷.

В то же время другими исследователями отмечается, что использование и охрана лесов находится в прямой зависимости от состояния земель, на которых они расположены¹⁸.

Таким образом, как следует из анализа ранее действовавшего законодательства и научной литературы советского периода, можно констатировать, что когда природный объект по юридическим признакам относился к категории лесов, то независимо от категории земель, на которой он был расположен, отношения регулировались лесным законодательством, приоритет которого признавался перед земельным законодательством. В случае, когда в качестве объекта выступала иная растительность (например, древесно-кустарниковая), ее правовой режим определялся, скорее, нормами земельного законодательства.

Дискуссии о приоритете отраслей законодательства не утратили актуальности и в настоящее время. Например, Концепцией развития

гражданского законодательства Российской Федерации¹⁹ объектом права собственности предлагается считать не лесной, а земельный участок с особым правовым режимом.

Однако учитывая тенденции развития лесного законодательства последнего времени²⁰ и соглашаясь с высказанным в научной литературе мнением, что земельный участок как объект использования представляет собой недвижимую вещь с регулируемым (планируемым) пределом пользования²¹, отметим, что в отношении лесных участков приоритет отраслей законодательства в регулировании отношений, связанных с использованием лесов, будет зависеть от приоритета сохранения и использования лесов над другими видами использования земельного участка.

В связи с вышесказанным возникает вопрос об отнесении лесов по целевому назначению к защитным, эксплуатационным и резервным, поскольку имеется правовая неопределенность в отношении того, леса какого целевого назначения могут располагаться на землях иных, кроме земель лесного фонда, категорий. И если раньше в научной литературе высказывалось обоснованное мнение, что защитные леса могут быть расположены на землях любых категорий²², то после приня-

¹⁹ Одобрена решением Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 7 октября 2009 г. (п. 3.6.5 подразд. 3 «Право собственности» разд. IV «Законодательство о вещных правах»).

²⁰ Подробнее см.: *Шуплецова Ю. И.* Перспективы и направления развития лесного законодательства Российской Федерации. С. 72—79.

²¹ См.: *Эйриян Г. Н.* Земельный участок как объект использования // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2019. Вып. 45. С. 557.

²² См., например: *Галиновская Е. А.* Правовые особенности реализации договора аренды лесного участка, включенного в гра-

¹⁷ *Ерофеев Б. В.* Советское лесное право: учеб. пособие. М., 1983. С. 17.

¹⁸ См.: *Крассов О. И.* Указ. соч. С. 2.

тия Федерального закона № 538-ФЗ такой вывод становится неочевидным, поскольку в силу ч. 1 ст. 10 ЛК РФ по целевому назначению делаются только леса, расположенные на землях лесного фонда. При этом ч. 2 этой же статьи при установлении особенностей использования, охраны, защиты, воспроизводства защитных лесов, эксплуатационных лесов и резервных лесов отсылает к нормам ст. 110—119 ЛК РФ, в которых данные особенности установлены, в том числе в отношении, например, защитных лесов, расположенных на землях населенных пунктов (городских лесов) (ст. 111, 116 ЛК РФ).

Заслуживает внимания высказанная в научной литературе точка зрения, что «исключив из земельного законодательства принцип деления земель по целевому назначению на категории, государство вряд ли сможет организовать рациональное использование земель без планирования их использования, которое так или иначе будет включать в себя распределение различных видов деятельности на определенной территории»²³. То есть, принимая во внимание, что леса изначально занимают территорию, на которой осуществляются определенные (установленные законом) виды деятельности, именно особенности использования лесов должны определять особенности использования территории, на которой они расположены.

С учетом сказанного необходимо рассмотреть особенности использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов на землях различных категорий, которые, как указывается в ЛК РФ, должны быть

установлены Правительством РФ (ст. 121, 123 ЛК РФ) либо уполномоченным федеральным органом исполнительной власти (ст. 122 ЛК РФ). В большинстве случаев такие нормативные акты еще не приняты, хотя уже существуют следующие проекты:

проект постановления Правительства РФ «Об утверждении Особенности использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных на землях обороны и безопасности»;

проект постановления Правительства РФ «Об утверждении Особенности использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных на землях сельскохозяйственного назначения»;

проект приказа Минприроды России «Об утверждении Особенности использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных на землях населенных пунктов».

В настоящее время указанные выше особенности установлены только в отношении лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях²⁴.

На землях сельскохозяйственного назначения лесные площади и земли, занятые лесными насаждениями, составляют приблизительно 11,3% от площади данной категории земель²⁵.

Леса и лесные насаждения на землях сельскохозяйственного назначения традиционно в большинстве случаев представляют собой либо так называемые лесополосы, предназначенные для защиты сельскохозяйственных угодий от неблаго-

ности населенного пункта // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2016. № 8. С. 42—55; Воронцова А. А. Некоторые особенности правового регулирования лесов (лесных насаждений), расположенных на землях различных категорий // Экологическое право. 2012. № 5. С. 2—6.

²³ Эйриян Г. Н. Указ. соч. С. 551.

²⁴ См. приказ Минприроды России от 16 июля 2007 г. № 181 «Об утверждении Особенности использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях».

²⁵ См. Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2018 году. С. 12.

приятных факторов окружающей среды или хозяйственной деятельности человека, либо так называемые бывшие колхозные леса, которые исторически предоставлялись в пользование членам колхозов для осуществления различных видов лесопользования, в том числе обеспечения строительными материалами и дровами.

Несмотря на то что колхозные леса в советское время входили в государственный лесной фонд, еще в 1950-е гг. Г. Н. Полянская отмечала, что насаждения, находящиеся в сельской местности, по большей части никакой правовой охране не подлежат. И подобное положение нельзя было признать нормальным²⁶.

В настоящее время ситуация практически не изменилась. Хотя в ст. 6 ЛК РФ в редакции Федерального закона № 538-ФЗ земли сельскохозяйственного назначения прямо названы в числе земель, на которых могут быть расположены леса, правовой режим этих лесов по-прежнему остается неопределенным.

Такая ситуация объясняется, прежде всего, тем, что внесенными в 2006 г. в Гражданский кодекс РФ изменениями, которые были связаны с принятием нового на тот момент Лесного кодекса РФ²⁷, были исключены из числа объектов гражданских прав фактически и юридически имеющиеся многолетние древесные насаждения, судьба которых до настоящего времени остается неясной, что позволяет собственникам земельных участков уничтожать такие насаждения по собственному желанию независимо от категории земель, на кото-

рых они расположены. Такой вывод подтверждается в том числе высказанной в научной литературе точкой зрения, что леса могут стать объектами имущественных отношений, только если они входят в состав земельного участка, находящегося в обороте²⁸.

В упомянутом выше проекте постановления Правительства РФ «Об утверждении Особенности использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных на землях сельскохозяйственного назначения»²⁹, их использование осуществляется до принятия уполномоченными исполнительными органами государственной власти одного из следующих решений:

1) вовлечение таких земель в сельскохозяйственный оборот, в том числе путем проведения культуртехнических мероприятий по расчистке от древесно-кустарниковой растительности в соответствии с Федеральным законом от 10 января 1996 г. № 4-ФЗ «О мелиорации земель»;

2) перевод таких земель в земли лесного фонда и использование их в соответствии с требованиями лесного законодательства.

Использование лесов, расположенных на землях сельскохозяйственного назначения, может осуществляться в целях: заготовки и сбора недревесных лесных ресурсов; заготовки пищевых лесных ресурсов и сбора лекарственных растений; ведения сельского хозяйства; выращивания лесных плодовых, ягодных, декоративных растений, лекарственных растений.

То есть приоритетным для использования земель данной категории было и остается сельскохозяйственное производство, и решение о судьбе лесов, расположенных на

²⁶ См.: Полянская Г. Н. Охрана права государственной собственности на леса. М., 1956. Цит. по: Полянская Г. Н. Избранное / сост. С. А. Боголюбов, Э. Н. Мухина. М., 2010. С. 100—101.

²⁷ См. Федеральный закон от 4 декабря 2006 г. № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации».

²⁸ См.: Гавва А. А. Институт права частной собственности на земельный участок в современном гражданском праве: монография. Уфа, 2014. С. 77.

²⁹ ID проекта 02/07/09-19/00095315.

ней, будет приниматься исходя из данного приоритета. Поэтому с учетом проектируемой нормы о проведении культуртехнических мероприятий по расчистке земель следует заключить, что леса на землях сельскохозяйственного назначения приравниваются к древесно-кустарниковой растительности³⁰.

Данный вывод подтверждается также тем, что основанием для перевода земельных участков сельскохозяйственного назначения, на которых располагаются леса, а также земельных участков, расположенных в границах таких земель, в земли лесного фонда может служить их непригодность для дальнейшего использования в целях сельского хозяйства, установление которой, как следует из указанного выше проекта постановления, будет относиться к компетенции уполномоченных исполнительных органов государственной власти.

Правовое регулирование использования лесов, расположенных на землях населенных пунктов, как отмечается в научной литературе, отличается фрагментарностью и неопределенностью³¹. При этом наиболее важной является проблема определения понятия городских лесов и его отграничения от смежных понятий, например понятий зеленых и лесопарковых зон³². Также остаются неразрешенными вопросы, которые ставились в научной литера-

туре по данной проблеме еще 10 лет назад, в том числе вопрос о том, каковы критерии отнесения совокупности растительности к городским лесам³³.

После принятия Федерального закона № 538-ФЗ ситуация с городскими лесами стала еще более неопределенной, поскольку в соответствии с ч. 1 ст. 122 ЛК РФ помимо городских лесов на землях населенных пунктов появились и другие леса, в том числе защитные, в то время как ч. 1 ст. 116 данного Кодекса относит все леса, расположенные на землях населенных пунктов, к городским лесам.

Что касается лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях³⁴, то, как отмечалось выше, особенности их использования, охраны, защиты, воспроизводства устанавливаются приказом Минприроды России от 16 июля 2007 г. № 181, который, вероятно, будет заменен на аналогичный нормативный акт, проект которого подготовлен данным Министерством³⁵.

По сравнению с действующим в настоящее время в рассматриваемой сфере приказом Минприроды России в проекте предполагается исключить норму об особенностях проведения рубок в лесах, расположенных на территориях лечебно-оздоровительных местностей и курортов, поскольку данные леса в соответствии с Федеральным законом № 538-ФЗ отнесены к лесам, выполняющим функции защиты природных и иных объектов, особенности

³⁰ Термин «древесно-кустарниковая растительность» в настоящее время в лесном законодательстве федерального уровня практически не применяется. В соответствии с Федеральным законом от 4 декабря 2006 г. № 201-ФЗ, например, данный термин в Земельном кодексе РФ заменен на термин «лесные насаждения».

³¹ См.: *Нарышева Н. Г.* Развитие законодательства о городских лесах // *Экологическое право*. 2012. № 1. С. 7—13; *Кичигин Н. В.* Городские леса: режим охраны и использования // *Журнал российского права*. 2011. № 6. С. 28—34; *Галиновская Е. А.* Указ. соч. С. 48.

³² См.: *Кичигин Н. В.* Указ. соч. С. 29.

³³ См.: *Нарышева Н. Г.* Указ. соч. С. 7—13.

³⁴ Обратим внимание, что хотя особо охраняемые природные территории занимают 99,5% площади всей категории земель особо охраняемых территорий и объектов, они являются только частью территории данной категории земель, в состав которой также входят земли природоохранного назначения, земли рекреационного назначения, земли историко-культурного назначения, а также особо ценные земли (ст. 94 ЗК РФ).

³⁵ ID проекта 01/02/12-19/00098216.

использования которых устанавливаются непосредственно в Лесном кодексе РФ.

Что касается использования лесов, расположенных на землях обороны и безопасности, то в данном случае, как и в случае с лесами, расположенными на особо охраняемых природных территориях, важно заметить, что данные земли составляют только часть категории земель промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земель для обеспечения космической деятельности, земель обороны, безопасности и земель иного специального назначения (ст. 87 ЗК РФ).

Такие леса могут использоваться для заготовки древесины в случаях, когда это необходимо для обеспечения государственных нужд или муниципальных нужд либо при осуществлении мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов. Кроме того, в них возможны осуществление геологического изучения недр, разведки и добычи полезных ископаемых, строительство, реконструкция и эксплуатация линейных объектов, а также обеспечение деятельности Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, организаций, предприятий, учреждений, осуществляющих функции по вооруженной защите целостности и неприкосновенности территории Российской Федерации, защите и охране Государственной границы РФ, информационной безопасности, другим видам безопасности в закрытых административно-территориальных образованиях³⁶.

Особенности в соответствии со ст. 121 ЛК РФ устанавливаются только для земель обороны и безопасности, а на леса, расположенные на иных землях данной катего-

рии, распространяются нормы гл. 17 указанного Кодекса в зависимости от целевого назначения данных лесов. Такие леса могут относиться как к эксплуатационным, так и к защитным или резервным лесам. Исходными данными для отнесения этих лесов к защитным (ценным), эксплуатационным или резервным лесам являются материалы проектирования указанных лесов, осуществляемого в соответствии с лесоустроительной инструкцией³⁷.

Земли водного фонда являются еще одной категорией земель, на которой могут находиться леса, хотя отдельными авторами высказывалось мнение, что леса могут располагаться на любой категории земель, за исключением земель водного фонда³⁸.

Данный вывод основан на еще одной недостаточно удачной формулировке Лесного кодекса РФ (ст. 21), устанавливающей возможность размещения водохранилищ и иных искусственных водных объектов, а также гидротехнических сооружений, морских портов, морских терминалов, речных портов, причалов на землях лесного фонда без перевода их в земли других категорий. При этом в Земельном кодексе РФ (ст. 102) земли, на которых расположены указанные сооружения, отнесены к землям водного фонда.

К лесам, расположенным на землях водного фонда, могут быть отнесены леса, расположенные в водоохраных зонах (п. 2 ч. 2 ст. 110 ЛК РФ), запретные полосы лесов,

³⁷ См. приказ Рослесхоза от 26 августа 2008 г. № 237 «Об утверждении Временных указаний по отнесению лесов к ценным лесам, эксплуатационным лесам, резервным лесам»; Лесоустроительную инструкцию, утв. приказом Минприроды России от 29 марта 2018 г. № 122.

³⁸ Подробнее см.: Мазуров А. В. Комментарии к новому Лесному кодексу Российской Федерации и Федеральному закону «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации». М., 2007.

³⁶ См. проект постановления Правительства РФ «Об утверждении особенностей использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных на землях обороны и безопасности».

расположенные вдоль водных объектов (леса, примыкающие непосредственно к руслу реки или берегу другого водного объекта, а при безлесной пойме — к пойме реки, выполняющие водорегулирующие функции) (п. 12 ч. 1 ст. 115 ЛК РФ), а также нерестоохранные полосы лесов (леса, расположенные в границах рыбоохранных зон или рыбохозяйственных заповедных зон, установленных в соответствии с законодательством о рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов) (п. 13 ч. 1 ст. 115 ЛК РФ). Во всех указанных лесах существенно ограничивается осуществление видов деятельности, которые являются несовместимыми с их целевым назначением и полезными функциями.

К землям запаса относятся земли, находящиеся в государственной или муниципальной собственности и не предоставленные гражданам или юридическим лицам, за исключением земель фонда перераспределения земель, формируемого в соответствии с нормами земельного законодательства (ст. 80 ЗК РФ).

Как говорилось выше, хотя в Лесном кодексе РФ нет прямого указания на то, что на землях запаса могут быть расположены леса, однако, по данным Росреестра, такие леса фактически имеются³⁹.

Использование земель запаса, как указано в Земельном кодексе РФ, допускается только после перевода их в другую категорию, за исключением случаев, если земли запаса включены в границы охотничьих угодий, случаев выполнения работ, связанных с использованием недр на таких землях, и иных предусмотренных федеральными законами случаев. К числу таких случаев осуществление лесопользования не относится. Поэтому следует вывод, что основной особенностью использова-

ния лесов на землях запаса является то, что такие леса могут быть использованы только для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства⁴⁰ или выполнения работ, связанных с использованием недр.

При этом леса, расположенные на землях запаса, вероятно, должны быть отнесены к защитным лесам, поскольку в эксплуатационных лесах согласно ст. 117 ЛК РФ допускается осуществление всех видов использования лесов, а в резервных лесах существует запрет только на промышленную заготовку древесины при разрешении любых других видов лесопользования, в том числе заготовка древесины гражданами для собственных нужд (ст. 118 ЛК РФ).

Таким образом, особенности правового регулирования использования лесов на землях различных категорий зависят прежде всего от приоритета сохранения и использования лесов перед другими видами природопользования, а также от особенностей лесов как объекта правового регулирования. Придание совокупности растительности, расположенной на определенной территории, статуса леса дает основание распространить на такую растительность независимо от категории земель, на которых она расположена, механизмы правовой защиты, предусмотренной нормами лесного законодательства. В противном случае такая растительность часто становится принадлежностью земельного участка и ею распоряжается по своему усмотрению собственник земли.

Для исправления данной ситуации важным может стать выделение древесно-кустарниковой растительности как отдельного вида нелесной растительности и установление правил ее охраны и использования по

³⁹ См.: Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2018 году. С. 28.

⁴⁰ Подробнее см.: Горохов Д. Б., Шулеева Д. Д. Охотничьи угодья: соотношение правового регулирования и фактического положения // Журнал российского права. 2019. № 5. С. 119—132.

аналогии с ранее действовавшими нормами.

В состав такой растительности могут быть включены, например, древесно-кустарниковая растительность на землях сельскохозяйственного назначения, в том числе на земельных участках общего назначе-

ния в границах территории садоводства или огородничества; защитные насаждения на землях промышленности, транспорта и связи, а также землях водного фонда; зеленые насаждения в населенных пунктах, не отнесенные к категории городских лесов.

Библиографический список

Воронцова А. А. Некоторые особенности правового регулирования лесов (лесных насаждений), расположенных на землях различных категорий // *Экологическое право*. 2012. № 5.

Гавва А. А. Институт права частной собственности на земельный участок в современном гражданском праве: монография. Уфа, 2014.

Галиновская Е. А. Правовые особенности реализации договора аренды лесного участка, включенного в границы населенного пункта // *Имущественные отношения в Российской Федерации*. 2016. № 8.

Горохов Д. Б., Шунаева Д. Д. Охотничьи угодья: соотношение правового регулирования и фактического положения // *Журнал российского права*. 2019. № 5.

Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2018 году / редкол.: В. В. Абрамченко, Г. Ю. Елизарова, Н. С. Самойлова и др. М., 2019.

Ерофеев Б. В. Советское лесное право: учеб. пособие. М., 1983.

Каверин А. М., Краснов Н. И., Немировский Е. И., Сыродоев Н. А. Законодательство о лесах. М., 1978.

Кичигин Н. В. Городские леса: режим охраны и использования // *Журнал российского права*. 2011. № 6.

Краснов Н. И. Новое советское лесное законодательство // *Советское государство и право*. 1978. № 7.

Краснов О. И. Правовой режим земель государственного лесного фонда: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1978.

Мазуров А. В. Комментарий к новому У Лесному кодексу Российской Федерации и Федеральному закону «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации». М., 2007.

Минина Е. Л. Тенденции развития законодательства о растительном мире // *Журнал российского права*. 2016. № 5.

Нарышева Н. Г. Развитие законодательства о городских лесах // *Экологическое право*. 2012. № 1.

Петров В. В. Объект и предмет правовой охраны природы в СССР // *Советское государство и право*. 1976. № 4.

Полянская Г. Н. Избранное / сост. С. А. Боголюбов, Э. Н. Мухина. М., 2010.

Полянская Г. Н. Охрана права государственной собственности на леса. М., 1956.

Полянская Г. Н. Понятие лесных отношений в общесоюзном и республиканском лесном законодательстве // *Ученые записки ВНИИСЗ*. Вып. 27. М., 1972.

Полянская Г. Н. Право государственной собственности на леса в СССР. М., 1959.

Соколова А. К. Законодательные предпосылки формирования правовой охраны объектов растительного мира // *Проблемы законности*. 2014. № 125.

Шуплецова Ю. И. Перспективы и направления развития лесного законодательства Российской Федерации // *Журнал российского права*. 2015. № 3.

Шуплецова Ю. И. Правовое регулирование лесных отношений в Российской Федерации: монография. М., 2018.

Шуплецова Ю. И. Правовой режим земель лесного фонда // *Аграрное и земельное право*. 2009. № 10.

Эйриян Г. Н. Земельный участок как объект использования // *Вестник Пермского университета. Юридические науки*. 2019. Вып. 45.

Features of Legal Regulation of the Forest Use on Lands of Various Categories

Yu. I. Shupletsova

Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation,
Moscow 117218, Russian Federation

E-mail: ecology10@izak.ru

DOI: 10.12737/jrl.2020.111

Given the exhaustion of opportunities for economic growth in Russia, based on extensive exploitation of raw materials, against the background of the formation of the digital economy and the emergence of a limited group of leading countries with new production technologies and focused on the use of renewable resources, it is urgent to conduct legal research on the targeted and effective use of such natural resources in Russia as forests and land on which they are located. When anthropogenic loads on the environment increase to the scale that threatens the reproduction of natural resources as a result of their inefficient use, it is necessary to give a timely assessment of the legal risks of loss of the ecological function performed by forests, due to the presence of gaps and conflicts of legislation in the studied area. In this regard, it is also relevant to determine the priorities of branches of legislation in regulating relations related to the use of forests located on lands of various categories.

Taking into account the goals and objectives of scientific research defined by the strategy of scientific and technological development of the Russian Federation, approved by the Decree of the President of the Russian Federation on December 1, 2016. No. 642, the result of the ongoing study of the legal regime of forests and land plots on which they are located should contribute to the preparation of an effective response of Russian society to major challenges, taking into account the interaction of man and nature, man and technology, and social institutions at the current stage of global development, including, first of all, using such methods of legal science as comparative-historical, methods of analysis and comparison, which will improve the quality of the research by structuring the material in accordance with the system connections and focusing on the individual structural elements of the system.

The main results of the research can be attributed, first of all, to the identification of features of legal regulation of the forest use on lands of various categories.

Keywords: forests, forest legislation, land categories, land plots.

For citation: Shupletsova Yu. I. Features of Legal Regulation of the Forest Use on Lands of Various Categories. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2020, no. 9, pp. 120—133. DOI: 10.12737/jrl.2020.111 (In Russ.)

References

- Erofeev B. V. Soviet forest law. Moscow, 1983. 47 p. (In Russ.)
- Eyriyan G. N. Land plot as an object of use. *Vestnik Permskogo Universiteta. Juridicheskie Nauki = Perm University Herald, Juridical Sciences*, 2019, iss. 45, pp. 540—563. DOI: 10.17072/1995-4190-2019-45-540-563 (In Russ.)
- Galinovskaya E. A. Legal implementation lease agreements for forest site included in the border settlement. *Imushchestvennye otnosheniya v Rossiyskoy Federatsii*, 2016, no. 8, pp. 45—55. (In Russ.)
- Gavva A. A. The institute of private ownership of a land lot in modern civil law. Ufa, 2014. 160 p. (In Russ.)
- Gorokhov D. B., Shunaeva D. D., Hunting Areas: Ratio of Legal Regulation and Actual Situation. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2019, no. 5, pp. 119—132. DOI: 10.12737/art_2019_5_11 (In Russ.)
- Kaverin A. M., Krasnov N. I., Nemirovskiy E. I., Syrodoev N. A. Forestry legislation. Moscow, 1978. 111 p. (In Russ.)
- Kichigin N. V. City Forests: Regime of Protection and Use. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2011, no. 6, pp. 28—34. (In Russ.)

- Krasnov N. I. New Soviet forest legislation. *Sovetskoe gosudarstvo i pravo*, 1978, no. 7, pp. 37—46. (In Russ.)
- Krassov O. I. Legal regime of lands of the state forest fund. Cand. diss. thesis. Moscow, 1978. 18 p. (In Russ.)
- Mazurov A. V. Commentary on the new Forest Code of the Russian Federation and the Federal Law “On the Enactment of the Forest Code of the Russian Federation”. Moscow, 2007. 296 p. (In Russ.)
- Minina E. L. Development Tendencies in Legislation on Plant World. *Zhurnal Rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2016, no. 5, pp. 108—117. DOI: 10.12737/19221 (In Russ.)
- Narysheva N. G. Development of legislation on city forests. *Ekologicheskoe pravo*, 2012, no. 1, pp. 7—14. (In Russ.)
- Petrov V. V. Object and subject-matters of legal protection of nature in the USSR. *Sovetskoe gosudarstvo i pravo*, 1976, no. 4, pp. 58—64. (In Russ.)
- Polyanskaya G. N. Notion of forest relations in the all-Union and union-republican's forest legislation. *Uchenye zapiski VNIISZ*, 1972, iss. 27, pp. 36—51. (In Russ.)
- Polyanskaya G. N. Protection of state ownership of forests. Moscow, 1956. 252 p. (In Russ.)
- Polyanskaya G. N. Select. Ed. by S. A. Bogolyubov, E. N. Mukhina. Moscow, 2010. 288 p. (In Russ.)
- Polyanskaya G. N. State ownership of forests in the USSR. Moscow, 1959. 407 p. (In Russ.)
- Shupletsova Yu. I. Legal regime of the earth of the forest stock. *Agrarnoe i zemel'noe pravo*, 2009, no. 10, pp. 119—122. (In Russ.)
- Shupletsova Yu. I. Legal regulation of forest relation in the Russian Federation. Moscow, 2018. 216 p. (In Russ.)
- Shupletsova Yu. I. Prospects and Directions of Development of the Forest Legislation of the Russian Federation. *Zhurnal Rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2015, no. 3, pp. 72—79. DOI: 10.12737/7882 (In Russ.)
- Sokolova A. K. Legislative preconditions for the formation of legal protection of flora objects. *Problemy zakonnosti*, 2014, no. 125, pp. 129—137. (In Russ.)
- State (national) report on the state and use of land in the Russian Federation in 2018. Ed. by V. V. Abramchenko, G. Yu. Elizarova, N. S. Samoylova et al. Moscow, 2019. 198 p. (In Russ.)
- Vorontsova A. A. Some peculiarities of legal regulation of forests (forest plantings) located on the lands of various categories. *Ekologicheskoe pravo*, 2012, no. 5, pp. 2—7. (In Russ.)
-
-