

УДК 349.41

Целевое назначение и разрешенное использование лесов в РФ**Козлов Денис Валерьевич**

Кандидат юридических наук, старший преподаватель,
кафедра международного права,
Южный федеральный университет,
344006, Российская Федерация, Ростов-на-Дону, ул. Большая Садовая, 105/42;
e-mail: dvkozlov@sfedu.ru

Аннотация

Правовой статус лесов как объекта публичного права опирается на правовой статус земли как объекта публичного права и другую разновидность природного ресурса и на деление земель по целевому назначению. В основе деления земель и лесов по целевому назначению лежит один и тот же принцип – функции по использованию данных объектов. Согласно Лесному Кодексу Российской Федерации, защитные леса используются в социальных и общественных целях, эксплуатационные леса – в экономических целях; резервные леса – запас для будущих поколений. При этом эксплуатационные и резервные леса располагаются исключительно на землях лесного фонда. Более запутанной выглядит ситуация с защитными лесами. В соответствии с Земельным Кодексом, все защитные леса относятся только к двум категориям земель: лесного фонда и особо охраняемых территорий и объектов. Однако, по Лесному Кодексу, защитные леса могут находиться на землях всех категорий. Особое место среди них занимают леса в лесничествах и лесопарках, которые могут располагаться на землях обороны и безопасности, населенных пунктов, особо охраняемых природных территорий. Разрешенное использование земель распространяется только на очень небольшую часть, но имеет особое значение в силу особой важности данных земель, на которых проживает и работает подавляющая часть населения РФ. В отличие от разрешенного использования земель поселений, использование лесов в соответствии с ЛК РФ осуществляется в отношении защитных и эксплуатационных лесов.

Для цитирования в научных исследованиях

Козлов Д.В. Целевое назначение и разрешенное использование лесов в РФ // Вопросы российского и международного права. 2016. Том 6. № 11В. С. 161-170.

Ключевые слова

Целевое назначение, разрешенное использование, земли, леса, земельное право.

Введение

Согласно статьям 5-6 Лесного Кодекса РФ (далее – ЛК РФ), лес рассматривается как экологическая система и природный ресурс. Леса располагаются на землях лесного фонда и землях иных категорий. Использование, охрана, защита, воспроизводство лесов осуществляются в соответствии с целевым назначением земель, на которых эти леса располагаются. Иными словами, правовой статус лесов как объекта публичного права опирается на правовой статус земли как объекта публичного права и другую разновидность природного ресурса и на деление земель по целевому назначению.

Основная часть

Однако далее в ст. 10 ЛК РФ говорится о делении уже лесов, расположенных на землях лесного фонда по целевому назначению на защитные леса (22%), эксплуатационные леса (54%) и резервные леса (24%). К защитным также могут относиться леса, расположенные на землях иных категорий.

Следовательно, возникает вопрос о соотношении целевом назначении земель и целевого назначения лесов.

Целевое назначение лесов уходит своими корнями в Основы СССР 1977 года и ЛК РСФСР 1978 года, когда впервые появляется деление лесов по их функциям на 3 группы. Появление такого деления связано с введением в СССР исключительной государственной собственности на природные ресурсы в целом и лес, в частности. В дореволюционное время только в 1888 году с принятием положения о сбережении лесов была предпринята попытка установить определенные единые правила в отношении всех лесов, но дальнейшего движения в период Империи не последовало.

Деление лесов на 3 группы было продолжено в ст. 14-16 Основ лесного законодательства РФ 1993 года и в ст. 55- 58 ЛК РФ 1997 года, где сказано, что к лесам первой группы относились леса, выполняющие водоохранные, защитные, санитарно-гигиенические, оздоровительные и иные функции, а также леса особо охраняемых природных территорий. Леса второй группы выполняли аналогичные и ограниченные эксплуатационные функции в районах с высокой плотностью населения и развитой транспортной сетью, а также леса в регионах с недостаточными лесными ресурсами. В

третью группу входили эксплуатируемые леса многолесных районов, которые подразделялись на освоенные и резервные.

Подобное разграничение вызывали на практике серьезные сложности, ввиду невозможности проведения четкой разделительной линии между лесами первой и второй группы, поэтому в ЛК РФ 2006 года от него отказались и вместо групп установили деление по целевому назначению.

Согласно ст. 12 ЛК РФ целевое назначение лесов необходимо для их правильного освоения в рамках рационального, непрерывного, неистощительного использования, а также развития лесной промышленности. Назначение защитных лесов состоит в сохранении средообразующих, водоохраных, защитных, санитарно-гигиенических, оздоровительных и иных полезных функций, а их использование допускается только при совместимости с их целевым назначением защитных лесов и выполняемыми ими полезными функциями.

Эксплуатационные леса подлежат освоению в целях устойчивого, максимально эффективного получения высококачественной древесины и других лесных ресурсов, продуктов их переработки с обеспечением сохранения полезных функций лесов.

В резервных лесах в течение двадцати лет не планируется осуществлять заготовку древесины, и проводятся только работы по охране и защите лесов (ст. 109 ЛК РФ).

Иными словами, деление лесов по целевому назначению происходит в зависимости от их использования: защитные леса используются в социальных и общественных целях, эксплуатационные леса – в экономических целях; резервные леса – запас для будущих поколений. Таким образом, в основе деления земель и лесов по целевому назначению лежит один и тот же принцип – функции по использованию данных объектов.

При этом эксплуатационные и резервные леса располагаются исключительно на землях лесного фонда. Более запутанной выглядит ситуация с защитными лесами. В соответствии с подпунктом 3 п. 1 ст. 97 ЗК РФ, все защитные леса относятся только к двум категориям земель: лесного фонда и особо охраняемых территорий и объектов.

Однако лесное законодательство рисует иную картину.

Во всех трех основных документах, регулирующих лесные отношения в постсоветский период (Основ РФ, ЛК 1997 года и ЛК РФ) закреплялась деление защитных лесов на категории:

- 1) леса, расположенные на особо охраняемых природных территориях;
- 2) леса, расположенные в водоохраных зонах;
- 3) леса, выполняющие функции защиты природных и иных объектов (леса в зонах санитарной охраны источников водоснабжения; защитные полосы лесов, расположенные вдоль железнодорожных путей и автомобильных дорог; зеленые зоны;

лесопарковые зоны; городские леса; леса, расположенные в зоне санитарной охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов);

- 4) ценные леса (государственные защитные лесные полосы; противоэрозионные леса; леса, расположенные в пустынных, полупустынных, лесостепных, лесотундровых зонах, степях, горах; леса, имеющие научное или историческое значение; орехово-промысловые зоны; лесные плодовые насаждения; ленточные боры; запретные полосы лесов, расположенные вдоль водных объектов; нерестоохранные полосы лесов).

Особо охраняемые природные территории – это категория земель, входящая в состав земель особо охраняемых территорий и объектов. Кроме особо охраняемых природных территорий в эту категорию земель по целевому назначению также входят земли природоохранного, рекреационного, историко-культурного назначения и иные особо ценные земли (ст. 94 ЗК РФ). Иными словами, на этих землях действительно располагается львиная доля защитных лесов: леса лечебно-оздоровительных местностей и курортов, леса в зонах санитарной охраны источников водоснабжения, запретные и нерестоохранные полосы лесов (ст. 97 ЗК РФ), леса, имеющие научное или историческое значение (ст. 99 ЗК РФ), леса, расположенные в пустынных, полупустынных, лесостепных, лесотундровых зонах, степях, горах (типичные или редкие ландшафты – ст. 100 ЗК РФ).

В то же время остальные виды защитных лесов располагаются на иных землях: городские (земли поселений); леса, расположены вдоль железнодорожных путей и автомобильных дорог (земли транспорта и иного специального назначения), лесопарковые и зеленые зоны (земли поселений; обороны и безопасности), противоэрозионные леса (земли сельскохозяйственного назначения). Наконец, леса в водоохраных зонах могут быть на землях все категорий, включая земли водного фонда. Подтверждением последнего является Постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 05.06.2009 по делу № А55-13997/2008 об административном правонарушении за самовольное занятие лесного участка дебаркадером. В рамках данного дела суд пришел к выводу, что в состав лесного участка входит и озеро, на берегу которого и находится дебаркадер, а водоемы, в том числе и в составе Саратовского водохранилища, отнесены к землям водного фонда.

Таким образом, защитные леса могут находиться на землях всех категорий. Особое место среди них занимают леса в лесничествах и лесопарках, которые могут располагаться на землях обороны и безопасности, населенных пунктов, особо охраняемых природных территорий (ст. 23 ЛК РФ).

Другим элементом публично-правового режима земель, детализирующим понятие целевого назначения, выступает разрешенное использование, предусмотренное Градостроительным

Кодексом 2004 года. Оно распространяется только на очень ограниченный круг земель – земли поселений, но имеет особое значение в силу особой важности данных земель, на которых проживает и работает подавляющая часть населения РФ.

В отличие от разрешенного использования земель поселений использование лесов в соответствии с ЛК РФ осуществляется в отношении защитных и эксплуатационных, то есть основной массы лесов. Виды использования лесов были установлены еще в Основах РФ (ст. 25), ЛК 1997 (ст.80), однако только в ныне действующем Кодексе данному вопросу посвящена отдельная глава. Использование лесов осуществляется с предоставлением или без предоставления лесных участков, с изъятием или без изъятия лесных ресурсов на основе лесной декларации, которая полагается заинтересованными лицами в органы государственной власти и местного самоуправления.

Согласно статьям 25-48 ЛК РФ, установлен следующий открытый перечень использования лесов:

- 1) заготовка древесины (предпринимательская деятельность, связанная с рубкой лесных насаждений, их трелевкой, частичной переработкой, хранением и вывозом из леса древесины, которая осуществляется в эксплуатационных лесах, защитных лесах);
- 2) заготовка живицы (предпринимательская деятельность, связанная с подсочкой хвойных лесных насаждений, хранением живицы и вывозом ее из эксплуатационных и защитных лесов);
- 3) заготовка и сбор недревесных лесных ресурсов (предпринимательская деятельность либо деятельность для собственных нужд, связанная с изъятием, хранением и вывозом соответствующих лесных ресурсов из леса);
- 4) заготовка пищевых лесных ресурсов и сбор лекарственных растений (предпринимательская деятельность либо деятельность для собственных нужд, связанная с изъятием, хранением и вывозом таких лесных ресурсов из леса);
- 5) осуществление видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства;
- 6) ведение сельского хозяйства (сенокосение, выпас сельскохозяйственных животных, пчеловодство, северное оленеводство, выращивание сельскохозяйственных культур и иной сельскохозяйственной деятельности);
- 7) осуществление научно-исследовательской деятельности, образовательной деятельности (деятельность научных и образовательных организаций);
- 8) осуществление рекреационной деятельности (в целях организации отдыха, туризма, физкультурно-оздоровительной и спортивной деятельности);
- 9) создание лесных плантаций и их эксплуатация (предпринимательская деятельность,

- связанная с выращиванием лесных насаждений целевых пород);
- 10) выращивание лесных плодовых, ягодных, декоративных растений, лекарственных растений (предпринимательская деятельность, связанная с получением плодов, ягод, декоративных растений, лекарственных растений и подобных лесных ресурсов);
 - 11) выращивание посадочного материала лесных растений, то есть саженцев, сеянцев (предпринимательская деятельность, осуществляемая в целях воспроизводства лесов и лесоразведения);
 - 12) выполнение работ по геологическому изучению недр, разработка месторождений полезных ископаемых;
 - 13) строительство и эксплуатация водохранилищ и иных искусственных водных объектов, а также гидротехнических сооружений и специализированных портов;
 - 14) строительство, реконструкция, эксплуатация линейных объектов;
 - 15) переработка древесины и иных лесных ресурсов (предпринимательская деятельность, связанная с производством лесоматериалов и иной продукции такой переработки);
 - 16) осуществление религиозной деятельности;
 - 17) коренными малочисленными народами Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ;
 - 18) свободное пребывание граждан в лесах – ст. 11 ЛК РФ.

Таким образом, львиная доля видов использования лесов в широком смысле носит экономический характер и в этом использование лесов напоминает разрешенное использование земель поселений. При этом различные виды использования призваны конкретизировать деление лесов по целевому назначению, поскольку одни виды использования преобладают в эксплуатационных, другие – в защитных лесах. Иначе говоря, использование лесов связано с их целевым назначением как частное с общим.

Использование лесов может рассматриваться как с экономической, так и с юридической точек зрения. С экономической точки зрения оно представляет собой деятельность, направленную на изъятие лесных ресурсов, использование их полезных свойств, а также воздействие на окружающую среду. С юридической точки зрения правовое регулирование отношений по использованию лесных ресурсов составляет правовой институт – право лесопользования. Процесс пользования лесами четко регламентирован нормами лесного законодательства, которые устанавливают основания возникновения, осуществления, ограничения, приостановления, прекращения права пользования лесными участками [Боголюбов, 2010, 55].

Следует также отметить, что термин «использование лесов» не тождественен термину «лесопользование».

Понятие лесопользования было сформулировано в советское время как «обеспеченная законом возможность хозяйственной эксплуатации лесов и извлечения из них полезных свойств и доходов» [Горбовой, 1977, 23]. Аналогичное определение приводит Г.Н. Полянская: «Лесопользование... извлечение материальных и нематериальных благ («невесомых полезностей» - по лесохозяйственной терминологии), которые приносит лес как особый природный объект. Именно поэтому законодатель говорит о лесных пользованиях, а не о пользованиях в лесу» [Полянская, 1985, 97-98].

Таким образом, право лесопользования можно определить, как субъективное право на извлечение полезных свойств леса как природного объекта. Сущность лесопользования заключается в использовании полезных природных свойств лесов, а не в использовании земельной поверхности, занимаемой лесами.

В качестве правового института право лесопользования определяется «как совокупность правовых норм, устанавливающих условия и порядок многоцелевого использования, сохранения и восстановления лесной среды, права и обязанности лесопользователей, исходя из интересов общества в получении древесной и недревесной лесной продукции, использовании иных полезных свойств леса и обеспечения охраны лесов и других объектов природы» [Крассов, 1990, 26].

Виды лесопользования сами по себе представляют собой различные направления использования «полезностей» леса как природного объекта и как природного ресурса. При осуществлении лесопользования земельной поверхности принадлежит второстепенная роль.

Заключение

Исходя из вышеизложенного В.К. Быковский относит к лесопользованию следующие виды использования лесов: заготовка древесины (ст. 29 ЛК РФ); заготовка живицы (ст. 31 ЛК РФ); заготовка и сбор недревесных лесных ресурсов (ст. 32 ЛК РФ); заготовка пищевых лесных ресурсов и сбор лекарственных растений (ст. 34 ЛК РФ); ведение охотничьего хозяйства и осуществление охоты (ст. 36 ЛК РФ); осуществление научно-исследовательской деятельности, образовательной деятельности (ст. 40 ЛК РФ); осуществление рекреационной деятельности (ст. 41 ЛК РФ); создание лесных плантаций и их эксплуатация (ст. 42 ЛК РФ). [Быковский, 2009, 25].

Все остальные виды использования лесов В.К. Быковский относит к землепользованию, при котором непосредственным объектом использования лесов является земля, покрытая или не покрытая лесом, а не собственно лес. Аналогичной позиции придерживается О.И. Крассов: «Если право землепользования имеет своим объектом землю, в отношении которой установлен

определенный правовой режим, то объектом права лесопользования является лес» [Крассов, 1978, 131].

Виды использования лесов устанавливаются в лесохозяйственном регламенте в отношении лесничеств и лесопарков (без выделения лесных участков) и в проекте освоения лесов (в отношении лесных участков). При этом освоение лесов происходит с соблюдением их целевого назначения и выполняемых ими полезных функций, но с многоцелевым, рациональным, непрерывным и неистощительным использованием (ст. 12 ЛК РФ). Использование лесов с нарушением их целевого назначения не допускается.

Следовательно, можно отметить, что лесопользование было призвано выделить различные направления деятельности в рамках целевого использования лесов.

Таким образом, можно в завершение и подведение итогов указать, что разрешенное использование лесов носит скорее экономический, гражданско-правовой характер, в то время как лесопользование скорее относится к эколого-правовому направлению.

Библиография

1. Боголюбов С.А. (ред.) Комментарий к Лесному кодексу Российской Федерации (постатейный). М.: Проспект, 2010. 400 с.
2. Быковский В.К. Использование лесов в Российской Федерации. Правовое регулирование. М.: Волтерс Клувер, 2009. 224 с.
3. Гиряев М.Д. Проблемы организации лесопользования в Российской Федерации // Вестник МГУЛ – Лесной вестник. 2012. №6 (89). С.181-186.
4. Горбовой В.Ф. Лесное право. Свердловск, 1977. 48 с.
5. Крассов О.И. Право лесопользования в СССР. М.: Наука, 1990. 238 с.
6. Крассов О.И. Право пользования землями государственного лесного фонда // Советское государство и право. 1978. № 2. С. 131-134.
7. Полянская Г.Н. Актуальные вопросы лесного законодательства. М., 1985. 136 с.
8. Пуряева А.Ю. Проблема закрепления государственной собственности на леса в законодательстве Российской Федерации // Вестник ЧелГУ. 2011. №4. С.29-35.
9. Шульга А.Е. Теория социальных функций собственности в лесных правоотношениях // Вестник ВолГУ. Серия 5: Юриспруденция. 2014. №2. С.51-53
10. Шуплецова Ю.И. Перспективы и направления развития лесного законодательства Российской Федерации // Журнал российского права. 2015. №3 (219). С.72-79.

Intended purpose and permitted use of forests in the Russian Federation

Denis V. Kozlov

PhD in Law, Senior Lecturer,
Department of International law,
Southern Federal University,
344006, 105/42 Bol'shaya Sadovaya st., Rostov-on-Don, Russian Federation;
e-mail: dvkozlov@sfedu.ru

Abstract

The legal status of forests as a public law object rests on the legal status of the land as an object of public law and another type of natural resource and on the division of land for its intended purpose. At the heart of the division of land and forests for the intended purpose is the same principle: the function of using these objects. According to the Forest Code of the Russian Federation, protective forests are used for social and public purposes, operational forests are used for economic purposes; reserve forests are meant for future generations. In this case, operational and reserve forests are located exclusively on the lands of the forest fund. The situation with protective forests looks more complicated. In accordance with the Land Code, all protective forests belong only to two categories of land: forest fund and specially protected areas and objects. However, according to the Forest Code, protective forests can be located on all categories of land. A special place among them have forests in forestry and forest parks, which can be located on the lands of defense and security, settlements, specially protected natural areas. The permitted use of land extends only to a very small part, but is of particular importance because of the special importance of these lands. Unlike the permitted use of land in settlements, the use of forests in accordance with the LC RF is carried out in relation to protective and operational forests.

For citation

Kozlov D.V. (2016) Tselevoe naznachenie i razreshennoe ispol'zovanie lesov v RF [Intended purpose and permitted use of forests in the Russian Federation]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 6 (11B), pp. 161-170.

Keywords

Purpose, permitted use, land, forests, land law.

References

1. Bogolyubov S.A. (ed.) (2010) *Kommentarii k Lesnomu kodeksu Rossiiskoi Federatsii (postateinyi)* [Commentary on the Forest Code of the Russian Federation (article-by-article)]. Moscow: Prospekt Publ.
2. Bykovskii V.K. (2009) *Ispol'zovanie lesov v Rossiiskoi Federatsii. Pravovoe regulirovanie* [Use of forests in the Russian Federation. Legal regulation]. Moscow: Volters Kluver Publ.
3. Giryaev M.D. (2012) Problemy organizatsii lesopol'zovaniya v Rossiiskoi Federatsii [Problems of the organization of forest use in the Russian Federation]. *Vestnik MGUL – Lesnoi vestnik* [Herald of MSGL – Forest Herald], 6 (89), pp. 181-186.
4. Gorbovoi V.F. (1977) *Lesnoe parvo* [Forest law]. Sverdlovsk.
5. Krassov O.I. (1990) *Pravo lesopol'zovaniya v SSSR* [The right of forest use in the USSR]. Moscow: Nauka Publ.
6. Krassov O.I. (1978) Pravo pol'zovaniya zemlyami gosudarstvennogo lesnogo fonda [The right to use the lands of the state forest fund]. *Sovetskoe gosudarstvo i parvo* [Soviet state and law], 2, pp. 131-134.
7. Polyanskaya G.N. (2011) *Aktual'nye voprosy lesnogo zakonodatel'stva* [Actual issues of forest legislation]. Moscow. Puryaeva A.Yu. (2011) Problema zakrepleniya gosudarstvennoi sobstvennosti na lesa v zakonodatel'stve Rossiiskoi Federatsii [The problem of securing state ownership of forests in the legislation of the Russian Federation]. *Vestnik ChelGU* [Herald of ChelSU], 4, pp. 29-35.
8. Puryaeva A.Yu. (2011) Problema zakrepleniya gosudarstvennoi sobstvennosti na lesa v zakonodatel'stve Rossiiskoi Federatsii [The problem of securing state ownership of forests in the legislation of the Russian Federation]. *Vestnik ChelGU* [Herald of ChelSU], 4, pp. 29-35.
9. Shul'ga A.E. (2014) Teoriya sotsial'nykh funktsii sobstvennosti v lesnykh pravootnosheniyakh [Theory of social functions of property in forest legal relations]. *Vestnik VolGU. Seriya 5: Yurisprudentsiya* [Herald of VolSU], 2, pp. 51-53.
10. Shupletsova Yu.I. (2015) Perspektivy i napravleniya razvitiya lesnogo zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii [Prospects and directions of development of the forest legislation of the Russian Federation]. *Zhurnal rossiiskogo prava* [Journal of Russian law], 3 (219), pp. 72-79.